

Bericht

Referat Kinder- und Jugendhilfe

Dezember 2019



LAND
SALZBURG

L R H

LANDESRECHNUNGSHOF

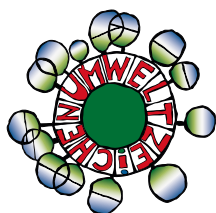
Impressum

Auskunft: Salzburger Landesrechnungshof
Nonnbergstiege 2, 5020 Salzburg
Postfach 527, 5010 Salzburg
Telefon: +43 662 8042-3500
Fax: +43 662 8042-3880
E-Mail: landesrechnungshof@salzburg.gv.at
Internet: www.lrh-salzburg.at

Medieninhaber: Land Salzburg
Herausgeber: Salzburger Landesrechnungshof
vertreten durch Direktor Mag. Ludwig F. Hillinger

Redaktion: Salzburger Landesrechnungshof
Deckblatt: Landes-Medienzentrum/Grafik
Herausgegeben: Salzburg, Dezember 2019
Zahl 003-3/177/128-2019

Druck: Hausdruckerei Land Salzburg
Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier



Gedruckt nach der Richtlinie „Druckerzeugnisse“
des Österreichischen Umweltzeichens, Druckerei
Land Salzburg UW-Nr. 1271

Salzburger Landesrechnungshof

Bericht

Referat Kinder- und Jugendhilfe

Dezember 2019

003-3/177/128 - 2019

Kurzfassung

Auf Grund eines Auftrages einer Landtagspartei prüfte der Landesrechnungshof (LRH) die Gebarung des Referates 3/02 – Kinder- und Jugendhilfe während der Jahre 2015 bis 2017.

Das vorrangige Ziel der Kinder- und Jugendhilfe war gemäß dem Salzburger Kinder- und Jugendhilfegesetz die Erhaltung des Kindeswohls und der Schutz vor Gewalt unter Beachtung der familiären Rechte und Beziehungen. Das Land Salzburg war Träger der Kinder- und Jugendhilfe.

Im Jahr 2017 beliefen sich die Ausgaben der Kinder- und Jugendhilfe laut Rechnungsabschluss des Landes Salzburg auf rund 46,9 Millionen Euro - dies war nicht ganz 1,5 % der Landesausgaben in diesem Jahr. Darin nicht enthalten war der Personalaufwand.

Die Bezirksverwaltungsbehörden und private Organisationen unterstützten die Eltern bei der Erfüllung ihrer Aufgaben bei der Pflege und Erziehung von Minderjährigen.

Das Referat 3/02 war insbesondere verantwortlich für die

- kurz-, mittel- und langfristige Planung des Bedarfes und der Entwicklung,
- Forschung,
- Öffentlichkeitsarbeit,
- Bewilligung von Kinder- und Jugendhilfeorganisationen und deren Einrichtungen,
- Aufsicht darüber,
- Fachaufsicht über die Bezirksverwaltungsbehörden und
- fachliche Unterstützung sowie Aus- und Fortbildung der Fachkräfte.

Der LRH erhob gemeinsam mit dem Referat, wie dieses seine Aufgaben in den Jahren 2015 bis 2017 erfüllte. Dabei gab das Referat an, für die Beteiligten in der Kinder- und Jugendhilfe Instrumente wie Prozesse, Checklisten, Formulare, Standards und EDV-Tools entwickelt zu haben. Diese würden sicherstellen, dass die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe im Land Salzburg den geltenden Vorschriften entsprechend erfüllt würden. Das Referat beschrieb auch Kontrollen, mit denen es die Anwendung dieser Instrumente überprüfte.

Die vom Referat erteilten Informationen und vorgelegten Unterlagen zeigten, dass es selbst seine Prozesse, Checklisten, Formulare, Standards und EDV-Tools nicht durchgängig anwendete. Die für die Aufsicht und Fachaufsicht beschriebenen Kontrollen fanden sich in den vorgelegten Unterlagen nur punktuell. Das Referat erklärte auch, dass einige der von ihm angegebenen Kontrollen nicht als solche zu verstehen seien.

Die Prüfung ergab, dass das Referat keine Nachweise darüber vorlegen konnte, dass es eine Bedarfs- und Entwicklungsplanung durchgeführt hatte. Ebenso schloss das Referat keine Leistungsverträge mit den Trägern der privaten Organisationen ab. Das Referat sah auch keine Zuständigkeit, für die Fachkräfte in der Kinder- und Jugendhilfe vorzusorgen.

Zusammenfassend konnte der LRH nicht nachvollziehen, dass das Referat 3/02 die von der Prüfung umfassten Aufgaben – Planung, Forschung, Öffentlichkeitsarbeit, Aufsicht und Fachaufsicht – entsprechend den geltenden Vorschriften erfüllte.

Der LRH empfahl, die Aufgabenerfüllung des Referats auf Grundlage des Salzburger Kinder- und Jugendhilfegesetzes in einem Organisationsentwicklungsprojekt zu evaluieren.

Inhaltsverzeichnis

1.	Umfang, Ansatz und Methodik der Prüfung	9
1.1	Prüfungsauftrag	9
1.2	Prüfungsgegenstand	9
1.3	Prüfungsumfang	10
1.4	Prüfungsansatz	10
1.5	Datenquellen	11
1.6	Prüfungsfrage	11
1.7	Ablauf der Prüfung	11
1.7.1	Prüfungsplanung	11
1.7.2	Untersuchungsphase	13
1.7.3	Berichterstattung	13
2.	Kinder- und Jugendhilfe in Salzburg	15
3.	Erhobener Sachverhalt	19
3.1	Zuteilung der Aufgaben des Trägers der Kinder- und Jugendhilfe	19
3.1.1	Aufgaben der Bezirksverwaltungsbehörden	19
3.1.2	Aufgaben der Landesregierung	19
3.2	Planung, Forschung und Öffentlichkeitsarbeit	20
3.2.1	Planung	20
3.2.2	Forschung	26
3.2.3	Öffentlichkeitsarbeit	28
3.3	Sozialpädagogische Einrichtungen	28
3.3.1	Vorsorge für sozialpädagogische Einrichtungen	28
3.3.2	Errichtung und Betrieb	30
3.3.3	Leistungsverträge und Kostenabgeltungen	30
3.3.4	Aufsicht	32

3.3.5	Selbstverständnis der Aufsicht	38
3.4	Fachaufsicht über die Bezirksverwaltungsbehörden	42
3.5	Fachkräfte	44
4.	Beurteilung	47

Abkürzungsverzeichnis/Glossar

A

ABGB	Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch
------	-------------------------------------

B

B-KJHG 2013	Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetz 2013
BVB	Bezirksverwaltungsbehörde(n)

E

etc	et cetera
ECTS	European Credit Transfer and Accumulation System

F

FA	Fachaufsicht
----	--------------

I

IKS	Internes Kontrollsystem
-----	-------------------------

K

KJH	Kinder- und Jugendhilfe
KIJA	Kinder- und Jugendanwaltschaft
KJHWF-VO	Kinder- und Jugendhilfe-Wohnformen-Verordnung

L

LAD	Landesamtsdirektion
LRH	Landesrechnungshof

S

S.KJHG	Salzburger Kinder- und Jugendhilfegesetz
Streetwork	Streetwork ist eine Methode der aufsuchenden sozialen Arbeit im niederschweligen Bereich. Streetworker gehen dorthin, wo sich Jugendliche aufhalten, ihre Freizeit verbringen und unter Umständen ihren Lebensmittelpunkt haben (zB Parks, Lokale).

U

ua	unter anderem
UMF	unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (Fremde)

Z

zB	zum Beispiel
Z	Ziffer

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Aufstellung der Ausgaben im Jahr 2017 18

Abbildung 2: Aufstellung der Einnahmen im Jahr 2017 18

1. Umfang, Ansatz und Methodik der Prüfung

1.1 Prüfungsauftrag

- (1) Der Landtagsklub der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ) erteilte dem LRH am 14. Dezember 2015 einen Prüfungsauftrag und präzierte diesen am 14. Dezember 2016. Der LRH hat Prüfungsaufträge von Landtagsfraktionen durchzuführen.

Der Prüfungsauftrag lautete:

„Prüfung der Gebarung des Referates Jugendwohlfahrt im Amt der Salzburger Landesregierung bezogen auf die generelle Abwicklung des Themas Jugendwohlfahrt ohne Bezirkshauptmannschaften vor allem dahingehend, ob es seine Verantwortung hinsichtlich Planung und Aufsicht der Jugendwohlfahrt gesetzeskonform, sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig wahrgenommen hat. Die Prüfung soll den Zeitraum von drei Jahren umfassen.“

Der LRH verwendete in seinem Bericht durchgängig den im gesamten geprüften Zeitraum gebräuchlichen Namen „Referat 3/02 - Kinder- und Jugendhilfe“ sowie die Leistungen nach dem Salzburger Kinder- und Jugendhilfegesetz als „Kinder- und Jugendhilfe“ (KJH)¹.

1.2 Prüfungsgegenstand

- (1) Wie dem Wortlaut des Prüfungsauftrags zu entnehmen, war der Prüfungsgegenstand die „Gebarung des Referates Jugendwohlfahrt“ als Teil der „Abteilung 3 - Soziales“ im Amt der Salzburger Landesregierung. Die Verantwortung für das Referat lag während des gesamten geprüften Zeitraums bei Herrn Landesrat Dr. Heinrich Schellhorn.²

Aus der Vielzahl der Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe griff der LRH dem Prüfungsauftrag entsprechend jene Aufgaben des Referats heraus, welche die Planung, For-

¹ Der Begriff "Jugendwohlfahrt" wurde in den letzten Jahren durch den Begriff "Kinder- und Jugendhilfe" ersetzt. Die Bezeichnung des "Referats 3/02 - Jugendwohlfahrt" wurde im Jahr 2002 in "Referat 3/02 - Soziale Kinder- und Jugendhilfe" geändert. Seit 1. Jänner 2015 wird das Referat als „Referat 3/02 - Kinder- und Jugendhilfe“ bezeichnet.

² Herr Dr. Schellhorn ist seit 13. Juni 2018 Landeshauptmann-Stellvertreter.

schung und Fachaufsicht enthielten. Nach einer mit dem Referat abgestimmten Risikoanalyse des LRH zeigten diese Bereiche im unmittelbaren Einfluss des Referats die größten Risiken für die Erreichung der Ziele der Kinder- und Jugendhilfe.

1.3 Prüfungsumfang

- (1) Für die Prüfung über einen Zeitraum von drei Jahren wählte der LRH die Jahre 2015 bis 2017 aus. Diese Entscheidung beruhte auf dem Umstand, dass mit 1. Mai 2015 das Salzburger Kinder- und Jugendhilfegesetz in Kraft trat und dieses als Prüfungsmaßstab herangezogen wurde. Der LRH verzichtete weitgehend auf die Erläuterung und Berücksichtigung der vor dem 1. Mai 2015 gültigen Vorschriften.

1.4 Prüfungsansatz

- (1) Aufgrund der Gesetze und den verfügbaren Informationen (Unterlagen des Referats, Literatur, Landtagsmaterialien, Internet), sowie durch Gespräche mit dem Referat, der Kinder- und Jugendanwältin und Personen aus verschiedenen Bereichen der Kinder- und Jugendhilfe entwickelte der LRH ein „Program-Logic-Model“ über die Abläufe und Zusammenhänge in der Kinder- und Jugendhilfe. Der LRH erstellte ein Organigramm und einen Prozessablauf der KJH. Diese stimmte er mit dem Referat ab.

Auf Grundlage dieser Erkenntnisse beurteilte der LRH die Risiken in den einzelnen Aufgabenfeldern. Grundsätzlich teilte das Referat die Risikoeinschätzung des LRH. Die Beurteilung diente zur Auswahl der Prüfungsinhalte.

Die wesentlichen Aufgaben des Referats lagen nicht in der Fallführung, sondern in der Planung der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Aufsicht über die operativ Tätigen. Der LRH wählte daher einen systemischen Prüfungsansatz - also lagen Abläufe, Handlungsanweisungen, Richtlinien, Prozesse und das interne Kontrollsystem (IKS) im Fokus.

Die Prüfung zielte auf eine begrenzte Prüfungssicherheit ab. Das bedeutet, dass die Aussagen des LRH nur die geprüften und beschriebenen Sachverhalte betreffen - ein Rückschluss auf andere Sachverhalte ist daher nicht zulässig. Statistische Methoden zur Stichprobenauswahl wurden aufgrund fehlender Informationen zur Grundgesamtheit nicht angewendet. Stichproben wurden durch bewusste Auswahl getroffen.

1.5 Datenquellen

- (1) Der LRH bezog Vorinformationen aus dem Internet, den Landtagsmaterialien, der Literatur und aus Gesprächen mit Personen im Referat. Informationen stammten auch von der Kinder- und Jugendanwältin und anderen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe tätigen Personen. Der beschriebene Sachverhalt und die darauf aufbauende Beurteilung beruhen ausschließlich auf Auskünften und Unterlagen (Prüfungsnachweise) des Referats.

1.6 Prüfungsfrage

- (1) Aus dem Prüfungsauftrag wurde folgende Prüfungsfrage abgeleitet:
Erfüllte das Referat 3/02 - Kinder- und Jugendhilfe seine Aufgaben der Planung, Forschung und Aufsicht über die sozialpädagogischen Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe und die Fachaufsicht über die Bezirksverwaltungsbehörden in den Jahren 2015 bis 2017 entsprechend den bestehenden Vorschriften?

1.7 Ablauf der Prüfung

- (1) Aus Rücksicht auf die Ressourcen des Referats wurde der Dauer der Prüfung keine Priorität eingeräumt. Das Prüfteam des LRH nahm gleichzeitig an anderen Prüfungen teil.

1.7.1 Prüfungsplanung

- (1) Während der Vorerhebungen des LRH fand am 26. April 2018 ein erstes Gespräch mit dem Leiter der Sozialabteilung, Vertretern des Referats und dem Prüfteam des LRH statt. Dabei wurden der geplante Ablauf und der Inhalt der Prüfung besprochen und erste Unterlagen angefordert.

Das Referat erklärte seine Aufgaben und die Abläufe und Zusammenhänge in der Kinder- und Jugendhilfe bei einer Besprechung am 30. Mai 2018. Die in der Sozialabteilung eingesetzte Software stellte es am 5. und 11. Juli 2018 vor. Dabei beantwortete das Referat Fragen zu seiner Arbeit und der Fachaufsicht über die Bezirksverwaltungsbehörden.

Am 12. Juli 2018 führte der LRH ein Gespräch bei der Kinder- und Jugendanwältin über Aufgaben und Probleme in der Kinder- und Jugendhilfe. Besprochen wurden auch die Erfahrungen der im Jahr 2016 neu geschaffenen kinderanwaltschaftlichen Vertrauensperson für die Minderjährigen in den Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe.

Am 2. August 2018 fand ein Treffen mit dem Referat zur Fachaufsicht über die Einrichtungen statt. Dieses wurde am 14. August 2018 zum Thema Kalkulation und Überprüfung der Tagsätze fortgesetzt. Die Fachaufsicht über die Bezirksverwaltungsbehörden (BVB) wurde am 23. August 2018 besprochen.

Im Organisationshandbuch der Abteilung 3 waren für das Referat zwei Prozesse zu Förderungen dargestellt. Prozessbeschreibungen für andere Aufgaben des Referats (etwa Planung, Forschung, Fachaufsicht) waren nicht vorhanden.

Der LRH entwarf auf Grundlage der erhaltenen Auskünfte und übergebenen Unterlagen ein „Program-Logic-Model“ und eine vereinfachte Ablaufdarstellung der Kinder- und Jugendhilfe sowie ein Organigramm des Referats. Diese Unterlagen erörterte der LRH am 20. September 2018 mit dem Referat und überarbeitete sie.

Darauf aufbauend erstellte der LRH eine Risikoanalyse. Diese wurde dem Referat übermittelt und am 8. Oktober 2018 gemeinsam diskutiert. Die Risiken wurden beiderseits als realistisch eingeschätzt. Die Bereiche „Planung, Forschung und Öffentlichkeitsarbeit“, „Aufsicht über sozialpädagogische Einrichtungen“ und „Fachaufsicht über Bezirksverwaltungsbehörden“ aus dem Verantwortungsbereich des Referats bargen nach Ansicht des LRH die größten Risiken für Qualität und Kosten der Kinder- und Jugendhilfe.

Das Referat übermittelte in der Folge "erste Überlegungen in der Abteilung 3 ohne Anspruch auf Vollständigkeit über vorhandene Kontrollen". Diese sollten gewährleisten, dass das Referat seine Aufgaben entsprechend den bestehenden Vorschriften erfüllte.

Die Prüfung zielte darauf ab, die Wirksamkeit des internen Kontrollsystems (IKS) im Referat zu untersuchen. Dazu forderte der LRH Dokumente aus dem geprüften Zeitraum an. Diese sollten die vom Referat durchgeführten Kennzahlenvergleiche und Analysen, die konkreten Maßnahmen und Ergebnisse samt den ihnen zugrundeliegenden Überlegungen bestätigen.

1.7.2 Untersuchungsphase

- (1) Der LRH sandte die ersten schriftlichen Fragen zur Aufsicht über die Einrichtungen am 25. Oktober 2018 an das Referat. Zur Klärung eventueller Rückfragen fand am 16. November 2018 eine Besprechung statt. Die schriftlichen Antworten gingen bis 15. Jänner 2019 beim LRH ein. Der LRH prüfte die erhaltenen Informationen und Unterlagen und formulierte 36 weitere Fragen zur Aufsicht über die Einrichtungen. Diese gingen am 4. März 2019 an das Referat; es antwortete dem LRH binnen sechs Wochen. 19 Fragen zum Themenbereich Planung und Forschung erhielt das Referat am 26. März 2019 und beantwortete diese bis zum 8. Mai 2019. Zur Klärung von widersprüchlich erscheinenden Auskünften stellte der LRH im Juli 2019 weitere 15 Fragen. Die Antworten erfolgten binnen Wochenfrist. Der LRH stellte insgesamt 91 schriftliche Fragen, die überwiegend in Schriftform beantwortet wurden.

1.7.3 Berichterstattung

- (1) Am 11. September 2019 wurde der geprüften Stelle der erhobene Sachverhalt und die Beurteilung in der Schlussbesprechung vorgestellt. Die sechswöchige Frist zur Stellungnahme endete am 24. Oktober 2019. Die Stellungnahme der Landesamtsdirektion (kurz: LAD) traf am 25. Oktober 2019 beim Landesrechnungshof ein.

Vom Landesrechnungshof festgestellte Sachverhalte sind mit „(1)“ gekennzeichnet. Die Bewertungen von Sachverhalten samt allfälligen Anregungen und Empfehlungen sowie Bemängelungen und Beanstandungen sind mit „(2)“ gekennzeichnet.

Diese werden durch Schattierung hervorgehoben.

Die zusammenfassende Gegenäußerung der Landesverwaltung – abgegeben von der Landesamtsdirektion – für die geprüfte Einrichtung wird kursiv dargestellt und ist mit „(3)“ kodiert. Eine abschließende Äußerung des Landesrechnungshofes ist mit „(4)“ gekennzeichnet und durch Schattierung hervorgehoben.

Die vollständige Gegenäußerung ist dem Bericht als Anlage angeschlossen.

- (3) *Die LAD erklärte in ihrer Stellungnahme ua, dass es im Sozialbereich derzeit nicht anerkannter Stand der Technik sei, verwaltungsinterne Prozesse auf Landesebene in Form von IKS-Prozessen zu determinieren. Aufgaben der Planung und Fachaufsicht seien nicht über IKS-Prozesse determiniert. Im Hinblick auf die Komplexität und Variabilität*

dieser Vorgänge wäre dies auch gar nicht sinnvoll möglich. Es erscheint fragwürdig, das Fehlen solcher Instrumente, die im untersuchten Bereich weder Stand der Technik noch gesetzlich vorgegeben seien, als zentralen Kritikpunkt herauszuarbeiten.

- (4) Gemäß § 7 der Geschäftsordnung des Amtes der Salzburger Landesregierung waren seit 1.1.2015 Organisationshandbücher für die Abteilungen zu erstellen. Diese Handbücher sollten laut dem zugehörigen Leitfaden der LAD auch eine "Dokumentation der IKS Prozesse" enthalten, insbesondere jener Prozesse mit finanziellen Auswirkungen. Das Referat hatte für seinen Aufgabenbereich zwei IKS-Prozesse unter Anwendung der bereitgestellten Vorlagen abgebildet. Die Argumentation, dass es "nicht allgemein anerkannter Stand der Technik war, verwaltungsinterne Prozesse auf Landesebene (...) zu determinieren" war daher nicht tauglich, die Kritik zu entkräften.

2. Kinder- und Jugendhilfe in Salzburg

- (1) Die rechtlichen Grundlagen der Kinder- und Jugendhilfe (KJH) sind die UN-Kinderrechtskonvention, das Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetz 2013 (B-KJHG 2013) und das Salzburger Kinder- und Jugendhilfegesetz (S.KJHG). Das vorrangige und gemeinsame Ziel in den Rechtsgrundlagen ist die Erhaltung des Kindeswohls und der Schutz vor Gewalt unter Beachtung der familiären Rechte und Beziehungen.³

Kinder und Jugendliche sind Minderjährige, also Personen die noch nicht 18 Jahre alt sind. Pflege und Erziehung von Minderjährigen sind in erster Linie Pflicht und auch Recht ihrer Eltern oder der sonst mit Pflege und Erziehung betrauten Personen. Dies beinhaltet vor allem den Schutz vor allen Formen von Gewalt oder anderen Kindeswohlgefährdungen. Sollten diese Personen dazu nicht in der Lage sein, hat das Land Salzburg als Träger der Kinder- und Jugendhilfe den Schutz der Minderjährigen wahrzunehmen.

Die Bezirksverwaltungsbehörden - der Magistrat der Stadtgemeinde Salzburg und die fünf Bezirkshauptmannschaften - und das Referat 3/02 - Kinder- und Jugendhilfe im Amt der Salzburger Landesregierung, kurz Referat genannt, unterstützen die Eltern bei der Erfüllung ihrer Aufgaben bei der Pflege und Erziehung. Sie informieren über förderliche Pflege und Erziehung und bieten Beratungsleistungen bei Erziehungs- und Entwicklungsfragen sowie familiären Problemen an.

Bei Verdacht auf Beeinträchtigung des Kindeswohls ist im Regelfall eine Gefährdungsabklärung vorgesehen. Wird eine Gefährdung des Kindeswohls festgestellt, erstellt die Bezirksverwaltungsbehörde einen Hilfeplan über die weitere Vorgangsweise. In rund neun von zehn Fällen erfolgt dies im Einvernehmen mit den Erziehungsberechtigten.

Der Hilfeplan ist die Grundlage für die Gewährung von Erziehungshilfen. Diese bestehen aus der **vollen Erziehung** in Einrichtungen oder bei Pflegepersonen sowie aus der **Unterstützung der Erziehung** durch Beratung oder professionelle Begleitung der Minderjährigen und ihrer Familien an ihren Wohnorten. Der Hilfeplan ist zumindest einmal jährlich von der zuständigen BVB zu überprüfen und wenn notwendig zu ändern.

³ In der Gegenäußerung ergänzt die LAD, dass die Kinder- und Jugendhilfe auch für Erziehungshilfen für junge Erwachsene bis zum 21. Lebensjahr zuständig ist.

Den Kontakt mit den Minderjährigen, deren Eltern und dem Betreuungspersonal in den Einrichtungen pflegen vorrangig die Bediensteten der BVB. Ihnen obliegt auch die Beratung und Betreuung von Familien, die Gefährdungsabklärung und die Gewährung von Erziehungshilfen einschließlich der Hilfeplanung.

Um Erziehungshilfen entsprechend den Hilfeplänen leisten zu können, bedient sich das Land Salzburg privater Organisationen. Diese betreiben sozialpädagogische Einrichtungen im Rahmen der vollen Erziehung und bieten Unterstützung der Erziehung an. Einzelpersonen arbeiten vor allem als Pflegepersonen im Rahmen der vollen Erziehung.

Bei Gefahr in Verzug für das Kindeswohl nimmt die BVB die Minderjährigen aus ihrem Umfeld und bringt sie vorrangig in Kriseneinrichtungen unter. Maßnahmen bei Gefahr in Verzug werden umgehend dem Familiengericht angezeigt. Dieses entscheidet über die weiteren Maßnahmen und entzieht den Eltern gegebenenfalls die Obsorge. Im Jahr 2017 erfolgten etwa 13 Prozent aller Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe auf Grundlage von Gerichtsentscheidungen.

Das Referat ist verantwortlich für Planung, Forschung und Öffentlichkeitsarbeit. Es bewilligt Kinder- und Jugendhilfeorganisationen und deren Einrichtungen und hat die Aufsicht darüber. Ihm obliegt weiters die Fachaufsicht über die BVB. Dazu zählen auch die fachliche Unterstützung sowie die Aus- und Fortbildung der Fachkräfte.

Fachkräfte des Referats betreiben den psychologischen Dienst der Kinder- und Jugendhilfe und bieten gemeinsam mit Organisationen und Vereinen verschiedene Formen der Elternberatung an.

Im Rahmen der "Soziale Dienste" vermittelt das Referat unter anderem eine Notschlafstelle, ein Beschäftigungsprojekt für Minderjährige oder Erholungsaktionen für Minderjährige und Familien. Es organisiert über private Anbieter leicht zugängliche Sozialarbeit für Minderjährige außerhalb von Erziehungshilfen (Streetwork) und wirkt in Adoptionsverfahren mit. Die Berufsanerkennung von Fachkräften, die Ausbildung der Bediensteten und die Organisation der Akteneinschau für ehemalige Heim- und Pflegekinder zählen auch zu seinen Aufgaben.

Zur Beratung der Landesregierung in den Angelegenheiten der Kinder- und Jugendhilfe ist der Kinder- und Jugendhilfebeirat eingerichtet. Das Referat führt dessen Geschäfte.

Das Land Salzburg betreibt selbst bis auf eine Ausnahme keine Einrichtungen zur vollen Erziehung. Diese Leistungen erbringen private Organisationen gegen Kostenentgelte. Einen Teil der vollen Erziehung erbringen Pflegepersonen. Das Land Salzburg betreibt lediglich die Krisenstelle für Säuglinge und Kleinkinder gemeinsam mit einer Mutter-Kind-Gruppe im Rahmen des Sozialpädagogischen Zentrums⁴.

Dem Referat angegliedert ist die weisungsfreie Kinder- und Jugendanwaltschaft (KIJA). Sie ist die unabhängige Vertretung von Kindern und Jugendlichen und berät diese.

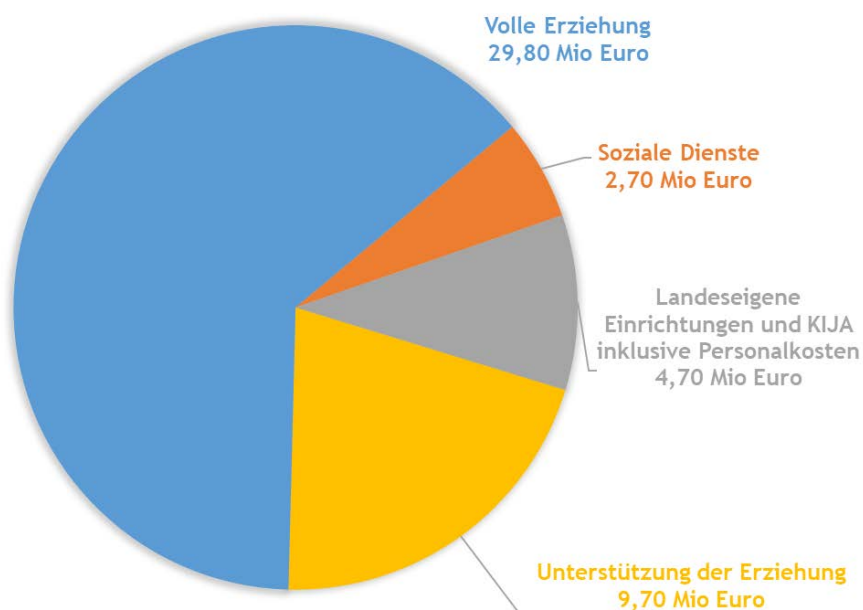
Die Interessen der in sozialpädagogischen Einrichtungen lebenden Minderjährigen werden vom Kinder- und Jugendrat vertreten.

Am Ende des Jahres 2017 lebten in Salzburg rund 98.100 Personen unter 18 Jahren. Laut Sozialbericht 2017 führten die BVB 2.186 Gefährdungsabklärungen im Berichtsjahr durch. Während des Jahres wurden 1.719 Unterstützungen der Erziehung gewährt. 489 Minderjährige waren in Einrichtungen der vollen Erziehung untergebracht; weitere 275 lebten bei Pflegepersonen.

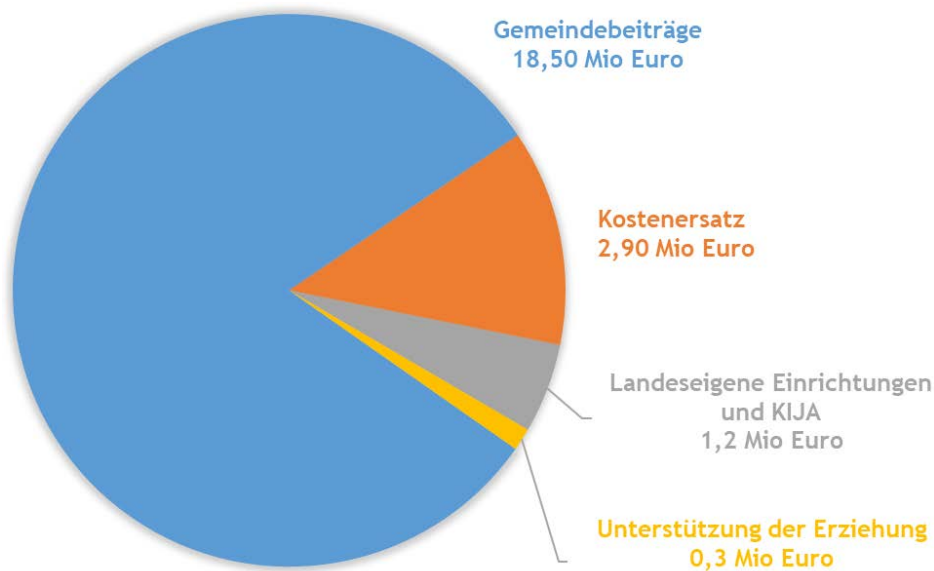
Die Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe wurden grundsätzlich aus Mitteln des Landes finanziert. Gleiches galt auch für die Personalkosten des Referats und der BVB.

Im Jahr 2017 beliefen sich die Ausgaben der Kinder- und Jugendhilfe laut Rechnungsabschluss des Landes auf rund 46,9 Mio Euro - dies waren nicht ganz 1,5 Prozent der Landesausgaben in diesem Jahr. Darin nicht enthalten war der Personalaufwand für das Referat und die BVB.

⁴ Dies ist laut Stellungnahme der LAD die korrekte Bezeichnung und ersetzt den im Rohbericht verwendeten Begriff "Sonderpädagogisches Zentrum".

AUFSTELLUNG DER AUSGABEN IM JAHR 2017*Abbildung 1: Aufstellung der Ausgaben im Jahr 2017*

Die Einnahmen der Kinder- Jugendhilfe betrugen im Jahr 2017 rund 22,9 Mio Euro.

AUFSTELLUNG DER EINNAHMEN IM JAHR 2017*Abbildung 2: Aufstellung der Einnahmen im Jahr 2017*

Netto verblieben beim Land Salzburg 24,0 Mio Euro bzw 51,2 % der Gesamtausgaben sowie die zugehörigen Personalkosten.

3. Erhobener Sachverhalt

3.1 Zuteilung der Aufgaben des Trägers der Kinder- und Jugendhilfe

3.1.1 Aufgaben der Bezirksverwaltungsbehörden

(1) Das S.KJHG⁵ wies den BVB die Durchführung folgender Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe zu:

1. die Beratung und Betreuung
2. die Gefährdungsabklärung
3. die Gewährung von Erziehungshilfen einschließlich der Hilfeplanung
4. die Eignungsbeurteilung von Pflegepersonen, die Bewilligung privater Pflegeverhältnisse, die Gewährung von Pflegekindergeld und Betreuungsbeiträgen sowie die Pflegeaufsicht
5. die Mitwirkung an Adoptionen im Inland
6. die Vertretung von Kindern und Jugendlichen in Unterhaltsangelegenheiten
7. die Ausübung der gesamten Obsorge, soweit diese dem Kinder- und Jugendhilfeträger von Gesetzes wegen zukommt oder er damit betraut worden ist
8. die Vertretung des Kinder- und Jugendhilfeträgers in allen gerichtlichen Verfahren nach dem ABGB
9. die gesetzliche Vertretung von unbegleiteten minderjährigen Fremden

3.1.2 Aufgaben der Landesregierung

(1) Das Referat war nach dem S.KJHG für die Erfüllung folgender Verpflichtungen zuständig; die **fett gedruckten Passagen** prüfte der LRH:

- § 5 Planung**
- § 6 Forschung**
- § 7 Öffentlichkeitsarbeit**
- § 10 Soziale Dienste
- § 17 Unterstützung der Erziehung
- § 20 Vorsorge für sozialpädagogische Einrichtungen**
- § 21 Bewilligung von sozialpädagogischen Einrichtungen**
- § 22 Anerkennung von Ausbildungen

⁵ § 39 Absatz 3 S.KJHG

§ 24 Rechte von Kindern und Jugendlichen in sozialpädagogischen Einrichtungen**§ 25 Aufsicht über sozialpädagogische Einrichtungen**

§ 28 Aus- und Fortbildung von Pflegepersonen

§ 30 Pflegekindergeld

§ 36 Mitwirkung an der Adoption

§ 39 Sachliche Zuständigkeit

1. Fachaufsicht über die Bezirksverwaltungsbehörden und deren fachliche Unterstützung bei der Erfüllung der Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe
2. fachliche Aus- und Fortbildung der Fachkräfte, die mit der Durchführung der Aufgaben nach diesem Gesetz betraut sind, soweit es sich nicht um Bildungsmaßnahmen handelt, die der Aufsicht der Schulbehörden unterliegen
3. Vorsorge für eine wirtschaftliche Unterstützung von werdenden Müttern und Eltern von Säuglingen und Kleinkindern in besonderen Bedarfslagen

§ 42 Fachliche Ausrichtung

§ 54 Ermöglichung der Akteneinschau für ehemalige Heim- und Pflegekinder

§ 46 Geschäftsführung des Kinder- und Jugendhilfebeirats

3.2 Planung, Forschung und Öffentlichkeitsarbeit

- (1) Der LRH beurteilte Planung, Forschung und Öffentlichkeitsarbeit als einen Risikobereich mit weitreichenden Auswirkungen auf die Qualität und Kosten der KJH. Das Referat nannte die aus seiner Sicht vorhandenen Kontrollen zur Minimierung dieses Risikos.

3.2.1 Planung

- (1) Das S.KJHG sieht seit seinem Inkrafttreten im Mai 2015 eine kurz-, mittel- und langfristige Planung vor. Es unterscheidet zwischen einer Bedarfsplanung und einer Entwicklungsplanung. Insbesondere ist Bedacht zu nehmen auf:
1. Regionale Strukturen;
 2. gesellschaftliche Entwicklungen;
 3. wissenschaftliche Erkenntnisse;
 4. Bevölkerungsentwicklung hinsichtlich Demografie, Struktur und Problemlagen;
 5. geschlechts- und diversitätsspezifische Bedürfnisse;
 6. österreichweite und internationale fachliche Standards.⁶

⁶ § 5 S.KJHG

Laut Regierungsvorlage⁷ zum S.KJHG benötigt die Kinder- und Jugendhilfe Konzepte, damit sie ihre Aufgaben bedürfnisorientiert, zielgerichtet und wirksam erfüllen kann. Die Planung hat dafür zu sorgen, dass die Leistungen in der erforderlichen Art (Entwicklungsplanung) und im notwendigen Umfang (Bedarfsplanung) zur Verfügung stehen.

Die Regierungsvorlage zum B-KJHG 2013 führt zur verpflichtenden Planung der Kinder- und Jugendhilfeträger folgendes aus:

„Planung umfasst die systematische Erarbeitung von Zielen und die gedankliche Vorwegnahme solcher Handlungsabfolgen, die eine bestmögliche Verwirklichung der Ziele erwarten lassen. Diese Planung hat die Gesamtheit aller Dienste und Leistungen der öffentlichen wie privaten Kinder- und Jugendhilfe einzubeziehen und auch die entsprechende budgetäre Vorsorge zu treffen.

Die Planung hat zukunftsorientiert zu erwartende Trends in der Bevölkerung wie die Entwicklung der Kinderzahlen, Familienformen (Alleinerziehende, Patchworkfamilien etc) und familiären Netzwerke aber auch gesamtgesellschaftliche Problemfelder zB Migration, Armut, Verschuldung, legaler und illegaler Drogenkonsum sowie Kriminalität zu beobachten und mit entsprechenden Konzepten darauf zu reagieren.

In diese strukturellen Überlegungen sind Ergebnisse der allgemeinen Sozial- und Familienforschung ebenso einzubeziehen wie die Forschungserkenntnisse gemäß § 14 B-KJHG 2013.“⁸

Unter Planung wird ein periodischer und zyklischer Prozess verstanden, der aufbauend auf der Kenntnis der Gegenwart verschiedene Szenarien mit unterschiedlichen Entwicklungen als angestrebte Situation in der Zukunft dokumentiert. Je nach Veränderung der Situation können die erarbeiteten Lösungsansätze rasch angewendet werden; falls erforderlich, kann die vorhandene Planung angepasst werden.

Unter kurzfristiger Planung beschrieb das Referat die Auslobung und Eröffnung sozialpädagogischer Einrichtungen. Dabei habe es einem „*standardisierten Planungsprozess*“

⁷ Siehe Nummer 506 der Beilagen zum stenographischen Protokoll des Salzburger Landtags (3. Session der 15. Gesetzgebungsperiode) Vorlage der Landesregierung für ein Gesetz zur Erlassung eines Salzburger Kinder- und Jugendhilfegesetzes zu § 5 S.KJHG

⁸ 2191 der Beilagen XXIV. Gesetzgebungsperiode - Regierungsvorlage - Erläuterungen mit wirkungsorientierter Folgenabschätzung

gefolgt. Ausgelöst sei dieser Prozess worden, wenn die BVB zusätzliche Plätze in Einrichtungen gefordert hätten.

Die vorgelegte Prozessbeschreibung entsprach weder dem Leitfaden der Landesamtsdirektion für das Organisationshandbuch noch dem Leitfaden für die Weiterentwicklung des internen Kontrollsystems (IKS).

Das Referat verstand unter mittelfristiger Planung die ein- bis zweijährige Budgetplanung.

Zur langfristigen Planung verwies das Referat darauf, dass die Anwendung eines Prognose-Modells nach Bayrischem Vorbild⁹ im Jahr 2013 ins Auge gefasst worden sei. Dieses Modell sei aber nicht weiterverfolgt worden.

Dazu führt das Protokoll der Sitzung des Kinder- und Jugendhilfebeirats im Jahr 2017 aus:

„(...) In der abschließenden Diskussion werden Möglichkeiten der partizipativen bzw wissenschaftlich begleiteten Budgetplanung erörtert, um deren Treffsicherheit zu verbessern. Die vor einigen Jahren erwogene Einbindung statistischer/wissenschaftsbasierter Prognose-Modelle (etwa nach Bayerischem Vorbild) wurde jedoch - nicht zuletzt aufgrund der aktuellen Entwicklungen der Jahre ab 2015, welche alle Planungsannahmen gänzlich obsolet gemacht haben - zuletzt nicht (mehr) weiterverfolgt.“

Das Bayrische Modell empfahl unter Punkt 1.3. Maßnahmenplanung „die zur Befriedigung des Bedarfs notwendigen Vorhaben rechtzeitig und ausreichend zu planen. Dabei ist Vorsorge zu treffen, dass auch ein unvorhergesehener Bedarf befriedigt werden kann.“ Der LRH sah in diesen Ausführungen die Erklärung, dass unterschiedliche und sich wechselseitig beeinflussende Rahmenbedingungen in einem komplexen Umfeld eine Planung im Sinn von endgültiger Berechnung nicht zuließen.

Das Referat erklärte, dass monatliche Fallzahlenanalysen erstellt worden seien. Diese hätten aus einer Auswertung der Fallzahlen, aufgeschlüsselt nach Bezirk und Unterstützungsart bestanden. Ungewöhnliche bzw bemerkenswerte Entwicklungen seien vom

⁹ Bezug genommen wurde auf die „Jugendhilfeplanung im Landkreis München“.

Referatsleiter und der Aufsicht über die sozialpädagogischen Einrichtungen diskutiert und analysiert worden. Die Fallzahlenanalyse hätte auch für andere fachliche Fragestellungen des Referats (zB wie entwickelt sich das Pflegepersonenwesen, welche regionalen Unterschiede gibt es bei welchen Erziehungshilfen und warum?) eine wichtige Grundlage gebildet. Die Entscheidung darüber, welche Maßnahmen wann und in welcher Weise geplant und schließlich umgesetzt worden seien, sei jedoch auf einen komplexen Prozess zurückgegangen, in dem fachliche, budgetäre, rechtliche und politische Aspekte sowie die Tätigkeit vieler Akteure/innen oft über einen längeren Zeitraum zusammengefloßen seien.

Auf die Fragen des LRH nach konkreten Planungshandlungen führte das Referat etwa an, dass im geprüften Zeitraum mehrere Produktbeschreibungen neu definiert worden seien. Dabei handelte es sich etwa um das Produkt "Intensivbetreute sozialpädagogische Wohngemeinschaft für Kinder". Dieses war nach Recherche des LRH in dieser Form noch nicht vorhanden gewesen. Zu den Produkten "Mutter-Kind-Wohngemeinschaft" und "Krisenstelle für Kleinkinder und Säuglinge" erhob der LRH, dass diese nicht neu, sondern bereits im Sozialbericht 2012 vorhanden waren.

Das Referat gab auch zu bedenken, *„dass in den Jahren 2015 bis 2017 die für Planungsaktivitäten verfügbaren Ressourcen aus den folgenden Gründen erheblich eingeschränkt bzw sehr stark auf einzelne Themen konzentriert waren.*

- *Notwendige Schwerpunktsetzung auf die Implementierung des neuen Salzburger Kinder- und Jugendhilfegesetzes (in Kraft getreten mit 1.5. 2015)*
- *Flüchtlingswelle und UMF-Thematik ab Mitte 2015"*

Zur Implementierung des S.KJHG erklärte das Referat bereits in die Entstehung des B-KJHG 2013 über Arbeitsgruppen eingebunden gewesen zu sein. Der LRH stellte fest, dass das B-KJHG 2013 unter anderem vorgesehen hatte, dass die Landesgesetze bis zum 1. Mai 2014 zu erlassen waren. Als finanziellen Anreiz für eine möglichst rasche Umsetzung hatte das B-KJHG 2013 einen Zweckzuschuss vorgesehen. Da das Landesgesetz in Salzburg erst mit 1. Mai 2015 in Kraft trat, entging dem Land dieser Zweckzuschuss von insgesamt 512.460 Euro.

Im Zusammenhang mit der „Flüchtlingswelle und UMF-Thematik“ stellte der LRH folgenden Sachverhalt fest:

Der Umstand, dass UMF bereits vor Beginn des geprüften Zeitraums in Salzburg betreut wurden, ist in den Sozialberichten erkennbar. So wurden etwa im Jahr 2014 in der Grundversorgung 90 UMF in Salzburg gezählt.¹⁰

Der LRH schließt daraus, dass die besonderen Anforderungen an die Helfersysteme auf Grund der unterschiedlichen Herkunft, Religion und Sprache sowie den teils traumatischen Erlebnissen der UMF schon bekannt gewesen sein mussten.

Die KJH betreute nur UMF die jünger als 14 Lebensjahre waren oder Jugendliche, die bereits vier Monate über einen positiven Asylbescheid verfügten. Wie viele UMF in Maßnahmen der KJH betreut wurden, war dem Referat für den geprüften Zeitraum nicht bekannt.

Das Referat erklärte dem LRH zur Planung von Produkten und Einrichtungen im Zusammenhang mit UMF:

„Erst mit den Entwicklungen der Flüchtlingswelle 2015/16 ergab sich aufgrund der stark steigenden Zahl der positiven Asylbescheide für UMF das Erfordernis, spezifische Regelungen für – asylberechtigte - UMF in der KJH zu treffen.“

Das Referat informierte das Ressort, dass es im Sommer 2015 einen Bedarf an 300 Plätzen für UMF in der KJH erkannte und schlug die Entwicklung fünf neuer Produktbeschreibungen für diese Zielgruppe vor.

Bis zum Dezember 2015 adaptierte das Referat drei vorhandene Produktbeschreibungen für Jugendliche mit Asyl (Wohngemeinschaft für Jugendliche, Betreutes Wohnen und Krisenstelle für Jugendliche). Die Änderungen betrafen im Wesentlichen die Ausstattung dieser Wohneinrichtungen, die Beschreibung der Zielgruppe, den Erwerb von Sprachkenntnissen und die Arbeit mit dem Herkunftssystem anstelle der sonst üblichen Elternarbeit.

¹⁰ Siehe Sozialbericht 2017

Die Produktbeschreibung für "Krisenplätze vorrangig für UMF" folgte im April 2016, im März 2017 folgte die "Sonderwohnform für UMF: Sozialpädagogische Wohngemeinschaft für Jugendliche der Grundversorgung und KJH". Diese beiden wiesen weiterreichende Neuerungen gegenüber den anderen vorhandenen Produktbeschreibungen auf.

In einer Fragebeantwortung an den LRH erklärte das Referat, dass der Anfang 2016 geplante Ausbau der Unterbringungsmöglichkeiten für asylberechtigte UMF mangels Bedarf nicht mehr erfolgt sei.

Ungeachtet dessen führte das Referat zu den monatlichen Fallzahlanalysen des II. Quartals 2016 aus, dass ein Anstieg der Fallzahlen der UMF erkennbar gewesen sei. Es habe dies als Grundlage für die Korrektur der Budgethochrechnung und des nächsten Budget-Voranschlags genommen. Für die fachliche Bedarfs- und Entwicklungsplanung habe das Referat einen Mehrbedarf an Plätzen für UMF und die Verstärkung der Bemühungen um „Sonderwohnformen für UMF“ abgeleitet.

Der LRH erhielt eine im Nachhinein erzeugte Aufstellung über die drei monatlichen Fallzahlen des II. Quartal 2016. Diese enthielt keine Daten zu UMF in der KJH.

In den Protokollen des Kinder- und Jugendhilfebeirats der Jahre 2015 bis 2017 findet sich kein Hinweis auf eine gesetzlich vorgesehene Beteiligung desselben an Planung.¹¹

- (3) *Als Beispiel konkreter Planungshandlungen nannte die LAD in der Gegenäußerung die Überarbeitung von Produkten sowie Prozesse, die zu konkreten Verbesserungen in bestehenden Einrichtungen oder zur Schaffung neuer Einrichtungen geführt hätten. Die LAD schilderte im Zusammenhang mit der im Jahr 2015 beginnenden Flüchtlingswelle die komplizierte Situation, der sich das Referat ausgesetzt sah.*

Dem Referat wären die maßgeblichen Mengengerüste und daraus folgenden Versorgungsbedarfe zu jedem Zeitpunkt bekannt gewesen. Die exakte Gesamtzahl aller in Einrichtungen der KJH betreuten UMF sei keine zentrale Bestimmungsgröße für die Planung von Maßnahmen gewesen.

¹¹ § 5 (2) S.KJHG

Die übermittelte monatliche Gesamtstatistik über die laufenden Erziehungshilfen werde monatlich laufend aus SIS/Cognos abgeleitet und sei eine durchgängige, wichtige Planungsgrundlage für das Referat.

- (4) Die Argumentation der LAD, dass Mengengerüste bekannt gewesen wären, konnte das Referat weder in der Prüfung noch in der Gegenäußerung belegen. Wie eine evidenzbasierte Bedarfsplanung stattfinden hätte sollen, konnte der LRH nicht nachvollziehen.

3.2.2 Forschung

- (1) Zur Beurteilung der qualitativen Auswirkungen sowie zur Weiterentwicklung der Leistungen der KJH sind von der Landesregierung erforderlichenfalls Forschungsvorhaben anzuregen, nach Maßgabe der im Landeshaushalt zur Verfügung stehenden Mittel zu fördern oder selbst durchzuführen. Der Grundsatz der Partnerschaftlichkeit ist zu wahren.¹²

Die Regierungsvorlage zum B-KJHG 2013 führt zum Stellenwert der Forschung aus:

„Als Grundlage für wirkungsorientierte Planung und die Weiterentwicklung der KJH werden sowohl Erkenntnisse über das Ausmaß der Zielerreichung durch eingesetzte Angebote und Leistungen als auch Wissen über die Auswirkungen der gesetzten Maßnahmen auf das Wohl und die Entwicklung der betreuten Minderjährigen benötigt. Dieses soll durch entsprechende Forschungsarbeiten geliefert werden.

Die Forschungsarbeiten sollen primär die Effizienz der Interventionen der Kinder- und Jugendhilfe prüfen sowie outcome-, praxis- und zielgruppenorientiert sein. Ebenso ist ein Vergleich mit wissenschaftlichen Arbeiten aus der Europäischen Union anzustreben.

Da sich viele forschungsrelevante Fragen nicht auf den Zuständigkeitsbereich eines Kinder- und Jugendhilfeträgers beschränken, ist eine Zusammenarbeit mehrerer Länder, in die auch Universitäten einzubeziehen sind, anzustreben, um Synergien zu nutzen und Ressourcen zu bündeln.“¹³

¹² § 6 S.KJHG

¹³ 2191 der Beilagen XXIV. Gesetzgebungsperiode - Regierungsvorlage - Erläuterungen mit wirkungsorientierter Folgenabschätzung

Abweichend vom B-KJHG 2013 sieht das S.KJHG keine Verpflichtung vor, Forschung zu betreiben. Die Landesregierung hat Forschungsvorhaben zur Beurteilung der qualitativen Auswirkungen sowie der Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe nur „erforderlichenfalls anzuregen, nach Maßgabe der im Landeshaushalt zur Verfügung stehenden Mittel zu fördern oder selbst durchzuführen“. ¹⁴

Zum Thema Forschung verwies das Referat darauf, dass elf namhafte einschlägige Fachzeitschriften aufgelegt wären. Die fachlich betroffenen Bediensteten des Referats seien durch Umlauf in die Lektüre eingebunden worden. Auf Nachfrage des LRH nach konkreten Erkenntnissen aus der Lektüre verwies das Referat auf einen komplexen Prozess und externe Faktoren; konkrete Maßnahmen nannte es nicht.

Das Referat erklärte, folgende Forschungen unterstützt zu haben:

- Teilnahme an der vom zuständigen Bundesministerium durchgeführten Evaluierung des B-KJHG 2013
- Einreichung einer facheinschlägigen Projektarbeit einer Mitarbeiterin zum Abschluss ihres Masterlehrgangs
- Bestmögliche und detaillierte Beantwortung eines ausführlichen Fragebogens des United Nations - High Commissioner for Refugees (UNHCR) unter Miteinbeziehung der BVB
- Unterstützung einer Studie zum Pflegeelternwesen im Land Salzburg mit 1.600 Euro

Die Studie zum Pflegeelternwesen war Gegenstand der Sitzung des Kinder- und Jugendhilfebeirates im Jahr 2017. Der Schlusssatz im Protokoll dazu lautete: *„Hervorgehoben wird, dass für die Pflegeeltern Liebe, Familie und vor allem Zeit sehr wichtig sind. Der Entschluss, Pflegeeltern geworden zu sein, wird generell nicht bereut: der Tenor lautet „Wir würden das Pflegekind wieder aufnehmen“. Abschließend wird über verschiedene Optionen diskutiert, Pflegeeltern auch die Wertschätzung der Gesellschaft in geeigneter Form deutlicher zu vermitteln.“*

Welche Schlüsse und konkrete Maßnahmen die Studie im Referat auslöste, um das Angebot an Pflegepersonen in Salzburg zu erhöhen, war nicht ersichtlich. Im gesamten geprüften Zeitraum budgetierte das Referat keine Mittel für Forschung.

¹⁴ § 6 S.KJHG

3.2.3 Öffentlichkeitsarbeit

- (1) Die Landesregierung hat durch Öffentlichkeitsarbeit das Verständnis für die Anliegen der Kinder- und Jugendhilfe in der Gesellschaft zu stärken und die Öffentlichkeit über die Zielsetzungen, Aufgaben, Leistungen und Rahmenbedingungen der Kinder- und Jugendhilfe zu informieren. Ziel der Öffentlichkeitsarbeit ist insbesondere die Bewusstseinsbildung in der Bevölkerung zu sozialen und pädagogischen Fragen, soweit sie für die Belange der Kinder- und Jugendhilfe, insbesondere für die Vermittlung von Werten, bedeutsam sind und mit den Zielen und Grundsätzen der Kinder- und Jugendhilfe in Einklang stehen. Die Landesregierung hat auf eine breite Kenntnis und Akzeptanz der Rechte und Anliegen der Kinder und Jugendlichen in der Gesellschaft hinzuwirken.¹⁵

Das Referat führte zur Öffentlichkeitsarbeit aus, dass es infolge der Ressourcenknappheit und der UMF in den Jahren 2015 bis 2017 keine Handlungen dahingehend setzte.

- (3) *Die LAD ergänzte diese Ausführungen mit dem Hinweis auf die Veröffentlichung des jährlichen Sozialberichts und die Unterstützung des Ressorts bei allfälligen Aktivitäten der Öffentlichkeitsarbeit wie etwa Aussendungen des LMZ und die Herausgabe zahlreicher Broschüren und Informationsfoldern.*

- (4) Der LRH nimmt die erst in der Gegenäußerung angeführten Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Referats zur Kenntnis.

3.3 Sozialpädagogische Einrichtungen

3.3.1 Vorsorge für sozialpädagogische Einrichtungen

- (1) Die Landesregierung hat vorzusorgen, dass zur Pflege und Erziehung von Kindern und Jugendlichen im Rahmen der vollen Erziehung sozialpädagogische Einrichtungen zur Verfügung stehen. Dabei ist auf die unterschiedlichen Problemlagen und die altersgemäßen Bedürfnisse dieser Personen Bedacht zu nehmen. Sozialpädagogische Einrichtungen sind vor allem Betreuungseinrichtungen für Krisensituationen und betreute Wohnformen für Jugendliche und junge Erwachsene (Wohngemeinschaften).¹⁶

¹⁵ § 7 S.KJHG

¹⁶ § 20 S.KJHG

Laut Regierungsvorlage¹⁷ zum Salzburger Kinder- und Jugendhilfegesetz hat die Landesregierung im Rahmen der Planung vorzusorgen, dass die für die Hilfeleistung erforderlichen Plätze im erwarteten Ausmaß vorhanden und kurzfristig verfügbar sind.

Das Referat übergab dem LRH eine Aufstellung über die im geprüften Zeitraum vorhandenen sozialpädagogischen Einrichtungen in Salzburg. Dieser zufolge gab es 46 Einrichtungen von sieben privaten Kinder- und Jugendhilfeorganisationen mit 425 Betreuungs- und sechs Krisenplätzen.

Die übermittelten Kennzahlen zeigten, dass eine weitere Einrichtung betrieben, aber im geprüften Zeitraum geschlossen wurde.

Laut Sozialbericht 2017 waren im selben Jahr 455 Plätze im Rahmen der vollen Erziehung in 45 Einrichtungen vorhanden.

Das Referat bewertete eine dauerhafte Auslastung der Betreuungsplätze in Höhe oder über der in der Verordnung festgelegten Zielauslastung dahingehend, dass die Nachfrage dem Angebot entsprach oder das Angebot überstieg. Umgekehrt wurde eine dauerhafte produktweite Auslastung unter der in der Verordnung festgelegten Zielauslastung dahingehend gewertet, dass das Angebot größer als die Nachfrage war. Zeigte sich diese Auslastungsstruktur über eine längere Zeit, floss dies in die Steuerung des Produkts im Sinne der Bedarfsplanung ein. Bei Überschreiten der garantierten Auslastung hätten die privaten Organisationen die Mehreinnahmen für zukünftige Minderauslastungen auf Rücklage gebucht.

Unterlagen zur Planung oder Beschreibungen von konkreten Maßnahmen wurden nicht vorgelegt. Das Referat verwies auf die Eröffnung mehrerer Einrichtungen während des geprüften Zeitraums.

¹⁷ Siehe Nummer 506 der Beilagen zum stenographischen Protokoll des Salzburger Landtags (3. Session der 15. Gesetzgebungsperiode) Vorlage der Landesregierung für ein Gesetz zur Erlassung eines Salzburger Kinder- und Jugendhilfegesetzes zu § 5 S.KJHG

3.3.2 Errichtung und Betrieb

- (1) Für die Errichtung und den Betrieb von sozialpädagogischen Einrichtungen ist eine Bewilligung durch das Referat notwendig. Die Ausstattung und Bezahlung von Einrichtungen der KJH wird in der Kinder- und Jugendhelfewohnformenverordnung sowie durch Vorgaben des Referats geregelt. Nur anerkannte Kinder- und Jugendhilfeorganisationen dürfen Einrichtungen betreiben.

Das Referat hatte eine Sammlung „Richtlinien, Handlungspläne und Standards der Fachaufsicht“ für die Errichtung und den Betrieb von sozialpädagogischen Einrichtungen verfasst. Die Seiten waren nicht nummeriert. Der Gesamtumfang betrug rund 90 Seiten. Mehr als 3/4 der Unterlage bestanden aus finanziellen Regelungen, Leerformularen, Checklisten und Gesetzestexten. Im geprüften Zeitraum wurden laut Auskunft des Referats 16 Standards neu erarbeitet oder aktualisiert.

Eine Richtlinie aus dieser Sammlung befasste sich mit der gesicherten Datenübertragung zwischen den privaten Organisationen und den öffentlichen Stellen. Die Richtlinie legte fest, dass sensible Daten nur verschlüsselt, per Fax oder per Post übertragen werden durften. Dem gegenüber legte das Referat dem LRH zahlreiche Unterlagen vor, deren ursprüngliche Übermittlung dieser Richtlinie widersprachen. Weder beanstandete das Referat diese Vorgangsweise bei den beaufsichtigten privaten Organisationen, noch erfüllte es selbst die Richtlinie.

3.3.3 Leistungsverträge und Kostenabgeltungen

- (1) Über die Art, den Umfang und die sonstigen Bedingungen der Leistungserbringung privater Kinder- und Jugendhilfeorganisationen hat das Referat Leistungsverträge abzuschließen.¹⁸ Darin sind vor allem die Leistungsentgelte sowie die Modalitäten der Geburungskontrolle zu vereinbaren. Mit dieser Bestimmung soll „die Verantwortung des Gesamtsystems der Kinder- und Jugendhilfe, bestehend aus dem Kinder- und Jugendhilfeträger und den privaten Kinder- und Jugendhilfeorganisationen, betont werden, die Leistungen so weiterzuentwickeln, dass sie den Bedürfnissen aller Kinder und Jugendlichen gerecht werden.“¹⁹

¹⁸ §41 (5) S.KJHG

¹⁹ Siehe Nummer 506 der Beilagen zum stenographischen Protokoll des Salzburger Landtags (3. Session der 15. Gesetzgebungsperiode) Vorlage der Landesregierung für ein Gesetz zur Erlassung eines Salzburger Kinder- und Jugendhilfegesetzes zu § 41 (5) S.KJHG

Kostenabgeltungen sind jährlich zu vereinbaren.²⁰ Die Aufsicht hat zu prüfen, ob die Kostenabgeltungen unter Berücksichtigung fachlicher Standards sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig verwendet wurden.²¹

Das Referat schloss im geprüften Zeitraum keine Leistungsverträge mit privaten Kinder- und Jugendhilfeorganisationen ab.

Die jährlichen Kostenabgeltungen wurden laut Referat mittels E-Mail-Verkehr vereinbart. Die für die Aufsicht und für die Kalkulation der Kostenabgeltungen zuständigen Bediensteten teilten mit, dass die Kostenabgeltungen aus Ressourcengründen nur eingeschränkt überprüft worden seien.

Das Referat erklärte auf die Frage, wie die Überprüfung der „sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Verwendung der Kostenabgeltung“ erfolgt sei:

„(...) Die Fachaufsicht überprüft demnach bei bestimmten Kostenbestandteilen standardmäßig, ob Mittel in Höhe der kalkulatorischen Abgeltung tatsächlich zweckentsprechend eingesetzt worden sind. Dies gilt insbesondere für den Personaleinsatz sowie die Mittel für Weiterbildung und Supervision. Hier werden die entsprechenden Verwendungsnachweise überprüft. Im Bereich des betreuten Wohnens (Bewo) wird durch Kontrolle der Stundenaufzeichnungen und gegebenenfalls durch Rücksprache mit dem/r betreuten Jugendlichen überprüft, ob die verrechneten Betreuungsstunden tatsächlich geleistet worden sind. Ebenso wird vor einem Fachaufsichtsbesuch mit der für die Stundensatzkalkulation zuständigen Kollegin Rücksprache gehalten, ob im Stundensatz allenfalls investive Maßnahmen einkalkuliert sind. In diesem Fall wird vor Ort kontrolliert, ob die entsprechenden Investitionen (zB in neue Fenster oder eine neue Heizanlage) tatsächlich getätigt wurden. Ergibt sich im Einzelfall der Verdacht, dass ein Kostenabgeltungsbestandteil nicht sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig eingesetzt wurde, wird dem entsprechend nachgegangen und wird gegebenenfalls auf entsprechende Anpassung gedrängt. Auch die jährliche Analyse der Bilanzen aller privaten Organisationen (und deren Quervergleich) durch einen Mitarbeiter der Abteilung mit fundierten betriebswirtschaftlichen Kenntnissen trägt dazu bei, allfällige Probleme einzelner Organisationen im Bereich der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit frühzeitig zu erkennen.“

²⁰ § 7 (4) KJHWF-VO

²¹ § 25 (1) Z 3 S.KJHG

Der LRH hat die Abschlussberichte der Aufsicht über 20 Einrichtungen der Jahre 2015 bis 2017 angefordert. In keinem der 19 erhaltenen Abschlussberichte waren Hinweise auf die Überprüfung der Verwendung der Kostenabgeltung enthalten.

- (3) *Die LAD bestätigte, dass das Referat keine Leistungsverträge mit privaten Kinder- und Jugendhilfeorganisationen abgeschlossen hat und begründete dies mit Verwaltungsökonomie. Sie kündigte an, dass das Referat künftig Leistungsverträge abschließen wird.*

3.3.4 Aufsicht

- (1) Sozialpädagogische Einrichtungen unterliegen der Aufsicht der Landesregierung zum Zweck der Wahrung des Wohls der Kinder und Jugendlichen. Bei Verdacht eines Missstandes hat die Aufsichtsbehörde umgehend, ansonsten in angemessenen Zeitabständen, zumindest aber jedes zweite Jahr zu prüfen, ob
1. Kindern und Jugendlichen, die im Rahmen von Erziehungshilfen betreut werden, eine förderliche Pflege und Erziehung gewährt wird;
 2. die Einrichtungen entsprechend der Bewilligung betrieben und in Stand gehalten werden sowie den vorgeschriebenen Erfordernissen entsprechen;
 3. die Kostenabgeltungen unter Berücksichtigung fachlicher Standards sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig verwendet werden.

Die Aufsicht ist unter möglicher Schonung der Interessen der beteiligten Personen durchzuführen. Mit den Kindern und Jugendlichen sowie den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der Einrichtung ist persönlich Kontakt aufzunehmen.²²

Das Referat beschrieb seine Aufsicht wie folgt und nannte unter anderem folgende Kontrollen:

„(...) strukturierte Vorgangsweise (Auswahl der Aufsichtsobjekte, Vorgangsweise in der Einrichtung); Soll-Ist-Vergleich anhand von Richtlinien Handlungspläne/Standards der Fachaufsicht und regelmäßiger Selbsterklärung der Organisationen/Einrichtungen; (...) schriftlicher Abschlussbericht (samt Auflagenerteilung und Empfehlungen) im Wege der Referatsleitung, (...) sofortiges Reagieren auf Beschwerden (...).“

²² § 25 S. KJHG

Drei Fachkräfte waren für die Aufsicht zuständig. Deren Beschäftigungsausmaß von 2,5 Vollzeitäquivalenten entsprach laut Referatsleiter einer „*sehr guten Personalausstattung im Ö-Vergleich*“; Vergleichszahlen konnten nicht vorgelegt werden.

Das Referat folgte bei seiner regulären Fachaufsicht einer „*strukturierten Vorgangsweise*“. Das Organisationshandbuch enthielt diesen Prozess nicht, er wurde wie folgt beschrieben:

Zumindest alle zwei Jahre sei von den privaten Organisationen eine standardisierte Selbsterklärung mit weiteren Unterlagen zu den Einrichtungen angefordert worden. Eine davon abweichende Auswahl von Aufsichtsobjekten hätte bei Krisenfällen stattgefunden.

Die Selbsterklärung sei überprüft und mit den im Berichtszeitraum gesammelten Informationen/Unterlagen verglichen worden. Die beigelegten Unterlagen seien eruiert und analysiert worden. Die Ergebnisse seien im laufenden Prozess der Aufsicht berücksichtigt worden und es sei darauf Bezug genommen worden. Für spezielle Fragestellungen seien Juristen, Psychologinnen und eine Sachbearbeiterin aus dem Fachbereich Wirtschaft zur Verfügung gestanden.

Die Besuche im Rahmen der regulären Fachaufsicht seien wegen Traumatisierungsgefahr grundsätzlich angekündigt worden. Die Bediensteten hätten Gespräche mit dem gesamten Betreuungsteam der ausgewählten Einrichtung, teilweise im Beisein der Geschäftsführung oder pädagogischen Leitung geführt. Dabei sei ein Teamfragebogen mit diversen Punkten wie Personal, Pädagogik und Betreuungsalltag der Minderjährigen durchgegangen worden.

Weiters sei durch die Aufsicht in die Dokumentation der Einrichtungen Einsicht genommen und die Erfüllung der aktuellen Dokumentationsrichtlinie überprüft worden. Die Einrichtungen seien in Bezug auf Ausstattung und Sicherheit besichtigt worden.

Mit mindestens zwei Minderjährigen sei ein ausführliches Interview zum Leben in der jeweiligen Einrichtung geführt und diese bezüglich ihrer Bedürfnisse und Wünsche befragt worden. Betreffend die Auswahl der Minderjährigen führte die Aufsicht aus, dass die Interviewten entsprechend der Kriterien Freiwilligkeit, Geschlecht, Dauer der

Unterbringung sowie aufgrund von diversen Problemlagen im Berichtszeitraum ausgewählt worden seien.

Die Gespräche seien mittels Tonband aufgezeichnet und anschließend transkribiert worden. Nach Fertigstellung des Abschlussberichts seien Aufzeichnungen und Unterlagen vernichtet worden. Das Referat begründete dies mit Datenschutzbedenken.

Im schriftlichen Abschlussbericht seien die Ergebnisse, Anregungen und Änderungs-/Ergänzungsaufträge der Aufsicht zusammengefasst worden. Die Behebung allfälliger Mängel, Änderungs- bzw Ergänzungsaufträge sei entweder terminisiert und kontrolliert oder deren Erfüllung spätestens bei der nächsten regulären Fachaufsicht überprüft worden.

Das Referat habe sich halbjährlich Kennzahlen von den privaten Organisationen vorlegen lassen. Diese seien sowohl in die Steuerung der jeweiligen Einrichtung wie auch in die Steuerung des Produkts im Sinne der Passgenauigkeit eingeflossen. Diese Daten (wie zB die Altersstruktur der Kinder) seien auch genutzt worden, um die Aufgabenerfüllung einer privaten Organisation zu beurteilen.

Zu den Selbsterklärungen der Einrichtungen führte die Aufsicht aus, dass diese nicht überprüft worden seien, weil der ursächliche Fokus eine pädagogische Fachaufsicht umfasste.

Die privaten Organisationen hätten dem Referat aggregierte Teilabschlüsse über ihre Einrichtungen übermittelt. Das Referat hätte diese aus Ressourcengründen nur eingeschränkt geprüft.

Im Verlauf der Prüfung erklärte das Referat, dass *„die Aufsicht erhob, ob die Einrichtung die erhaltenen finanziellen Mittel ausreichend für die Sicherung des Lebensunterhalts und der Qualität der pädagogischen Betreuung in vorgegebenen Maße zur Sicherung des Kindeswohls entsprechend verwendete. Im Anlassfall erfolgte eine Detailprüfung. Wurden Anschaffungen oder Umbauten innerhalb der jeweiligen Wohngemeinschaft im Jahresabschluss der Organisation berücksichtigt, wurden diese vor Ort im Rahmen der Aufsichtsbesuche überprüft.“*

Der LRH stellte zum Thema Aufsicht folgendes fest: Das Organisationshandbuch enthielt keinen Prozess der „*strukturierten Vorgangsweise*“ der Aufsicht.

Um die Angaben des Referats mit den Inhalten der Abschlussberichte vergleichen zu können, forderte der LRH alle Abschlussberichte der regulären Fachaufsicht von 20 der rund 45 Einrichtungen aus den Jahren 2015 bis 2017 an.

Nach Durchsicht der erhaltenen Abschlussberichte stellte der LRH fest:

Das Referat legte nur zu 17 Einrichtungen Abschlussberichte vor. Es erklärte, dass drei Einrichtungen im geprüften Zeitraum noch nicht zwei Jahre in Betrieb gewesen seien. Es sei daher noch keine reguläre Fachaufsicht durchzuführen gewesen, weswegen auch keine Abschlussberichte verfasst worden seien.

Der LRH erhielt insgesamt 19 Abschlussberichte zu 20 abgefragten Einrichtungen. Lediglich bei einer Einrichtung lagen zwei Abschlussberichte innerhalb des geprüften Zeitraums vor. Bei einer Einrichtung lag ein Abschlussbericht aus dem Jahr 2014 und ein folgender aus dem Jahr 2017 vor. Da laut dem Gesetz „zumindest jedes zweite Jahr zu prüfen“²³ war, hätte der LRH bei zehn weiteren Einrichtungen mit Abschlussberichten aus den Jahren 2014 oder 2015 einen zweiten Abschlussbericht aus dem geprüften Zeitraum erwartet. Für drei Einrichtungen legte das Referat Abschlussberichte aus dem Jahr 2018 vor.

Die eingesehenen Abschlussberichte entsprachen nur teilweise den Angaben des Referats, wonach die Aufsicht einer „*strukturierten Vorgangsweise*“ anhand von Checklisten und einheitlichen Vorlagen gefolgt sei. Die Zuständigkeit für die jeweilige Einrichtung verblieb bei derselben Fachkraft. Diese führte die Besuche und Gespräche grundsätzlich alleine durch.

Bei drei Einrichtungen stellte die Aufsicht fest, dass Tiere zur Unterstützung der Erziehung eingesetzt worden waren. Obwohl dies nicht in den Bewilligungen oder Konzepten der jeweiligen Einrichtungen vorgesehen war, wurden laut den Abschlussberichten keine Änderungen gefordert.

²³ § 25 S.KJHG

Bei einem Besuch der Aufsicht unterblieb der Kontakt mit den Minderjährigen, weil kein Dolmetscher angefordert worden war bzw keine Minderjährigen anwesend waren. In einem Abschlussbericht wurde vermerkt, dass mit zwei fallführenden Bediensteten der BVB Rücksprache über die geprüfte Einrichtung gehalten wurde.

Hinweise auf die Prüfung der Selbsterklärung und der Teilabschlüsse der privaten Organisationen fehlten in den Abschlussberichten.

Die Abschlussberichte enthielten Aussagen darüber, dass die Dokumentation in den Einrichtungen geprüft wurde. Die Einhaltung der Dokumentationsrichtlinien des Referats wurde oftmals bestätigt. Die Einhaltung der Ausstattungsstandards und der bauliche Zustand wurden mehrfach kommentiert.

Vier Abschlussberichte führten Mängel an, die schon in den vorhergehenden Abschlussberichten festgestellt worden waren. Das Referat gab an, im geprüften Zeitraum keinen Mängelbehebungsbescheid - wie vom Gesetz ermöglicht - erlassen zu haben. Kein Abschlussbericht enthielt Hinweise auf eine Auseinandersetzung mit Beschwerden oder auf Krisenfälle.

In keinem Abschlussbericht wurde vermerkt, dass den Minderjährigen eine förderliche Pflege und Erziehung gewährt wurde. Kein Abschlussbericht bestätigte, dass die Einrichtungen entsprechend der Bewilligung betrieben und in Stand gehalten wurden sowie den vorgeschriebenen Erfordernissen entsprachen. In keinem Abschlussbericht fand sich eine Aussage darüber, ob die Verwendung der Kostenabgeltungen unter Berücksichtigung fachlicher Standards sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig erfolgte.²⁴

- (3) *Die LAD führte aus, dass Grund für die praktizierte Ankündigung von Aufsichtsbesuchen nicht „Traumatisierungsgefahr“ sei, sondern der Umstand, dass in sozialpädagogischen Wohngemeinschaften mit acht Kindern/Jugendlichen je nach Tageszeit nur 1-2 Betreuer/innen anwesend seien. Müssten diese bei einem unangekündigten Besuch kurzfristig der Fachaufsicht zur Verfügung stehen, würden die Bedürfnisse der Bewohner/Bewohnerinnen leiden.*

²⁴ § 25 (1) Z 1 S.KJHG

Die Selbsterklärungen der Einrichtungen seien stichprobenartig überprüft worden; sie seien ein wichtiger Anhaltspunkt für die Gesprächsführung mit der Einrichtungsleitung, den Betreuern/innen und Bewohnern/innen.

Die LAD führte weiters aus, dass

- 1. der Einsatz tiergeschützter Pädagogik nur dann der vorangehenden Bewilligung einer Konzeptänderung bedürfe, wenn das bis dahin geltende Konzept einen solchen pädagogischen Ansatz ausdrücklich ausgeschlossen hätte;*
- 2. bei einem nicht deutschsprachigen Kind/Jugendlichen nicht die persönliche Kontaktaufnahme, sondern nur das strukturierte Interview mangels Dolmetschers ausnahmsweise unterblieben sei;*
- 3. in die Vorlage für die Abschlussberichte künftig ein ausdrücklicher Bezug auf § 25 S.KJHG aufgenommen werden würde.*

Der LRH sei offenbar davon ausgegangen, dass die Abschlussberichte der pädagogischen Fachaufsicht zur turnusmäßigen regulären Fachaufsicht eine umfassende Dokumentation der gesamten Aufsichtstätigkeit des Referats zu enthalten hätten. Dies trage weder dem Umstand Rechnung, dass eine von der pädagogischen Fachaufsicht organisatorisch getrennte wirtschaftliche Fachaufsicht bestehe, noch der Tatsache, dass die Aufsichtstätigkeit der pädagogischen Fachaufsicht vielfach Anlass bezogen sei und diese Interventionen jeweils gesondert dokumentiert würden.

Die LAD räumt ein, dass die turnusmäßige reguläre Fachaufsicht im Prüfzeitraum nicht durchgängig zumindest alle 24 Monate stattgefunden habe. Jedoch sei dem gesetzlichen Kriterium der Zweijährigkeit in allen Fällen insofern entsprochen worden, dass im Abstand von nicht mehr als 24 Monaten Anlass bezogene Aufsichtsbesuche oder Planungsprozesse in Verbindung mit einem Einrichtungsbesuch stattgefunden hätten. Seit dem Jahr 2018 würden auch die turnusmäßigen regulären Fachaufsichtsbesuche wieder im Abstand von nicht mehr als 24 Monaten durchgeführt.

- (4) Der LRH unterstellte bei seiner Prüfung, dass die vom Referat zur Aufsicht beschriebene „strukturierte Vorgangsweise“ anerkannten Standards folgte. Gemäß der Beschreibung des Referats war ein formaler Abschlussbericht das Ergebnis dieser Vorgangsweise. Der LRH prüfte daher anhand vorgelegter Unterlagen, ob die Abschlussberichte die beschriebene Vorgangsweise bestätigten. Die Erklärungen der LAD bestätigten die vom LRH

erhobene Kritik, dass das Referat seine behauptete „*strukturierte Vorgangsweise*“ nicht angewendet hat. Die Argumentation zeigt auch nicht, dass das Referat bei der Aufsicht die ihm vom Gesetz aufgetragenen Prüfungsmaßstäbe anwendete. Der LRH begrüßt, dass in den Abschlussberichten künftig auf den gesetzlichen Prüfungsauftrag Bezug genommen werden soll.

3.3.5 Selbstverständnis der Aufsicht

(1) Das Referat benannte seine Aufgabenfelder im Rahmen seiner Aufsicht über die sozialpädagogischen Einrichtungen im Sozialbericht 2017 wie folgt:

1. Reguläre Fachaufsicht (§ 25 S.KJHG)
2. Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung
3. (Konzept-) Prüfungen und Bewilligung von Einrichtungen
4. Anerkennung von Ausbildungsqualifikationen
5. (Weiter-) Entwicklung von Produkten (nach Bedarfslage)
6. Fortbildungen
7. Vernetzungstreffen mit Trägern, Jugendämter etc
8. Krisenmanagement

Der Umgang des Referats mit den Aufgabenfeldern Reguläre Fachaufsicht, Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung, (Konzept-) Prüfungen und Bewilligung von Einrichtungen, Anerkennung von Ausbildungsqualifikationen, (Weiter-) Entwicklung von Produkten (nach Bedarfslage) und Fortbildungen ist in anderen Kapiteln des Berichts beschrieben.

Zum Aufgabenfeld "Vernetzungstreffen":

Der LRH forderte eine Auflistung der Vernetzungspartner und der dabei erzielten konkreten Ergebnisse an. Das Referat nannte rund 50 Kontakte - etwa die Universitätsklinik für Kinder- und Jugendpsychiatrie, Fachärzte, Schulen, KIJA, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, Verein Männerwelten, Polizei, BVB, Private Organisationen der KJH. Das Referat beschrieb zu den wesentlichsten Vernetzungen die konkreten Ergebnisse aus den drei geprüften Jahren.

Das Referat nannte konkret die Kooperation mit der Universitätsklinik für Kinder- und Jugendpsychiatrie durch regelmäßige Jour Fixe und gemeinsame Fallwerkstätten, in

denen die aktuellen Thematiken der Kooperation im Sinne der weiteren Optimierung aufgegriffen und bearbeitet worden waren. Als konkretes Ergebnis wurde das Kooperationsmanual „Krise als Chance“ vorgelegt. Es sei in einem dreijährigen Arbeitsprozess entstanden und hätte „bundesweite Vorbildfunktion“ gehabt.

Der LRH stellte bei der Durchsicht dieses Manuals fest, dass über 80 Prozent des Inhalts aus Inhaltsverzeichnis, Gesetzestexten, Adressen der Salzburger Ansprechpartner der KJH und Abschriften des "Krisenmanual für Kinder- und Jugendliche Industrieviertel"²⁵ aus Niederösterreich bestanden.

Weiters nannte das Referat regelmäßige Treffen mit der KIJA und eine Kooperation mit dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl mit dem Ziel, ein besseres Verständnis der unterschiedlichen Systeme und eine Verbesserung der Kommunikationswege zu erreichen. In einer Arbeitsgruppe „Qualitätskriterien der Vollen Erziehung in Einrichtungen der KJH“ wären Kriterien gemeinsam angegangen und der Arbeitsgruppe zum Beschluss vorgelegt worden. Die Leistungserbringung des "Verein Männerwelten" sei auf die vorhandenen Bedürfnisse der KJH zugeschnitten worden. Die Fachaufsicht habe diesen Prozess inhaltlich begleitet.

Dem LRH wurden zu den Vernetzungen keine konkreten Ergebnisse genannt oder Dokumente vorgelegt. Der „Verein Männerwelten“ erbrachte laut einer Landtagsbeantwortung bereits im Jahr 2014 Leistungen für das Referat.

Auf Nachfrage des LRH führte das Referat aus, dass der Begriff „Vernetzung“ im Referat generell für Kontakte - telefonisch, persönlich, postalisch, per E-Mail - im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe verwendet wurde.

Zum Aufgabenfeld „Krisenmanagement“:

Auf Anfrage des LRH erklärte das Referat, in den geprüften drei Jahren mit rund 55 Krisenfällen beschäftigt gewesen zu sein. Es habe sich um Vorfälle in Einrichtungen gehandelt, wie etwa das Auftreten der Krätzmilbe, unterschiedliche Auffälligkeiten von Minderjährigen, ein drohendes Ende der Betreuung oder um die Unterbringung von Minderjährigen, für die kein geeignetes Betreuungsangebot zu finden war. Das Referat habe

²⁵ <http://www.kindernetzwerk.at/node/231>

Krisenfälle gelöst, indem es Besprechungen und weitere Vernetzungstreffen anberaumte und an diesen teilnahm.

Laut Referat sei es in 10 bis 15 Fällen um die intensive Beratung und Unterstützung der weiterhin zuständigen BVB bei komplexen Fällen auf deren Anfrage/Ersuchen gegangen. Weiters sei es um die Lösung komplexer Rechtsfragen (zB Persönlichkeitsrechte, Anzeigepflicht, Unterhaltsvertretung, Auslandsunterbringungen, Zuständigkeitsklärungen mit BVB anderer Bundesländer im Zuge der Übersiedlung von Familien) sowie um Probleme in der Kooperation mit anderen Systemen (zB Kinder- und Jugendpsychiatrie, Schule, Polizei und Justiz, Gesundheitssystem) gegangen. In diesen Bereichen wären regelmäßig wiederkehrende Unterstützungsanfragen der Bezirke auch Anlass für künftige Vernetzungs- und Planungsaktivitäten gewesen. Mit der Bearbeitung seien - je nach Anfragegegenstand - fast alle Bediensteten des Referats befasst gewesen.

Das S.KJHG und die Richtlinien des Referats sahen Meldepflichten der Betreiber zu Personal- oder Konzeptänderungen, aber auch bei Verdacht von Missständen oder verschiedenen wesentlichen Ereignissen in den Einrichtungen vor. In keinem der 19 erhaltenen Abschlussberichte waren Hinweise auf den „Verdacht von Missständen“ formuliert. Lediglich „Anregungen“ - etwa zur Einhaltung der Meldepflichten und Änderung der Erziehungsmethoden - ließen Abweichungen von den fachlichen Standards vermuten.

Auf die Frage, wie die Einhaltung dieser Meldepflichten - insbesondere bei Missständen - überprüft wurde, führte das Referat aus, dass die Fachkräfte aufgrund ihrer Berufswahl, ihrer Ausbildung und ihrer „intrinsischen Motivation“ diese nicht verschweigen würden. Darüber hinaus würden Missstände von den Minderjährigen in den anderen Sozialsystemen (Schule, Lehrstelle...) angesprochen werden. Der Referatsleiter gab an, dass ihm nur ein Fall Erinnerung sei, der ohne vorherige Meldung bekannt wurde.

Das Referat führte keine Aufstellung über Verdachtsfälle von Missständen (Beschwerde-management). Beschwerden und Krisen wurden im Referat auf die betroffenen Minderjährigen bezogen und nicht nach Einrichtung oder Organisation dokumentiert.

Der LRH nahm Einsicht in die vom Referat erstellten Produktbeschreibungen. Diese enthielten Vorgaben für die Betreiber von Einrichtungen. Dabei stellte er fest, dass die

enthaltenen Zielformulierungen nicht allgemein gültigen Anforderungen - wie bezeichnend, messbar, angemessen und zeitlich determiniert - entsprachen. Um dies erreichen zu können, hätte der Umfang der Produktbeschreibung nach Angaben des Referats von üblichen zwei bis drei Seiten auf 40 Seiten erweitert werden müssen.

Der LRH erhob, dass etwa das Land Oberösterreich entsprechende Produktbeschreibungen mit Zielen, welche die oben genannten Kriterien erfüllen, veröffentlicht hatte.

Zu den in den Produktbeschreibungen vorgegebenen Kennzahlen merkte die Aufsicht an, dass diese nicht wirklich zur Beurteilung der Qualität geeignet waren; dafür seien andere Daten herangezogen worden. Diese wurden dem LRH nicht vorgelegt.

Das Referat sah die Schwerpunkte seiner Aufsicht *„grundsätzlich klar auf Fragen der Betreuungsqualität und im inhaltlich-pädagogischen Bereich. Es reflektierte vielmehr die pädagogischen Grundhaltungen im Sinne einer Zusammenschau der Ergebnisse aus der Aufsicht mit den Fachkräften in den Teams.“*

- (3) *Eine gesammelte, gesamthafte Aufstellung aller Beschwerdefälle hätte nach Ansicht der LAD zweifellos die Nachvollziehbarkeit des Beschwerdemanagements durch den LRH erleichtert, würde sonst aber nur statistischen Zwecken dienen. Der eigentliche Zweck, der Schutz des Kindeswohls, würde durch den zusätzlichen Aufwand nicht erreicht. Wichtiger sei das rasche referatsinterne Auffinden von Beschwerdefällen für Nachbearbeitungen, was durch die bestehende Aktengliederung erreicht werde.“*

Zur Beurteilung der Frage, ob die Produktbeschreibungen den Anforderungen „bezeichnend, messbar, angemessen und zeitlich determiniert“ entsprechen, wären die Produktbeschreibungen als Ganzes zu lesen gewesen. Mehrere andere Rubriken der Produktbeschreibungen enthielten Inhalte, die betriebswirtschaftlich als „Ziele“ gesehen werden könnten, und deren Erreichung überprüft werden könnte.

Beim Einsatz von „Produkten“ im Rahmen der Sozialplanung ginge es eben nicht darum, aus Produkten operationalisierbare Kennzahlen abzuleiten und diese als Grundlage für die Planung zu verwenden. Produkte im Sinn der Sozialplanung seien möglichst präzise Beschreibungen einer standardisierten Dienstleistung die in einem partizipativen Prozess erarbeitet und festgeschrieben würden. In der Folge stehe für alle Beteiligten

verbindlich fest, was eine private Kinder- und Jugendhilfeorganisation im Auftrag des Kinder- und Jugendhilfeträgers mit dem einzelnen Kind/Jugendlichen konkret machen soll und wofür die private Organisation Stunden- oder Tagsätze verrechnet. Damit seien Produktbeschreibungen das zentrale Element der inhaltlichen Steuerung von Leistungen privater Träger.

Mit der Frage, ob aus Produkten auch operationalisierbare Kennzahlen abgeleitet und strukturiert gemessen werden, habe sich die Abteilung 3 bereits vor 15 Jahren intensiv befasst. Sie habe diesen Ansatz jedoch nicht weiterverfolgt, da aus der oberflächlichen Konzentration auf Kennzahlen leicht unerwünschte Nebeneffekte resultierten, die das ursprüngliche Ziel konterkarierten.

- (4) Der LRH stellt fest, dass das Referat weder in der Prüfung noch in der Gegenäußerung valide Daten zur Bestätigung seiner Erklärungen und Aussagen vorlegte. Ebenso wurden keine Daten anderer Bundesländer oder Ergebnisse von Arbeitsgruppen vorgelegt.

3.4 Fachaufsicht über die Bezirksverwaltungsbehörden

- (1) Der Landesregierung obliegt die Fachaufsicht über die Bezirksverwaltungsbehörden und deren fachliche Unterstützung bei der Erfüllung der Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe.²⁶ Gegenstand der Fachaufsicht sind die Leistungen der BVB. Diese Leistungen haben nach fachlich anerkannten Standards sowie dem aktuellen Stand der Wissenschaft zu erfolgen.²⁷

Die Landesregierung kann dazu für die Leistungen erforderlichenfalls fachliche Mindeststandards definieren und insbesondere die Anzahl der erforderlichen Fachkräfte sowie deren Eignungsvoraussetzungen festlegen.²⁸

Die Fachaufsicht über die BVB wurde im Organisationshandbuch der Abteilung 3 - Soziales dem Referat zugewiesen. Entsprechend den Stellenbeschreibungen waren zwei Be-

²⁶ § 39 (2) Z1 S.KJHG

²⁷ § 42 (1) S.KJHG

²⁸ § 42 (3) S.KJHG

dienstete des Referats damit betraut. Die Fachaufsicht umfasste insbesondere die Überprüfung, Erteilung von Aufträgen, Evaluierung, Beratung, Krisenmanagement und Qualitätssicherung.

Das Referat sah sich als „sachlich in Betracht kommende Oberbehörde“ und beschrieb seine „Fachaufsicht“ mit mehreren Funktionen:

„(...) Zum einen die konkrete, anlassbezogene Unterstützung im Einzelfall (...), des Weiteren eine zentrale Steuerungsfunktion (durch Entwicklung und Vorgabe einheitlicher fachlicher Standards) und schließlich eine inhaltliche Kontrollfunktion (auch in Form der Bearbeitung von Beschwerden von Klienten/innen über Bezirksverwaltungsbehörden).

Die Kontrollfunktion der sachlich in Betracht kommenden Oberbehörde bezieht sich darauf, ob eine BVB in der Fallbearbeitung die vorgegebenen Standards einhält.

Fragen der innerbehördlichen Struktur (wie die Anzahl der Dienstposten) sind nicht Gegenstand der Fachaufsicht. Ebenso wenig hat die sachlich in Betracht kommende Oberbehörde die individuelle Arbeitsqualität einzelner Mitarbeiter/innen einer BVB zu überprüfen.“

Das Referat hat zur fachlichen Anleitung der BVB Richtlinien und Mindeststandards verfasst.

Viermal jährlich fanden Besprechungen mit den Leitungen der mit der KJH befassten Gruppen oder Ämter der BVB statt. In diesen wurden neue Richtlinien und die aktuelle Rechtsprechung vorgetragen und allgemeine Aufträge erteilt.

Der LRH fragte nach, welche Kontrollen die Fachaufsicht im geprüften Zeitraum durchführte, um die Einhaltung der vorgegebenen Standards bei der Fallbearbeitung zu gewährleisten, welche Abweichungen sie dabei feststellte und welche Korrekturen sie anordnete.

Das Referat führte aus, dass es keine „Kontrollen“ in den BVB durchgeführt habe. Vielmehr sei aus häufigen Besprechungen, regelmäßigen (Unterstützungs-)anfragen, allfälligen Klienten/innen-Beschwerden etc. ein differenziertes Gesamtbild der Lage in den BVB entstanden, auf welches in jeweils angemessener Form reagiert worden sei. Als Beispiele nannte das Referat themenspezifische Besprechungen mit den Amts- und

Gruppenleitern/innen über fallbezogene Unterstützung, Weiterbildungsangebote, Anpassungen im Erlasswesen bis hin zur konkreten Auftragserteilung.

Eine Auflistung der von der Fachaufsicht durchgeführten Handlungen aus den Jahren 2015 bis 2017 wurde vom Referat nicht erstellt. Dies wurde mit einem erheblichen Aufwand begründet, weil zahlreiche Akten sowie der gesamte E-Mail-Verkehr der zuständigen Sachbearbeiter/innen zu durchforsten bzw zu exzerpieren gewesen wären. Die Logik der bestehenden Aktengliederung im Referat hatte zur Folge, dass es nicht einen Einzelakt „Fachaufsicht Jugendämter“ gab, sondern sich Inhalte der Fachaufsicht in zahlreichen verschiedenen Akten fanden.

3.5 Fachkräfte

- (1) Für die Pflege und Erziehung von Kindern und Jugendlichen in sozialpädagogischen Einrichtungen dürfen nur Fachkräfte mit der erforderlichen persönlichen Eignung eingesetzt werden. Als Fachkräfte gelten Personen mit einer abgeschlossenen, zumindest dreijährigen tertiären oder mit zumindest 180 ECTS-Punkten zertifizierten Ausbildung in den Bereichen Soziale Arbeit, Sozialpädagogik, Pädagogik, Erziehungswissenschaften, Psychotherapie oder Psychologie. In geringfügigem Ausmaß können dafür auch Fachkräfte mit einer anderen abgeschlossenen Ausbildung, welche die im Einzelfall für die Betreuung der Zielgruppe wichtigen Kenntnisse und Fähigkeiten vermittelt, eingesetzt werden.

Die Anerkennung von in anderen Bundesländern oder Staaten erworbenen Berufsausbildungen und -qualifikationen richtet sich nach dem Salzburger Berufsqualifikationen-Anerkennungsgesetz und wird vom Referat auf Antrag durchgeführt.²⁹

Die Mindestqualifikation von 180 ECTS-Punkten für eine Beschäftigung in der Kinder- und Jugendhilfe bestand nur in Salzburg. Absolventinnen und Absolventen von zweijährigen Ausbildungen oder von Höheren Bundeslehranstalten durften nur in geringem Umfang und nach Bewilligung durch das Referat eingesetzt werden. Eine spätere Berufsanerkennung war möglich, wenn dem Referat eine entsprechende Beschäftigungsdauer in Einrichtungen außerhalb Salzburgs nachgewiesen wurde.

²⁹ § 22 S.KJHG

In zwei Abschlussberichten der Aufsicht über die Einrichtungen wurde das Fehlen von Fachkräften festgehalten. Auch die Sozialabteilung erklärte im Jänner 2010 einen Mangel an Fachkräften gegenüber dem Landtag. Die Schwierigkeiten bei der Aufnahme von Fachkräften für BVB waren seit damals Inhalt von mehreren Anfragen und Debatten im Landtag.

Die Aufsicht über die sozialpädagogischen Einrichtungen bot für die privaten Organisationen vier Aus- und Fortbildungen im Jahr 2015 und einen Termin im Jahr 2017 an. Der Umfang aller Veranstaltungen betrug sechs Tage. Die Bediensteten der Aufsicht besuchten in den geprüften drei Jahren 28 Fachveranstaltungen.

Darüber hinaus hat das Land Salzburg als Träger der Kinder- und Jugendhilfe sicherzustellen, dass die für die Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Fachkräfte zur Verfügung stehen. Insbesondere ist sicherzustellen, dass in den BVB die für die Aufgabenerfüllung nach allgemein anerkannten fachlichen Standards und unter Berücksichtigung der Entwicklung der Fallzahlen notwendigen Sozialarbeiter/innen sowie Sachbearbeiter/innen für Aufgaben außerhalb der Sprengelsozialarbeit in ausreichender Zahl vorhanden sind.³⁰

Der LRH hinterfragte, wie das Referat sicherstellte, dass die für die Erfüllung der Aufgaben erforderlichen Fachkräfte - sowohl im Amt als auch in den BVB - zur Verfügung standen. Dazu erklärte das Referat, dass es aufgrund der organisatorischen Gliederung des Amtes der Landesregierung und der BVB keinen direkten Einfluss auf die Anzahl der in den Bezirkshauptmannschaften bzw im Magistrat der Stadt Salzburg verfügbaren Dienstposten nehmen könne. Der LRH stellte fest, dass das Referat erst nach Erhebungen aus Anlass der Prüfung die Anzahl und die Qualifikation der in den BVB eingesetzten Bediensteten nennen konnte.

- (3) *Die LAD erklärte, dass die über die Abteilung 3 organisierten Weiterbildungen ein ergänzendes Weiterbildungsangebot für die Mitarbeiter/innen sozialpädagogischer Einrichtungen seien, die Zugang zu zahlreichen anderen Weiterbildungsangeboten hätten, deren Finanzierung auch Bestandteil der Tagsatzkalkulation sei.*

³⁰ § 42 S.KJHG

Im Referat sei die Anzahl und Qualifikation der in den Bezirkshauptmannschaften eingesetzten Mitarbeiterinnen der Größenordnung und dem Grunde nach selbstverständlich zu jeder Zeit bekannt gewesen. Angesichts laufender Personalfluktuationen könne das Referat ohne Rückfrage über kurzfristige Veränderungen aber nicht tagesaktuell die Summe der verfügbaren Vollzeitäquivalente präzise benennen. Auch sei dies nicht eine notwendige Voraussetzung, um Fachaufsicht adäquat ausüben zu können.

4. Beurteilung

- (2) Der LRH prüfte, ob das Referat 3/02 - Kinder- und Jugendhilfe seine Aufgaben der Planung, Forschung, Aufsicht über die sozialpädagogischen Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe und Fachaufsicht über die Bezirksverwaltungsbehörden in den Jahren 2015 bis 2017 entsprechend den bestehenden Vorschriften erfüllte.

Der LRH war sich bewusst, dass die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe ausschließlich von Menschen in unterschiedlichen Situationen und in einem komplexen Umfeld zu erbringen waren. Die Qualität der Leistungen für die Minderjährigen entzieht sich dabei einem einfachen Messen, Wiegen oder Zählen. Die Problematik, dass die Planung und objektive Beurteilung der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe unter diesen Rahmenbedingungen schwierig seien, war für den LRH nachvollziehbar. Um die damit verbundenen Risiken zu minimieren, gab das Referat an, verschiedene standardisierte Vorgangsweisen befolgt und zahlreiche Kontrollen angewendet zu haben.

Anhand der erhaltenen Informationen und der aus den Jahren 2015 bis 2017 vorgelegten Unterlagen konnte der LRH nicht feststellen, dass das Referat die bestehenden Vorschriften erfüllte:

Eine nachvollziehbare und dokumentierte Planung wurde nicht vorgelegt. Der Auftrag zur Forschung wurde nicht erfüllt. Das Referat schloss keine Leistungsvereinbarungen mit den privaten Organisationen der Kinder- und Jugendhilfe ab, die vom Gesetz zur Aufsicht über die sozialpädagogischen Einrichtungen vorgegebenen Kriterien wurden in den Abschlussberichten nicht beurteilt und die Fristen für Prüfungen wurden nur teilweise eingehalten. Die Fachaufsicht über die Bezirksverwaltungsbehörden erfolgte vorwiegend anlassbezogen bei Beschwerde- oder Unterstützungsfällen oder im Zuge von Besprechungen. Das Referat traf keine Vorsorge zur Bereitstellung der erforderlichen Fachkräfte für die Erfüllung der Aufgaben des Trägers der Kinder- und Jugendhilfe.

Der LRH fordert das Referat auf, seine übergeordnete und koordinierende Verantwortung in der Kinder- und Jugendhilfe wahrzunehmen. Im Sinne des Risiko- und Kontrollbewusstseins muss es seine Aufgaben - vor allem Planung, Forschung, Aufsicht und Fachaufsicht - beschreiben und angemessene Kontrollen dazu ein- und durchführen.

- (3) *Die LAD behauptete, dass das Referat die bestehenden Vorschriften erfüllt und dies entsprechend dokumentiert hätte. Der Umstand, dass nicht eine Form der laufenden Dokumentation gewählt worden sei, die es ermöglicht hätte, die Aufgabenerledigung in der vom LRH gewünschten Form rasch und einfach nachzuvollziehen, bedeute nicht, dass nicht ausreichend dokumentiert worden sei oder dass die gesetzlichen Aufgaben nicht ordnungsgemäß erledigt worden wären.*

Offenkundig bestehe ein grundsätzlicher Dissens in der Frage, was Planung im Sozialbereich – im Sinne von „Sozialplanung“ – inhaltlich bedeute und wie diese zu dokumentieren sei. Die Abteilung 3 habe sich seit mehr als 20 Jahren mit dem Thema „Sozialplanung“ befasst und der Leiter des Referats 3/02 sei zwischen 2001 und 2011 als Fachreferent für Sozialplanung in der Abteilung 3 tätig gewesen sei. Die Sichtweise der Abteilung 3 beruhe daher auf einer entsprechenden fachlich-theoretischen Grundlage.

Zu berücksichtigen sei, dass der Schwerpunkt der Arbeit im Referat in den Jahren 2015 bis 2017 auf der Implementierung des neuen Kinder- und Jugendhilfegesetzes 2015 und auf der Bewältigung der Folgen der Massenfluchtbewegung 2015 in der Kinder- und Jugendhilfe gelegen sei. Beide Themen hätten was Komplexität und Umfang betrifft, den üblichen Rahmen sozialplanerischer Herausforderungen überstiegen.

Die Definition von „Produkten“ diene bei der Sozialplanung nicht primär der Generierung von abstrakten Kennzahlen als Grundlage von Planung und Steuerung, sondern der Beschreibung von „Leistungseinheiten“ als Grundlage der konkreten Leistungsvereinbarung und Leistungsverrechnung mit privaten Trägern. Produktbeschreibungen seien also primär Ergebnisse der qualitativen Entwicklungsplanung. Primäre Grundlage von Sozialplanung sei nicht die Analyse von Kennzahlen, sondern, wie auch die Formulierung der gesetzlichen Grundlagen verdeutlichten, das strukturierte Zusammenführen des Wissens und der Erfahrung der Akteure/innen (Kindern und Jugendlichen, Betreuer/innen, Sozialarbeitern/innen der BVB, Netzwerkpartner/innen) unter Berücksichtigung der Entwicklungen in andere Bundesländern sowie aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse und unter Bedachtnahme auf die aktuellen rechtlichen, politischen und finanziellen Rahmenbedingungen sowie die jeweiligen Entwicklungen in angrenzenden Systemen. Daraus ergebe sich eine von breitem fachlichem Konsens getragene Einschätzung der aktuellen und künftigen Herausforderungen und der geeigneten Strategien,

um diesen zu begegnen. In Phasen sehr dynamischer und schwer voraussehbarer Entwicklungen sei der Planungsfokus naturgemäß primär auf die nahe Zukunft ausgerichtet und träten mögliche langfristige Tendenzen in den Hintergrund.

Angesichts des grundsätzlichen Auffassungsunterschieds, worin Sozialplanung im Kontext der Kinder- und Jugendhilfe bestehe, verwundere es nicht, dass der LRH die von ihm präferierte (Kennzahlen basierte) Herangehensweise in den Dokumentationen des Referats nicht wiederfindet. Aus den gesetzlichen Grundlagen der Planung in § 5 S.KJHG könne keine Präferenz für die seitens des LRH angenommene, primär zahlenbasierte, „technische“ Interpretation des Begriffes „Planung“ abgeleitet werden.

Das Referat hätte im Prüfzeitraum adäquat geplant und damit seine Aufgaben nach § 5 S.KJHG erfüllt. Dies würde sich auch daran zeigen, dass das primäre Ziel von Sozialplanung - die Sicherstellung einer bedarfsorientierten, qualitativ und quantitativ den aktuellen fachlichen Standards entsprechenden, regional ausgewogenen Versorgung aller Klienten/innen unter Wahrung von Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit - trotz der erheblichen Herausforderungen der Massenfluchtbewegung 2015 tatsächlich erreicht worden sei. Ein inhaltlicher Vergleich der Versorgungssituation in Salzburg mit anderen österreichischen Bundesländern unter Berücksichtigung der hierfür aufgewendeten Kosten, hätte dies unmittelbar zeigen können, sei jedoch bedauerlicherweise unterblieben.

Die Würdigung der Planungsaktivitäten des Referats durch den LRH sei auch dadurch erschwert worden, dass Planung primär in Form der Verschriftlichung der Ergebnisse von Planungsprozessen dokumentiert worden sei (Produktbeschreibungen, Jahresplanungen, Ressortberichte, Budgetpläne); vorangegangene Planungsschritte seien mitunter nur rudimentär und nicht einheitlich festgehalten worden. Verbesserungen in Ausmaß und Form der Planungsdokumentation würden in Aussicht genommen, sodass Planungen künftig auch für Außenstehende im Detail leichter nachvollziehbar wären.

Das Referat habe die Studie zum Pflegeelternwesen nicht nur unterstützt, sondern in Auftrag gegeben. Konkrete Ergebnisse der Studie lägen außerhalb des Prüfzeitraums. Es sei zutreffend, dass im Prüfzeitraum im Vergleich zu anderen Jahren verhältnismäßig geringere Forschungsaktivitäten stattgefunden hätten. Dies sei jedoch vor dem Hintergrund der besonderen Herausforderungen des Prüfzeitraums zu sehen.

Die Fachaufsicht als Anleitung und Unterstützung der BVB mit dem Ziel eines einheitlichen und gesetzeskonformen Vollzugs sei insofern anlassbezogen erfolgt, als sie auf aktuellen Themen und Herausforderungen zeitnah Bezug genommen habe. Leider sei der LRH in seinen Feststellungen auf wesentliche Instrumente, wie etwa das „Handbuch“ für Sozialarbeiter/innen nicht eingegangen.

Die Fachaufsicht als unmittelbare „Kontrolle“ bzw. Aktenprüfung, sei bei konkreten Beschwerdefällen erfolgt. Eine darüber hinaus gehende stichprobenartige Kontrolle von Akten der BVB sei zwar erwogen, jedoch nicht umgesetzt worden, da der damit verbundene Aufwand in keiner Relation zum erwartbaren Nutzen gestanden sei: Bei den Aktenprüfungen seien im Zuge der zahlreichen Beschwerdeverfahren nur sehr selten Mängel festgestellt worden. Daraus hätte der Schluss gezogen werden können, dass die Wahrscheinlichkeit, im Rahmen einer Zufallsstichprobe auf signifikante, bisher nicht bekannte, Probleme im Vollzug zu stoßen, überaus gering gewesen wäre.

Das „Soziale Informationssystem“ (SIS), erfülle eine starke Kontroll- bzw. Risikominimierungsfunktion besonders in wirtschaftlicher Hinsicht; technische Spezifikationen stellten sicher, dass nur bestimmte Erziehungshilfen in bestimmtem Umfang durch bestimmte Mitarbeiter/innen genehmigt würden und ausschließlich genehmigte Erziehungshilfen von den privaten Organisationen abgerechnet werden könnten. Dieses System sei dem LRH umfassend vorgestellt worden, er habe dessen funktionelle Bedeutung als technisches IKS-System aber offenbar nicht erkannt.

Träger der Kinder- und Jugendhilfe sei das Land Salzburg und nicht das Referat 3/02. Der LRH erkenne den verfassungsgesetzlichen Aufbau der Landesverwaltung sowie die Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung, wenn er das Referat als für die Bereitstellung von ausreichendem Fachpersonal in den BVB verantwortlich sehe. Das Referat nehme seine übergeordnete und koordinierende Verantwortung in Anwendung der geltenden Gesetze wahr und werde dies selbstverständlich auch weiterhin tun.

Die Aufgaben des Referats in Planung, Forschung und Fachaufsicht seien gesetzlich hinreichend beschrieben. Angemessene Kontrollen und alle andere geeigneten Maßnahmen zur Risiko- und Fehlerminimierung würden unter Berücksichtigung der Prinzipien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit sowie orientiert am Stand der Technik im Sozialbereich laufend weiterentwickelt.

- (4) Im Zuge der Prüfung behauptete das Referat 3/02, dass es geeignete Instrumente – Kennzahlensysteme, Anleitungen, strukturierte Vorgangsweisen, Prozesse, Checklisten und Formulare – einsetzte und Abläufe anwendete, die sicherstellen, dass es seine gesetzlichen Verpflichtungen der Planung und Steuerung sowie der Überwachung und Unterstützung erfüllte.

Auf Grundlage der Beschreibungen des Referats verlangte der LRH in der Prüfung Nachweise dafür, dass das Referat die von ihm beschriebenen Instrumente im geprüften Zeitraum einsetze und die erklärten Abläufe anwendete. Die erteilten Auskünfte und Erklärungen bestätigten die Behauptungen des Referats allerdings nur eingeschränkt. Es zeigt sich, dass zahlreiche Handlungen nicht dokumentiert waren; die vorhandenen Dokumente wiesen auf uneinheitliche und unvollständige Vorgangsweisen hin.

Wie bereits das Referat in der Prüfung verwies auch die LAD in der Gegenäußerung auf die Komplexität der Aufgabenstellung, die fehlenden Ressourcen und ein unterschiedliches Verständnis der Begrifflichkeiten. Sie beschrieben die Rahmenbedingungen und deren Entwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe sowie die Reaktionen des Referats darauf. Nach wie vor fehlten aber Nachweise, die bestätigen könnten, dass das Referat in Erfüllung des gesetzlichen Auftrages Bedarfs- und Entwicklungsplanungen vorausschauend durchführte.

Das Referat führte in der Gegenäußerung aus, dass es im Rahmen seiner Aufsicht die Einhaltung der Kinder- und Jugendhilfe Wohnformen-Verordnung bestätigen würde. Dieses Vorgehen entsprach grundsätzlich nicht dem gesetzlichen Auftrag. Dieser verpflichtete das Referat vielmehr zu prüfen, ob eine förderliche Pflege und Erziehung gewährt, die Einrichtung entsprechend der Bewilligung betrieben und instandgehalten und die Kosten und Abgeltungen sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig verwendet worden sind. Beurteilungen des Referats, ob die Einrichtungen die gesetzlichen Kriterien erfüllt hatten, fehlten in den vorgelegten Unterlagen.

Die Ausübung der Fachaufsicht anhand von Beschwerdefällen, ohne diese zu einer generellen Übersicht zu verdichten, war nicht geeignet, eine qualitative und quantitative Planung oder Steuerung zu ermöglichen.

Das Referat verstand in der Prüfung und in der Gegenäußerung Begriffe anders, als sie das Gesetz definiert – etwa die grundlegende Verpflichtung der „Planung“. Unter dieser versteht das Gesetz die kurz-, mittel- und langfristige Vorsorge, „dass die Leistungen nach dem Gesetz in der erforderlichen Art (Entwicklungsplanung) und im erforderlichen Ausmaß (Bedarfsplanung) zur Verfügung steht.“ Die vom Referat als „Sozialplanung“ bezeichneten Jahresplanungen, Ressortberichte und Budgetpläne entsprachen allerdings nicht der Planung, die das Gesetz vorschrieb.

Die in der Gegenäußerung vorgebrachten Erklärungen widersprachen zum Teil den Ausführungen des Referats in der Prüfung. Weder in der Prüfung noch in der Gegenäußerung legte das Referat Unterlagen vor, die belegen konnten, dass es im geprüften Zeitraum die von ihm beschriebenen Abläufe durchgängig eingehalten und die behaupteten Analysen vorgenommen hätte.

Insbesondere beanstandet der LRH (Beanstandungen gemäß § 10 Absatz 11 Salzburger Landesrechnungshofgesetz 1993):

1. Das Referat 3/02 konnte keine Unterlagen darüber vorlegen, dass es die vom Gesetz geforderte Bedarfs- und die Entwicklungsplanung betrieben hat.
2. Das Referat 3/02 hat seine Verpflichtung, mit den privaten Kinder- und Jugendhilfeorganisationen Leistungsverträge abzuschließen, nicht erfüllt.
3. Das Referat 3/02 bestätigt bei der Aufsicht über die Einrichtungen nicht wie vom Gesetz gefordert, ob die Kriterien einer förderlichen Pflege und Erziehung, bewilligungskonformer Betrieb sowie sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige Mittelverwendung erfüllt wurden.

Der LRH empfiehlt, die Aufgabenerfüllung des Referats auf Grundlage des Salzburger Kinder- und Jugendhilfegesetz 2015 in einem Organisationsentwicklungsprojekt zu evaluieren. Darauf aufbauend sollen Prozesse für eine nachvollziehbare und vergleichbare Erfüllung der Aufgaben festgelegt werden. (Verbesserungsvorschlag gemäß § 10 Absatz 11 Salzburger Landesrechnungshofgesetz 1993)

Der Direktor des Landesrechnungshofes:

Mag. Ludwig F. Hillinger e.h.

5. Anhang:

5.1 Gegenäußerung des Amtes der Salzburger Landesregierung



Herrn
Direktor des Landesrechnungshofes
Mag. Ludwig Hillinger
Nonnbergstiege 2
5010 Salzburg

Büro
Landesamtsdirektor

Zahl (Bitte im Antwortschreiben anführen)

20001-LRH/3090/6-2019

Betreff

Landesrechnungshof; Feststellungen zur Prüfung "Kinder- und Jugendhilfe"; Stellungnahme

Bezug: Zl. 003-3/177/121-2019 vom 10.9.2019

Datum

15.10.2019

Chiemseehof

Postfach 527 | 5010 Salzburg

Fax +43 662 8042-2643

buero-lad@salzburg.gv.at

Mag. Markus Hinterseer, LLB. LL.M. oec.

Telefon +43 662 8042-2031

Sehr geehrter Herr Direktor!

Zu den Feststellungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Kinder- und Jugendhilfe“ kann auf Grund der Ausführungen der Abteilung 3 folgende Stellungnahme abgegeben werden:

Auftragsgemäß wird dabei jeweils der Kapitelbezug angegeben; da sich einzelne Kapitel jedoch über mehrere Seiten erstrecken, wird zur besseren Lesbarkeit zusätzlich die jeweilige Seitenzahl sowie ein Zitat des Beginns des maßgeblichen Absatzes vorangestellt.

- **Zu 1.7.1. (Seite 12, Absatz „Darauf aufbauend erstelle der LRH ...“)**

Die seitens der LRH entwickelte Risikoanalyse wurde dem Referat zu Kenntnis gebracht. Auf die in der Besprechung vom 8.10.2018 geäußerten Bedenken des Referats, ob eine solche Risikoanalyse tatsächlich eine geeignete bzw. hinreichende Herangehensweise für diese Prüfung sei, da sie zu einseitig auf die Thematik der (verfahrenstechnischen) Fehlervermeidung fokussiere, wurde seitens des LRH nicht eingegangen.

- **Zu 1.7.1. (Seite 12, Absatz „Die Prüfung zielte darauf ab, die Wirksamkeit ...“)**

Als logische Folge dieses Prüfansatzes hat der LRH primär nach dem Vorhandensein von IKS-Prozessbeschreibungen gesucht und diese - wie zu erwarten - nicht vorgefunden.

Im Sozialbereich allgemein und in der Kinder- und Jugendhilfe im Besonderen ist es derzeit *nicht* allgemein anerkannte Stand der Technik, verwaltungsinterne Prozesse auf Landesebene (insbesondere Planung und Fachaufsicht) in Form von IKS-Prozessen zu determinieren. Allgemein anerkannte bzw. gesetzlich definierte Standards sind hingegen die Partizipation (breite Einbindung aller Betroffenen), Transparenz (durch Veröffentlichung von Produktbeschreibungen

und ausführlichen statistischer Daten im jährlichen Sozialbericht), die Orientierung an aktuellen fachlichen Standards sowie der Qualitätswettbewerb zwischen verschiedenen Leistungsanbietern (durch entsprechende Auslobungsverfahren für neue Einrichtungen),

Diesen anerkannten Standards wurde selbstverständlich entsprochen.

IKS-Prozesse wurden im Bereich der Abteilung 3 für jene standardisierten Prozesse definiert, welche direkte Geldflüsse zur Folge haben (etwa die Vergabe von Förderungen).

Aufgaben der Planung und Fachaufsicht sind hingegen nicht über IKS-Prozesse determiniert. Im Hinblick auf die Komplexität und Variabilität dieser Vorgänge wäre dies auch gar nicht sinnvoll möglich.

Die Frage, inwieweit IKS-Prozesse dessen ungeachtet dennoch künftig neu und ergänzend auch über den bisherigen Anwendungsbereich hinaus implementiert werden sollten, kann natürlich diskutiert werden.

Es erscheint aber fragwürdig, das Fehlen solcher Instrumente, die im untersuchten Bereich weder der Stand der Technik noch gesetzlich vorgegeben sind, als zentralen Kritikpunkt herauszuarbeiten.

- Zu 2.

Die Kinder- und Jugendhilfe ist auch für Erziehungshilfen für junge Erwachsene (bis zum 21. Lebensjahr) zuständig (§ 15 Abs 3 S.KJHG).

- Zu 2. (Seite 16, Absatz „Das Land Salzburg betreibt selbst ...“)

Die Einrichtungsbezeichnung lautet „Sozialpädagogisches“ (und nicht *sonderpädagogisches* Zentrum)

- Zu 3.2.1. (Seite 21, Absatz „Die vorgelegte Prozessbeschreibung ...“)

Das Organisationshandbuch der Abteilung 3 beschreibt unter anderem Funktionen, Befugnisse und Verantwortungsbereiche der einzelnen Mitarbeiter/innen, nicht aber die Detailabläufe in der Erledigung einzelner Aufgaben. Dies würde den Rahmen eines Organisationshandbuches bei weitem sprengen.

- Zu 3.2.1. (Seite 21, Absatz „Zur langfristigen Planung verwies das Referat darauf ...“)

Tatsächlich haben die kurzfristigen und in dieser Form von niemandem vorhergesehenen Entwicklungen des Jahres 2015 (Massenfluchtbewegung) dazu geführt, dass europaweit alle Einschätzungen hinsichtlich mittel- bis langfristiger Betreuungsbedarfe in der Kinder- und Jugendhilfe obsolet geworden sind, zumal alle einschlägigen Modelle auf der Voraussetzung stabiler soziodemografischer Verhältnisse basierten.

Daraus folgt nicht, dass nicht für den Fall der Wiederkehr langjährig stabiler Entwicklungen die Wiederaufnahme langfristiger, auf demografische Faktoren gestützter, Planungsmodelle angedacht würde.

Allerdings sind deren Aussagen immer mit großer Vorsicht zu genießen, da auch kurzfristige innergesellschaftliche Vorgänge drastische Auswirkungen auf die Fallzahlen haben können.

Beispiel: Das Bekanntwerden des Todesfalles eines Kleinkindes aufgrund von Misshandlung durch die Eltern, bei welchem die womöglich zu zögerlicher Haltung von Kinder- und Jugendhilfe und/oder Gerichten stark öffentlich diskutiert wird, führt zu einer sofortigen, kurzfristigen Veränderung der familiengerichtlichen Rechtsprechung in Richtung eines rascheren Entzuges der Obsorge - und damit zu einer signifikanten Fallzahlensteigerung in der vollen Erziehung.

Solche Entwicklungen sind hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf (quantitative) Bedarfe niemals planerisch vorhersehbar; sie erlauben es lediglich, so rasch als möglich angemessen darauf zu reagieren.

- **Zu 3.2.1. (Seite 22, Absatz „Auf die Fragen des LRH nach konkreten Planungshandlungen ...“)**

Dass es Vorgängerprodukte ähnlichen oder gleichen Namens gibt, schmälert nicht die Wertigkeit eines Planungsprozesses. Auch die grundlegende Überarbeitung der Produkt „Mutter-Kind-Wohngemeinschaft“ und „Krisenstelle für Säuglinge und Kleinkinder“ waren breit angelegte Planungsprozesse, die in weiterer Folge konkrete Verbesserungen in bestehenden Einrichtungen bzw. im Fall der „Mutter-Kind-Wohngemeinschaft“ die Schaffung einer gänzlich neuen Einrichtung zur Folge hatten.

Darüber hinaus wurden im Bereich der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge (UMF) Produkte neu entwickelt (sozialpädagogische Wohneinrichtung für Jugendliche mit Asyl, Gastfamilien) bzw. bestehende Produkte im Hinblick auf die besonderen Bedarfslagen von UMF spezialisiert (zB Betreutes Wohnen im Studentenheim)

- **Zu 3.2.1. (Seite 22, Absatz „Zur Implementierung des S.KJHG erklärte das Referat ...“)**

Der Umstand, dass aufgrund des (verspäteten) Inkrafttretens des Salzburger Ausführungsgesetzes ein möglicher Zweckzuschuss des Bundes nach § 46 B-KJHG nicht lukriert werden konnte, ist auf die Dauer des politischen Verhandlungsprozesses in Salzburg zurückzuführen.

Konkret waren Gemeindeverband und Städtebund zunächst nicht bereit, die - mit Mehrkosten auch für die Gemeinden und Städte verbundenen - inhaltlichen Verbesserungen gegenüber der bisherigen Rechtslage mitzutragen. Nach Vorliegen der erforderlichen Zustimmung wurde der Gesetzesentwurf umgehend dem Landtag zugeleitet.

- **Zu 3.2.1. (Seite 23, Absatz „Der LRH schließt daraus ...“)**

Im Jahr 2014 (wie in den Jahren davor) befanden sich durchschnittlich knapp 20 UMF in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe. Aufgrund dieser geringen Zahl wurden die UMF im Sinne der Integration auf verschiedenste Einrichtungen der KJHG aufgeteilt und wie alle anderen Klienten/innen erfasst und betreut. Besonderen Bedürfnissen konnte individuell Rechnung getragen werden.

Im Jahr 2015 lebten durchschnittlich 74, im Jahr 2016 durchschnittlich 117 UMF in Einrichtungen der KJH. Daraus ergab sich eine gravierende Veränderung. Es war nun - sowohl aus organisatorischen wie auch aus wirtschaftlichen Gründen - unabdingbar, Sonderwohnformen für UMF zu planen und zu errichten. Dem Umstand, dass viele der 2015 und 2016 in die Kinder- und Jugendhilfe zuströmenden UMF nahe an der Volljährigkeit und sehr selbständig in ihrer Lebensführung waren, ermöglichte einerseits ein - gegenüber „herkömmlichen“ KJH-Einrichtungen - redu-

ziertes Betreuungssetting, andererseits ergaben sich aus der (in der KJH in dieser Form neuen) konzentrierten Unterbringung Jugendlicher unterschiedlichster Herkunft, jedoch mit gemeinsamen (oft traumatischen) Fluchterfahrungen „explosive“ Dynamiken, denen adäquat begegnet werden mussten.

Zusätzliche Anforderungen ergaben sich aus dem Umstand, dass im Prüfzeitraum vorübergehend auch eine „Erstaufnahmestelle“ des Bundes für UMF in Salzburg befand und auf vielfache - oft sehr kurzfristige - Veränderungen in asyl- und fremdenrechtlichen Belangen reagiert werden musste (Asyl auf Zeit, Diskussion um Obergrenze, Änderungen im Familiennachzug oder beim Arbeitsmarktzugang); ebenso haben sich die Judikatur der Bundesasylbehörden sowie die Praxis des Innenministeriums (Zuweisung und Verteilung von UMF auf die Länder) sowie der Exekutive (Rückführungs- und Abschiebepaxis) immer wieder geändert.

Nur durch das engagierte und professionelle Zusammenwirken des Referats mit den Bezirksverwaltungsbehörden und den privaten Organisationen der KJH - sowie unter enger Kooperation mit der Grundversorgung - konnte diese Herausforderung erfolgreich bewältigt werden.

Leider geht der LRH nur mit einer kurzen Nebenbemerkung auf die in dieser Zeit planerisch neu konzipierten Produkte für UMF (sozialpädagogische Wohneinrichtung für Jugendliche mit Asyl, Gastfamilien, Betreutes Wohnen im Studentenheim) und deren erfolgreiche Umsetzung ein.

• **Zu 3.2.1. (Seite 23, Absatz „Die KJH betreute nur UMF ...“):**

Die Aussage: „Wie viele UMF in Maßnahmen der KJH betreut wurden, war dem Referat für den geprüften Zeitraum nicht bekannt“ ist unzutreffend.

Die maßgeblichen Mengengerüste und die daraus resultierenden Versorgungsbedarfe waren selbstverständlich zu jedem Zeitpunkt bekannt.

Jedoch zeigt sich gerade an diesem Beispiel sehr gut die Komplexität der Materie: UMF sind, wie alle Klienten/innen der Kinder- und Jugendhilfe, Individuen; das individuelle Kindeswohl ist der zentrale Maßstab für die Wahl einer bestimmten Betreuungsform.

Daraus ergeben sich für UMF - ohne Anspruch auf Vollständigkeit - folgende mögliche Konstellationen:

- Unter 14-jährige (unmündige) UMF, die (während des Asylverfahrens und längstens 4 Monate nach dessen Abschluss) einen Anspruch auf Grundversorgung (GVS) haben, bei welcher sich jedoch der Kinder- und Jugendhilfeträger (KJHT), vertreten durch den/die zuständige/n Sozialarbeiter/in der Bezirksverwaltungsbehörde, entscheiden hat, sie aufgrund besonderer Vulnerabilität statt in einer (für Kinder nur bedingt geeigneten) Einrichtung der Grundversorgung in einer Kinder-Wohngemeinschaften der KJH unterzubringen; die GVS leistet in diesem Fall Kostenersatz, jedoch nur im Ausmaß der dort vorgesehenen Tagsätze (somit nicht voll kostendeckend)
- Über 14-jährige (mündige) UMF, die (während des Asylverfahrens und längstens 4 Monate nach dessen Abschluss) einen Anspruch auf Grundversorgung (GVS) haben und bereits vor Vollendung des 14. Lebensjahres in einer Kinder-WG aufgenommen worden sind; hier ist - auf Grundlage des Kindeswohls - zu entscheiden, ob der betreffende UMF in eine GVS-Einrichtung überstellt wird, oder in „seiner“ KJH-Kinder-WG bleiben kann.

- Unter 14-jährige (unmündige) UMF, die einen Anspruch auf Grundversorgung (GVS) haben und, bei denen (etwa aufgrund von Zweifeln am festgestellten Alter bestehen) keine für einen Unmündigen alterstypische Vulnerabilität anzunehmen ist, und die daher in Einrichtungen der GVS betreut werden; jedoch kann der KJHT - da mit der Obsorge betraut - in die Situation kommen, für einzelne Bedarfe, welche die Grundversorgung nicht (ausreichend) abdeckt - aufkommen zu müssen (zB Schulbedarf, Fahrkosten)
- Unter 14-Jährige mit positivem Asylbescheid, nach Auslaufen der Grundversorgung, für deren Unterbringung alleine die KJH zuständig ist;
- Über 14-Jährige, die (während des Asylverfahrens und längstens 4 Monate nach dessen Abschluss) einen Anspruch auf Grundversorgung (GVS) haben und - standardmäßig - in Einrichtungen der GVS untergebracht werden; jedoch kann der KJHT - da mit der Obsorge betraut - in die Situation kommen, für einzelne Bedarfe, welche die Grundversorgung nicht (ausreichend) abdeckt - aufkommen zu müssen (zB Schulbedarf, Fahrkosten)
- Über 14-Jährige, die (während des Asylverfahrens und längstens 4 Monate nach dessen Abschluss) einen Anspruch auf Grundversorgung (GVS) haben, jedoch aufgrund besonderer Umstände (zB besondere Vulnerabilität, Verhaltensauffälligkeit) - ganz oder vorübergehend - in Einrichtungen der KJH (zB Krisenstellen) betreut werden; die GVS leistet in diesem Fall Kostenersatz, jedoch nur im Ausmaß der dort vorgesehenen Tagsätze (somit nicht voll kostendeckend)
- Über 14-Jährige mit positivem Asylbescheid, nach Auslaufen der Grundversorgung, für deren Unterbringung alleine die KJH zuständig ist;
- Über 14-Jährige mit positivem Asylbescheid, nach Auslaufen der Grundversorgung, für deren Unterbringung alleine die KJH zuständig ist, die jedoch unbedingt in „ihrer“ vertrauten GVS-Einrichtung bleiben möchten; in diesem Fall trägt die KJH die Kosten der Unterbringung in der GVS-Einrichtung.
- Über 18-jähriger (volljährige) UMF, die in Einrichtungen der KJH betreut worden sind und deren „Erziehungshilfe“ zu Sicherung des Erfolges über die Volljährigkeit hinaus verlängert wird (längstens bis zum vollendeten 21. Lebensjahr).

Zusätzlich verkompliziert wurde die Situation durch eine deutliche Veränderung in der Entscheidungspraxis der Asylbehörden während des Prüfzeitraums, indem dazu übergegangen wurde, UMF aus den Hauptherkunftsländern der Massenfluchtbewegung des Jahres 2015 nicht mehr Asyl, sondern lediglich subsidiären Schutz zuzuerkennen. Damit blieb zwar einerseits die Zuständigkeit der Grundversorgung erhalten, stellten sich jedoch andererseits zusätzliche Anforderungen für die (der KJH obliegenden) Rechtsvertretung vom UMF im Asylverfahren.

Vor diesem Hintergrund stellte die exakte *Gesamtzahl* aller „in Einrichtungen der KJH betreuten UMF“ keine zentrale Bestimmungsgröße für die Maßnahmenplanung dar. Es erschien somit auch nicht zielführend, in die Generierung einer solchen Gesamtzahl und deren laufende Wartung erhebliche Ressourcen zu investieren.

In diesem Zusammenhang ist auf eine grundsätzliche Problematik statistischer Auswertungen aus EDV-Anwendungen zu verweisen: Präzise und verlässliche Auswertungen setzen immer voraus, dass eine Statistik *im Voraus* geplant und entsprechend programmiert wird, sowie dass

eine gründliche Einschulung aller Eingabe/innen von Daten erfolgt (das wären konkret alle Sozialarbeiter/innen der Bezirksverwaltungsbehörden). In Bezug auf unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge (UMF) hätte dies - um valide Daten für 2015 erzeugen zu können - spätestens 2014 erfolgen müssen. Zu diesem Zeitpunkt waren die Entwicklungen der Jahre 2015 bis 2017 (und sich daraus ergebende statistische Erhebungsbedarfe) allerdings noch nicht absehbar.

Dazu kommt, dass die Schaffung neuer Einrichtungen mit einigen Monaten Vorlaufzeit verbunden ist, sodass es für die Versorgungsplanung auch gar nicht ausreichend wäre, auf die Zahl der *derzeit* in einem bestimmten Setting befindlichen UMF abzustellen. Vielmehr muss versucht werden, laufend einzuschätzen, wie viele UMF *künftig* - und mit welchem präzisen Zeithorizont - von einem bestimmten Setting in eine anderes wechseln werden (konkret zB: wie viele UMF werden voraussichtlich in den kommenden Monaten einen positiven Asylbescheid erhalten und daher ihren Anspruch auf Grundversorgung verlieren?). Dazu bedarf es primär der laufenden, vorausschauenden Kommunikation mit allen relevanten Stellen.

- **Zu 3.2.1. (Seite 24, Absätze „In einer Fragebeantwortung ...“ bis „Ungeachtet dessen führte ...“)**

Worin der LRH einen Widerspruch in den Aussagen des Referats zu erkennen glaubt, handelt es tatsächlich wohl um ein semantisches Missverständnis.

Der konkrete zeitliche Ablauf stellte sich wie folgt dar:

- Anfang 2016 wird mit einer Zunahme der Fälle gerechnet und daher der Ausbau von Plätzen geplant;
- In der ersten Hälfte des Jahres 2016 tritt die erwartete Fallzahlenanstieg tatsächlich ein, weshalb die Budget-Hochrechnung und -Planung im Sommer 2016 auf Basis höherer Fallzahlen erfolgt;
- In der zweiten Hälfte des Jahres 2016 verlangsamt sich der Anstieg zunächst, um schließlich ganz zum Stillstand zu kommen, worauf mit einem Stopp des (weiteren) Ausbaus reagiert wird.

Das Referat kann in diesem Ablauf keinen logischen Widerspruch erkennen.

- **3.2.1. (Seite 24, Absatz „Der LRH erhielt eine im Nachhinein erzeugte ...“):**

Die übermittelte monatliche Gesamtstatistik über alle laufenden Erziehungshilfen wurde nicht etwa „im Nachhinein“ erzeugt, sondern wird monatlich laufend aus SIS/Cognos „herausgefahren“ und ist eine durchgängige, wichtige (aber keinesfalls ausreichende oder gar alleinige) Planungsgrundlage für das Referat.

Aufgrund der zu Punkt 3.2.1. erläuterten Umstände sind UMF in voller Erziehung in dieser Auswertung zwar *mit enthalten*, können aber nicht gesondert (d.h. als eigene Kategorie) ausgewiesen werden.

- **3.2.2. (Seite 26, Aufzählung „- Unterstützung einer Studie ...“):**

Die gegenständliche Studie zum Pflegeelternwesen wurde nicht nur „unterstützt“, sondern *in Auftrag gegeben*. Dies wurde dem LRH in einer Anfragebeantwortung (zu den Fragen 44 und 45) am 22.7.2019 schriftlich mitgeteilt.

- **3.2.2. (Seite 26, Absatz „Welche Schlüsse und konkreten Maßnahmen ...“):**

Die gegenständliche Studie hat konkrete Folgewirkungen entfaltet, die jedoch außerhalb des Prüfzeitraums (nach dem 31.12.2017) lagen: Die Studie war als Begleitung einer Arbeitsgruppe zum Pflegeelternwesen konzipiert. Diese Arbeitsgruppe hat - unter anderem gestützt auf die Studienergebnisse - eine Reihe von Vorschlägen erarbeitet, welche in weiterer Folge an den Landtag berichtet wurden. Nach entsprechender Budgetierung wurde 2019 mit Umsetzungen (konkret mit der Schaffung eines Anstellungsmodells für Bereitschaftspflegeeltern) begonnen.

- **Zu 3.2.3. (Seite 26, Absatz „Das Referat führte zur Öffentlichkeitsarbeit aus ...“)**

Die Aussage des Referates bezog sich lediglich darauf, dass im Untersuchungszeitraum keine spezifischen Medienkampagnen durchgeführt wurden.

Selbstverständlich ist aber die Veröffentlichung des jährlichen Sozialberichtes mit einem ausführlichen Kapitel zur Kinder- und Jugendhilfe sowie die Herausgabe zahlreicher Broschüren und Informationsfolder als „Öffentlichkeitsarbeit“ im Sinne des § 7 S.KJHG zu qualifizieren.

Zudem hat das Referat, seiner Rolle entsprechend, Aktivitäten der Öffentlichkeitsarbeit auf Ressortebene inhaltlich unterstützt bzw. diesem auftragsgemäß zugearbeitet. In diesem Rahmen wurden 18 Aussendungen des Landesmedienzentrums (LMZ) veröffentlicht, die genau den Zielen des § 7 S.KJHG dienen, und die auch von den Medien aufgegriffen wurden.

Darin nicht enthalten sind Aussendungen des LMZ, die sich auf übergreifende Themen im Sozialbereich beziehen und in deren Zielsetzungen, Aufgaben und Leistungen der KJH mitbehandelt wurden oder die sich ausschließlich auf gesetzliche Änderungen oder deren Behandlung im Landtag bezogen haben.

Außerhalb des Zeitraums der Prüfung wurden im Jahr 2018 der Kinder- und Jugendhilfebericht für die Jahre 2013-2017 veröffentlicht (gemeinsam mit dem Sozialbericht 2017). Dieser umfasst aber die Entwicklungen und Leistungen über den gesamten vom LRH geprüften Zeitraum und mit der Erstellung wurde auch bereits im Prüfzeitraum begonnen.

- **Zu 3.3.1. (Seite 27, Absatz „Das Referat übergab dem LRH ...“)**

Es ist nicht nachvollziehbar, wie der LRH zur Feststellung von „sechs Krisenplätzen“ gelangt. Die tatsächliche Anzahl ist den jährlichen Sozialberichten zu entnehmen - und belief sich etwa im Jahr 2017 auf 41.

- **Zu 3.3.2. (Seite 28, Absatz „Das Referat hatte eine Sammlung ...“)**

Dass eine Unterlage zu „mehr als 3/4 ... aus „finanziellen Regelungen, Leerformularen, Checklisten und Gesetzestexten“ besteht“, schmälert nicht deren Nutzen für sozialpädagogische Einrichtungen.

Primäres Ziel der Fachaufsicht war es, den Einrichtungen praxisgerechte Informationen und Anleitungen in gut lesbarer Form zur Verfügung zu stellen.

- **Zu 3.3.2. (Seite 28, Satz „Eine Richtlinie aus dieser Sammlung befasst sich ...“)**

Die Befassung mit der Thematik der gesicherten Datenübertragung hat tatsächlich erst mit den Vorbereitungen auf das Inkrafttreten der DSGVO im Jahr 2018 stark an Dynamik gewonnen.

Ein grundsätzliches Bewusstsein bei allen Beteiligten war zwar auch im Prüfzeitraum bereits vorhanden, entscheidende Verbesserungen (zB Datenübertragung mit SENDY) sind aber erst in jüngerer Vergangenheit (nach Ablauf des Prüfzeitraums) umgesetzt worden.

- **Zu 3.3.3. (Seite 29, Absatz „Das Referat schloss im geprüften Zeitraum ...“):**

Selbstverständlich bestand zu jedem Zeitpunkt ein Vertragsverhältnis mit jeder Organisation, die Leistungen in Rechnung stellte.

Dieses Vertragsverhältnis war durch den Anerkennungsbescheid der jeweiligen Einrichtung als private Organisation der Kinder- und Jugendhilfe, die jährliche schriftliche Vereinbarung über die Höhe des Tagsatzes (oder) Stundensatzes sowie die Teilnahme der jeweiligen Organisation am Sozialen Informationssystem - SIS bestimmt, über dessen Internetportal die Abrechnung erfolgte und dessen inhaltliche Spezifikationen zugleich den (auch rechtlichen) Rahmen des - insofern konkludenten - Vertragsverhältnisses definierten.

Aus Gründen der Verwaltungsökonomie wurde jedoch im Prüfzeitraum auf die zusätzliche gesamthafte Verankerung des Vertragsverhältnisses in Form eines gesonderten jährlichen, schriftlichen Gesamtvertrages mit jeder einzelnen Organisation verzichtet.

In Zukunft werden im Sinne der Rechtsklarheit auch schriftliche Jahresverträge mit allen privaten Organisationen der Kinder- und Jugendhilfe abgeschlossen.

- **Zu 3.3.3. (Seite 30, Absatz „der LRH hat die Abschlussberichte ...“)**

In diesem Zusammenhang ist auf ein grundsätzliches Missverständnis hinzuweisen:

Der LRH verfolgt offenbar die Vorstellung, dass *alle* Inhalte der Fachaufsicht nach § 25 S.KJHG in *einem* Abschlussbericht zusammenzufassen und zu dokumentieren seien.

Dies ist aber weder gesetzlich zwingend so vorgegeben noch entspricht es der Praxis im Referat.

Tatsächlich sind die pädagogische Fachaufsicht (durch Sozialarbeiter/innen) und die wirtschaftliche Fachaufsicht (durch Mitarbeiter/innen mit betriebswirtschaftlichen Kenntnissen) organisatorisch getrennt - und werden keine gemeinsamen Aufsichtsberichte angefertigt.

Der LRH wirft daher der pädagogischen Fachaufsicht zu Unrecht vor, in ihren Abschlussberichten über die (pädagogischen) Fachaufsicht keine *wirtschaftliche* Fachaufsicht dokumentiert zu haben.

Die Methoden und Herangehensweisen der wirtschaftlichen Fachaufsicht (darunter die jährliche Bilanzanalyse sowie die detaillierte Prüfung von Kostenbestandteilen wie Miete, Heiz- und Betriebskosten, Telefonkosten, etc. im Zuge der jährlichen Tagsatzberechnung) wurden im Rahmen eines gesonderten Termins mit der zuständigen Sachbearbeiterin ausführlich erörtert, fanden jedoch offensichtlich leider keinen Eingang in die Feststellungen des LRH.

Die pädagogische Fachaufsicht arbeitet der wirtschaftlichen Fachaufsicht insofern zu, als sie sich im Zuge ihrer Einrichtungsbesuche davon überzeugt, dass tatsächlich das entsprechende Personal vorhanden ist, dieser Fortbildung und Supervision zur Verfügung steht, die Einrichtung tatsächlich im angemieteten Objekt betreiben wird, ausreichend Nahrungsmittel und pädagogisches Material zur Verfügung steht, die Wohnung entsprechend gereinigt ist, etc. - womit in Summe die Verwendung von annähernd 100 % der Kostenabgeltung de facto überprüft wird.

Der Standardvermerk „entspricht den Bestimmungen der KJH-WF-VO“ bestätigt dies ausdrücklich.

- **Zu 3.3.4. (Seite 31, „das Referat folgte bei seiner ...“ sowie Seite 33, Absatz „Das Organisationshandbuch enthielt ...“)**

Das Organisationshandbuch der Abteilung 3 beschreibt unter anderem Funktionen, Befugnisse und Verantwortungsbereiche der einzelnen Mitarbeiter/innen, nicht aber die Detailabläufe in der Erledigung einzelner Aufgaben. Dies würde den Rahmen eines Organisationshandbuches bei weitem sprengen.

- **Zu 3.3.4. (Seite 31, Absatz „Die Besuche im Rahmen der regulären Fachaufsicht ...“)**

Der Grund für die praktizierte Ankündigung von Aufsichtsbesuchen ist nicht „Traumatisierungsgefahr“, sondern der Umstand, dass in sozialpädagogischen Wohngemeinschaften mit 8 Kindern/Jugendlichen je nach Tageszeit nur 1-2 Betreuer/innen anwesend sind. Müssten diese bei einem unangekündigten Besuch kurzfristig der Fachaufsicht zur Verfügung stehen (Fragen beantworten, Unterlagen bereitstellen, etc), leiden darunter naturgemäß die Bedürfnisse der Bewohner/innen. Die Ankündigung stellt sicher, dass - zusätzlich zum diensthabenden Personal - geeignete Auskunftspersonen - im Regelfall der/die Einrichtungsleiter/in - vor Ort ist. Dazu kommt, dass die Bewohner/innen - im Sinne des familienähnlichen Settings in Wohngemeinschaften - vorab informiert sein sollten, wenn fremde Personen in ihre Privatsphäre eindringen.

- **Zu 3.3.4. (Seite 32, Absatz „Zu den Selbsterklärungen der Einrichtungen ...“)**

Die Selbsterklärungen werden - stichprobenartig - überprüft (zB Personaleinsatz, Fortbildung, Supervision) und sind ein wichtiger Anhaltspunkt für die Gesprächsführung mit der Einrichtungsleitung, den Betreuern/innen und Bewohnen/innen. Allerdings werden die Angaben nicht im Sinne einer „Checkliste“ abgearbeitet und wird der Umstand, dass die Angaben aus der Selbsterklärung als zutreffend erkannt werden, nicht ausdrücklich schriftlich festgehalten.

- **Zu 3.3.4. (Seite 33, Absatz „Der LRH erhielt insgesamt 19 Abschlussberichte...“)**

Aus § 25 S.KJHG ist nicht zu entnehmen, dass zwingend im Abstand von maximal 24 Monaten Abschlussberichte der Fachaufsicht zu erstellen wären. Jedoch muss zumindest alle 2 Jahre eine Überprüfung der Verhältnisse vor Ort im Hinblick auf die in § 25 genannten Kriterien durchgeführt werden.

Wenn der LRH aus dem Zeitraum 2015 bis 2017 zu einer bestimmten Einrichtung *nicht* 2 Abschlussberichte vorfindet, kann dies folgende Gründe haben:

- Die reguläre Fachaufsicht hat 2016 stattgefunden, sodass die nächste Aufsicht erst 2018 fällig ist; dies betrifft aus der Stichprobe:
 - WG Membergerstraße,
 - WG Janus (allerdings wurde der Abschlussbericht erst am 15.2.2017 ausgesendet)
 - Bewo Jugend am Werk
 - WG Thenngasse
- Die reguläre Fachaufsicht ist binnen 2 Jahren erfolgt, der Abschlussbericht wurde jedoch erst zu Beginn des Folgejahres ausgesendet; dies betrifft aus der Stichprobe:
 - Wüste (Fachaufsicht 2015 und 2017, Bericht jedoch erst am 4.1.2018 versendet)

- Die Einrichtung wurde erst 2016 oder 2017 eröffnet; dies betrifft aus der Stichprobe:
 - IWG Eduard-Baumgartnerstraße
- Es hat zwischenzeitlich eine Konzeptänderung stattgefunden, welche eine anlassbezogene intensive inhaltliche Auseinandersetzung der Fachaufsicht mit der Einrichtung - auch vor Ort - (anstelle eines turnusmäßigen Aufsichtsbesuches) zur Folge hat; dies betrifft aus der Stichprobe:
 - Bewo Wegweiser,
 - Convoy,
 - MuK:Ki Krisenstelle
 - SOS Kinderdorf
 - Bewo Salzburger Jugendhilfe
 - Jugendkrisenstelle
- Es hat - anstelle der regulären Fachaufsicht - einen oder mehrere außerordentliche Aufsichtsbesuche aufgrund des Verdachts von Missständen oder Kriseninterventionen gegeben; dies betrifft aus der Stichprobe:
 - PASO,
 - Kinderkrise,
 - Alterserweiterte Krisenstelle,
 - SOS Jugendwohnen,
 - FlicFlac,
 - SOS Kinderdorf

In allen Fällen ist eine entsprechende Dokumentation erfolgt.

- **Zu 3.3.4. (Seite 34, Absatz „Bei drei Einrichtungen ...“)**

Der Einsatz tiergestützter Pädagogik bedürfte nur dann der vorangehenden Bewilligung einer Konzeptänderung, wenn das bis dahin geltende Konzept einen solchen pädagogischen Ansatz ausdrücklich ausgeschlossen hätte.

- **Zu 3.3.4. (Seite 34, „Bei einem Besuch der Aufsicht unterblieb ...“)**

§ 25 Abs 1 S.KJHG verpflichtet die Aufsicht zur „persönlichen Kontaktaufnahme“ mit den Kindern und Jugendlichen. Eine solche fand auch im geschilderten Einzelfall statt, in dem das - ansonsten übliche - strukturierte Interview mangels eines Dolmetschers ausnahmsweise unterblieben ist.

- **Zu 3.3.4. (Seite 34, Absatz „Vier Abschlussberichte führten Mängel an ...“)**

Gemäß § 25 Abs 3 ist die Erlassung eines Mängelbehebungsbescheides nur dann vorgesehen, wenn der Träger der Einrichtung den Mangel nicht binnen angemessener Frist behebt. Erfreulicherweise gelingt dies im Regelfall aufgrund der wertschätzenden Kommunikation mit den Einrichtungen, in deren Mittelpunkt Überzeugungsarbeit steht, gut, sodass im Prüfzeitraum lediglich in *einem* Fall ein Mängelbehebungsbescheid erlassen werden musste.

- Zu 3.3.4. (Seite 34, Absatz „In keinem Abschlussbericht wurde vermerkt ...“)

Es wird sehr wohl ausdrücklich bestätigt, dass die Einrichtungen den Bestimmungen der KJH-Wohnformen-VO entspricht. Künftig wird in die Vorlage für die Abschlussberichte auch ein ausdrücklicher Bezug auf § 25 S.KJHG aufgenommen.

- Zu 3.3.5. (Seite 36, Absatz „Der LRH stellt bei der Durchsicht dieses Manuals fest ...“)

Ziel des dargestellten Prozesses war es nicht, originäres geistiges Eigentum zu schaffen und zu publizieren. Die Bezugnahme auf und teilweise Nachahmung von bewährte/n Projekte aus anderen Bundesländern ist in der Kinder- und Jugendhilfe verbreitet und unter dem Titel „best practice“ als Stand der Technik anerkannt.

Der Kooperationsprozess mit der Kinder- und Jugendpsychiatrie verfolge nicht das (primäre) Ziel, ein Krisenmanual zu veröffentlichen. Es ging insbesondere darum, sich zu vernetzen und Verständnis für die Rahmenbedingungen des anderen Systempartners zu entwickeln, sowie Abläufe zu definieren, die im Krisenfall transparent und sicher funktionieren können. Dass dabei in Salzburg - vor dem Hintergrund identischer Problemlagen - ähnliche Lösungen wie in Niederösterreich entstanden sind, ist nicht überraschend.

- Zu 3.3.5. (Seite 36, Absatz „Dem LRH wurden zu den Vernetzungen keine konkreten ...“)

Vernetzungen führen dazu, dass sich die künftige Zusammenarbeit (in der Bearbeitung gemeinsamer Einzelfälle) signifikant verbessert und wertvolle Impulse für die weitere Planungstätigkeit gewonnen werden. In weiterer Folge verbessert sich die - bereichsübergreifende - Betreuung von Kindern und Jugendlichen konkret und unmittelbar.

Im Prüfzeitraum fanden entsprechende Prozesse beispielhaft mit folgenden Stellen/Organisationen statt: Asylsteuerungsteam, Bundesamt für Asyl- und Fremdenwesen, Universitätsklinik für Kinder- und Jugendpsychiatrie, Familienrichter/innen, EuRegio (Kinder- und Jugendhilfebehörden im Bayern und Tirol), ISS Austria (Rückkehrhilfe für Flüchtlinge). Naturgemäß besonders eng und laufend ist die Vernetzung mit der Kinder- und Jugendanwaltschaft sowie mit den für Kinder- und Jugendhilfe zuständigen Stellen in den Ministerien und in den anderen Bundesländern - im Rahmen der ARGE Kinder- und Jugendhilfe; in diesem Kontext wurde und wird auch an Arbeitsgruppen mitgewirkt, die „konkrete“ Ergebnisse in Form von österreichweiten fachlicher Standards oder Entwürfen zu Bundesgesetzen (zB Reform des „Kindschaftsrechts“ im ABGB) zur Folge haben.

Die Feststellung *“Der Verein Männerwelten erbrachte bereits im Jahr 2014 Leistungen für das Referat“* steht nicht im Widerspruch zu einer Verbesserung der Zusammenarbeit und zu einer Anpassung an die Bedürfnisse der KJH unter Begleitung des Prozesses durch die Fachaufsicht.

- Zu 3.3.5. (Seite 37, Absatz „Das S.KJHG und die Richtlinien des Referates sahen ...“).

Der Umstand, dass in den Abschlussberichten der regulären pädagogischen Fachaufsicht aus der Stichprobe keine Feststellung von Missständen enthalten waren, überrascht nicht.

Bei Verdacht von Missständen wird, entsprechend § 25 Abs 1 S.KJHG eine umgehende Prüfung durchgeführt. Die entsprechenden Feststellungen sind dann im Bericht über diese - anlassbezo-

gene - Prüfung enthalten. Dies entsprechende Dokumentation ist den Einrichtungsakten zu entnehmen.

- Zu 3.3.5. (Seite 37, Absatz „Das Referat führte keine Aufstellung ...“)

Selbstverständlich wurde das gesamte Beschwerdemanagement umfassend und vollständig in den entsprechenden Akten (geordnet nach Bezirken sowie Familienname der betroffenen Kinder und soweit sich die Beschwerde auf eine solche bezog - auch nach Einrichtungen) im Aktendokumentationssystem des Landes (ELISA) dokumentiert.

Der LRH kritisiert hier offenbar das Fehlen einer gesammelten, gesamthaften Aufstellung aller Beschwerdefälle. Eine solche hätte zweifellos die Nachvollziehbarkeit des Beschwerdemanagements durch den LRH erleichtert, würde aber ansonsten nur statistischen Zwecken dienen. Der eigentliche Zweck, nämlich der Schutz des Kindeswohls, würde durch den zusätzlichen Aufwand nicht erreicht. Wichtiger ist die Zielsetzung der raschen referatsinternen (Wieder-)Auffindung von Beschwerdefällen für allfällige Nachbearbeitungen, welche durch die bestehende Aktengliederung erreicht wird.

- 3.3.5. (Seite 37 f, Absatz „Der LRH nahm Einsicht in die ...“):

Die in der letzten Zeile dieses Absatzes zitierte Aussage („*hätte der Umfang der Produktbeschreibung auf 40 Seiten erweitert werden müssen*“) wird bedauert; es handelt sich dabei offenkundig um eine rhetorische Übertreibung.

- 3.3.5. (Seite 37, Absatz „Der LRH nahm Einsicht in die vom Referat erstellten Produktbeschreibungen...“).

Zur Beurteilung der Frage, ob die Produktbeschreibungen den Anforderungen „bezeichnend, messbar, angemessen und zeitlich determiniert“ entsprechen, hätte nicht alleine die Rubrik „Ziele“ innerhalb der Produktbeschreibungen betrachtet werden dürfen, sondern wären die Produktbeschreibungen *als Ganzes* zu lesen gewesen. Tatsächlich enthalten mehrere andere Rubriken der Produktbeschreibungen (wie zB „Mindeststandards“, „Qualitätssicherung“, „Fachpersonal“ oder „Leistungsumfang“) Inhalte, die in einem betriebswirtschaftlichen Verständnis als „Ziele“ gesehen - und deren Erreichung durchaus überprüft werden kann.

Die Ausführungen des LRH an dieser Stelle unterstreichen, dass er den Einsatz von „Produkten“ im Rahmen der Sozialplanung offenbar missverstanden hat:
Es geht dabei eben gerade *nicht* darum, aus Produkten operationalisierbare Kennzahlen abzuleiten und diese als Grundlage für die Planung zu verwenden.

„Produkte“ im Sinne der Sozialplanung sind möglichst präzise Beschreibungen einer standardisierten Dienstleistung, die in einem partizipativen Prozess erarbeitet und festgeschrieben werden. Die Folge ist, dass für alle Beteiligten verbindlich feststeht, *was* eine private Kinder- und Jugendhilfeorganisation ganz konkret im Auftrag des Kinder- und Jugendhilfeträgers mit dem einzelnen Kind/Jugendlichen machen soll und *wofür* die private Organisation Stunden- oder Tagsätze verrechnet.

Damit sind Produktbeschreibungen das zentrale Element der inhaltlichen Steuerung von Leistungen privater Träger.

Mit der Frage, ob aus Produkten auch operationalisierbare Kennzahlen abgeleitet und strukturiert gemessen werden bzw. ob auf deren Grundlage mittel- und langfristig geplant werden kann/soll, hat sich die Abteilung 3 im Rahmen der Sozialplanung bereits vor ca. 15 Jahren intensiv befasst.

Ein wesentlicher Grund dafür, diesen Ansatz nicht weiter zu verfolgen, war damals die Erkenntnis, dass aus der oberflächlichen Konzentration auf Kennzahlen und deren (Nicht-)Erfüllung im Sozialbereich (anders als in klassischen betriebswirtschaftlichen Produktionsprozessen) leicht unerwünschte Nebeneffekte resultieren, die das ursprüngliche Ziel konterkarieren. Beispiel: Um die angestrebten Fallzahlen zu erreichen, werden vorrangig „einfachere“ Fälle betreut, die Versorgung von Klienten/innen mit erhöhten oder besonders komplexe Hilfebedürfnissen, die mit großem Aufwand nur geringe „Fallzahlen produzieren“ bleiben unversorgt.

- **Zu 3.3.5. (Seite 38, Absatz „Der LRH erhob, dass etwa das Land Oberösterreich entsprechende Produktbeschreibungen ...“)**

Auch das Land Salzburg hat mehrfach einschlägige Produktbeschreibungen veröffentlicht, erstmalig im August 1998 im Rahmen des 5-Jahresberichtes der Kinder- und Jugendhilfe an den Landtag.

- **Zu 3.5. (Seite 41, Absatz „Die Aufsicht über die sozialpädagogischen Einrichtungen ...“)**

Auch im Jahr 2016 wurde eine Weiterbildung angeboten. Es ist darauf hinzuweisen, dass die über die Abteilung 3 organisierten Weiterbildungen kein abschließendes, sondern ein ergänzendes Weiterbildungsangebot für die Mitarbeiter/innen sozialpädagogischer Einrichtungen darstellen, welche Zugang zu zahlreichen anderen (teilweise organisationsinternen) Weiterbildungsangeboten haben, deren Finanzierung auch Bestandteil der Tagsatzkalkulation ist; die privaten Organisationen sind aufgrund der Bestimmungen der KJH-WF-VO ausdrücklich verpflichtet, ihren Mitarbeitern/innen angemessene Weiterbildungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen.

- **Zu 3.5. (Seite 41, Absatz „Der LRH hinterfragte, wie das Referat sicherstellte ...“)**

Zum letzten Satz dieses Absatzes ist klarzustellen, dass im Referat die Anzahl und Qualifikation der in den einzelnen Bezirkshauptmannschaften eingesetzten Mitarbeitern/innen der Größenordnung und dem Grunde nach selbstverständlich zu jeder Zeit bekannt war.

Angesichts laufender personeller Fluktuationen kann aber nicht vorausgesetzt werden, dass das Referat ohne Rückfrage bei den Bezirksverwaltungsbehörden über etwaige kurzfristige Veränderungen *tagesaktuell* die jeweilige Summe der verfügbaren Vollzeitäquivalente *präzise* benennen kann.

Das Referat geht nicht davon aus, dass dies eine notwendige Voraussetzung ist, um Fachaufsicht adäquat ausüben zu können.

- **Zu 4. (Seite 42, Absatz „Anhand der erhaltenen Informationen ...“)**

Das Referat *hat* die bestehenden Vorschriften erfüllt und dies entsprechend dokumentiert.

Aus dem Umstand, dass nicht eine Form der laufenden Dokumentation gewählt wurde, die es dem LRH ermöglicht hätte, die Aufgabenerledigung in der von ihm gewünschten Form rasch und einfach nachzuvollziehen, darf keinesfalls geschlossen werden, dass keine ausreichende Dokumentation stattgefunden hätte - oder gar, dass die gesetzlichen Aufgaben nicht ordnungsgemäß erledigt worden wären.

- Zu 4. (Seite 42, Absatz „Eine nachvollziehbare und dokumentierte Planung ...“)

Der Aussage des LRH „Eine nachvollziehbare und dokumentierte Planung wurde nicht vorgelegt“ kann nicht gefolgt werden.

Offenkundig besteht ein ganz grundsätzlicher Dissens in der Frage, was Planung im Sozialbereich - im Sinne von „Sozialplanung“ - inhaltlich bedeutet und wie diese zu dokumentieren ist. Eine diesbezüglich einvernehmliche Sichtweise konnte bedauerlicherweise auch im Zuge mehrfacher Besprechungen nicht erzielt werden.

Hierzu darf festgehalten werden, dass sich die Abteilung 3 seit mehr als 20 Jahren mit dem Thema „Sozialplanung“ befasst und der derzeitige Leiter des Referates 3/02 zwischen 2001 und 2011 als Fachreferent für Sozialplanung in der Abteilung 3 tätig war. Es darf daher davon ausgegangen werden, dass die Sichtweise der Abteilung 3 in dieser Frage auf einer entsprechenden fachlich-theoretischen Grundlage beruht. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die konkrete Anwendungspraxis von Sozialplanung und deren Dokumentation in Umfang und Qualität natürlich auch von den - angesichts äußerer Rahmenbedingungen - jeweils aktuell verfügbaren Ressourcen abhängt.

Dass in den Jahren 2015 bis 2017 der inhaltliche Schwerpunkt der Arbeit im Referat zunächst auf der Implementierung des neuen Kinder- und Jugendhilfegesetzes 2015 (in Kraft getreten mit 1.5.2015) und anschließend auf der Bewältigung der Folgen der Massenfluchtbewegung 2015 in der Kinder- und Jugendhilfe lag - und beide Themen hinsichtlich Komplexität und Umfang den üblichen Rahmen „alltäglicher“ sozialplanerischer Herausforderungen - überstiegen, wäre zu berücksichtigen.

Die dem LRH offenbar vorschwebende, primär an der Auswertung von Kennzahlen orientierte, technisch-betriebswirtschaftliche Herangehensweise widerspricht aus Sicht des Referates den Grundsätzen einer praxisnahen und anwendungsorientierten „Sozialplanung“.

Die Definition von „Produkten“ dient bei letzterer nicht primär der Generierung von abstrakten Kennzahlen als (vermeintlicher) Grundlage von Planung und Steuerung, sondern der Beschreibung von „Leistungseinheiten“ als Grundlage der konkreten Leistungsvereinbarung und Leistungsverrechnung mit privaten Trägern. Produktbeschreibungen sind also primär Ergebnisse der qualitativen Entwicklungsplanung (und *nicht* - wie vom LRH irrtümlich vorausgesetzt - Maßeinheiten der quantitativen Bedarfsplanung)

Primäre Grundlage von Sozialplanung ist nicht die Analyse von Kennzahlen, sondern, wie auch die Formulierung der gesetzlichen Grundlagen (insbesondere § 5 Abs 2 S.KJHG) verdeutlichen, das strukturierte Zusammenführen des Wissens und der Erfahrung der Akteure/innen (Kindern und Jugendlichen, Betreuern/innen, Sozialarbeitern/innen der Bezirksverwaltungsbehörden, Netzwerkpartner/innen) unter Berücksichtigung der Entwicklungen in andere Bundesländern (Erfahrungsaustausch, Übernahme von best-practice) sowie aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse und unter Bedachtnahme auf die aktuellen rechtlichen, politischen und finanziellen Rahmenbedingungen sowie die jeweiligen Entwicklungen in angrenzenden Systemen (zB Gerichte, Asylbehörden, Gesundheitssystem).

Daraus ergibt sich eine von breitem fachlichem Konsens getragene Einschätzung der aktuellen und künftigen Herausforderungen und der geeigneten Strategien, um diesen zu begegnen.

In Phasen sehr dynamischer und schwer voraussehbarer Entwicklungen (wie dies 2015 bis 2017 idealtypisch der Fall war) ist der Planungsfokus naturgemäß primär auf die nahe Zukunft ausgerichtet und treten mögliche langfristiger Tendenzen in den Hintergrund.

Angesichts dieses ganz grundsätzlichen Auffassungsunterschiedes, worin Sozialplanung (speziell im Kontext der Kinder- und Jugendhilfe) besteht, verwundert es nicht, dass der LRH die von ihm präferierte (Kennzahlen basierte) Herangehensweise in den Dokumentationen des Referates tatsächlich *nicht* wiederfindet.

Zu betonen ist, dass aus den gesetzlichen Grundlagen der Planung in § 5 S.KJHG *keine* Präferenz des Gesetzgebers für die seitens des LRH angenommene, primär zahlenbasierte, „technische“ Interpretation des Begriffes „Planung“ abgeleitet werden kann.

Das Referat hat im Prüfzeitraum adäquat geplant und damit seine Aufgaben nach § 5 S.KJHG erfüllt.

Dies zeigt sich nicht zuletzt daran, dass das primäre Ziel von Sozialplanung, nämlich die Sicherstellung einer bedarfsorientierten, qualitativ und quantitativ den aktuellen fachlichen Standards entsprechenden, regional ausgewogenen Versorgung aller Klienten/innen unter Wahrung von Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit, trotz der erheblichen Herausforderungen der Massenfluchtbewegung 2015 tatsächlich erreicht wurde.

Ein inhaltlicher Vergleich der Versorgungssituation in Salzburg mit andere österreichischen Bundesländern unter besonderer Berücksichtigung der hierfür aufgewendeten Kosten, hätte dies unmittelbar zeigen können, ist jedoch bedauerlicherweise gänzlich unterbleiben.

Die Würdigung der Planungsaktivitäten des Referats durch den LRH wurde offenkundig auch dadurch erschwert, dass Planung - nicht zuletzt aus Ressourcengründungen - primär in Form der Verschriftlichung der *Ergebnisse* von Planungsprozessen dokumentiert wurde (Produktbeschreibungen, Jahresplanungen, Ressortberichte, Budgetpläne), während die diesen vorangegangenen - oft zahlreichen - einzelnen Planungsschritte mitunter nur rudimentär bzw. nicht einheitlich festgehalten worden sind.

Diesbezüglich werden Verbesserungen in Ausmaß und Form der Planungsdocumentation in Aussicht genommen, sodass erfolgte Planungen künftig auch für Außenstehende im Detail leichter nachvollziehbar sind.

- **4. (Seite 42, Satz „Der Auftrag zur ...“)**

Die Aussage „*Der Auftrag zur Forschung wurde nicht erfüllt*“ kann nicht nachvollzogen werden: Das Referat hat im Prüfzeitraum sowohl einen konkreten Forschungsauftrag (zur Situation von Pflegeeltern im Land Salzburg) aktiv vergeben als auch an Forschungsvorhaben anderer Stellen durch Zurverfügungstellung von Daten, Unterlagen, Interviews etc. beigetragen (zB Evaluierung des B-KJHG, Studie des UNHCR zur Situation von UMF in Österreich).

Es ist zutreffend, dass im Prüfzeitraum 2015 bis 2017 im Vergleich zu anderen Jahren verhältnismäßig geringere Forschungsaktivitäten stattgefunden haben. Dies ist jedoch vor dem Hintergrund der besonderen Herausforderungen des Prüfzeitraum (Implementierung des S.KJHG und Massenfluchtbewegung) zu sehen.

Grundsätzlich ist anzumerken, dass aktive Forschung nicht zu den prioritären Kernaufgaben von operativen Organisationseinheiten der Landesverwaltung gehört. Der gesetzliche „Forschungsauftrag“ des § 6 S.KJHG darf daher auch nicht überschießend interpretiert werden. Die Bestimmung hat den primären Zweck, für den Fall, dass die Landesregierung Forschungsvorhaben fördert, eine gesetzliche Grundlage sicherzustellen.

In der Praxis bedeutsamer ist, dass das Land als Kinder- und Jugendhilfeträger an Forschungsaktivitäten mitwirkt und zB entsprechende Daten zur Verfügung stellt sowie sich bei der konkreten Planung und Bereitstellung von Betreuungsangeboten jeweils am aktuellen Stand der wissenschaftlichen Forschung orientiert.

- **Zu 4. (Seite 42, Satz „Das Referat schloss keine ...“)**

Selbstverständlich bestand zu jedem Zeitpunkt ein Vertragsverhältnis mit jeder Organisation, die Leistungen abrechnete.

Dieses Vertragsverhältnis war durch den Anerkennungsbescheid der jeweiligen Organisation als private Organisation der Kinder- und Jugendhilfe, die jährliche, schriftliche Vereinbarung über die Höhe des Tagsatzes (oder Stundensatzes) sowie durch die Teilnahme der jeweiligen Organisation am Sozialen Informationssystem - SIS bestimmt, über dessen Internetportal die Abrechnung erfolgte und dessen detaillierte inhaltliche Spezifikationen zugleich den (auch rechtlichen) Rahmen des - insofern konkludenten - Vertragsverhältnisses definierten.

Aus Gründen der Verwaltungsökonomie wurde auf die zusätzliche, gesamthafte Verankerung des bestehenden Vertragsverhältnisses in Form eines gesonderten jährlichen, schriftlichen Gesamtvertrages mit jeder einzelnen Organisation verzichtet.

In Zukunft werden im Sinne der Rechtsklarheit auch schriftliche Jahresverträge mit allen privaten Organisationen der Kinder- und Jugendhilfe abgeschlossen.

Hinsichtlich der Abschlussberichte der Fachaufsicht geht der LRH offenbar davon aus, dass sich in den Abschlussberichten der pädagogischen Fachaufsicht zur turnusmäßigen „regulären“ Fachaufsicht eine umfassende Dokumentation der gesamten Aufsichtstätigkeit des Referates zu finden hätte. Dies trägt weder dem Umstand Rechnung, dass eine - von der pädagogischen Fachaufsicht organisatorisch getrennte - wirtschaftliche Fachaufsicht besteht, noch der Tatsache, dass die Aufsichtstätigkeit der pädagogischen Fachaufsicht vielfach Anlass bezogen ist (kurzfristige Überprüfung behaupteter Missstände, Unterstützung in Krisenfällen) und diese Interventionen jeweils gesondert dokumentiert werden.

Es ist einzuräumen, dass die turnusmäßige „reguläre“ Fachaufsicht im Prüfzeitraum - aufgrund der erforderlichen Planung und Schaffung zahlreicher neuer Einrichtungen für UMF - nicht durchgängig zumindest alle 24 Monate stattgefunden hat. Jedoch ist dem gesetzlichen Kriterium der Zweijährigkeit in allen Fällen zumindest dadurch entsprochen worden, dass im Abstand von nicht mehr als 24 Monaten Anlass bezogene Aufsichtsbesuche oder Planungsprozesse in Verbindung mit einem Einrichtungsbesuch stattgefunden haben.

Seit dem Jahr 2018 werden auch die turnusmäßigen „regulären“ Fachaufsichtsbesuche wieder im Abstand von nicht mehr als 24 Monaten durchgeführt.

- **Zu 4. (Seite 42, Satz „Die Fachaufsicht über die Bezirksverwaltungsbehörden ...“)**

Die Fachaufsicht im Sinne der Anleitung und Unterstützung der Bezirksverwaltungsbehörden mit dem Ziel eines einheitlichen und gesetzeskonformen Vollzuges erfolgte tatsächlich insofern anlassbezogen, als sie auf aktuellen Themen und Herausforderungen zeitnah Bezug nahm.

Leider geht der LRH in seinen Feststellungen auf wesentliche Instrumente, wie etwa das (unabhängig von aktuellen Anlässen alle relevanten Themen und Fragestellungen umfassende) „Handbuch“ für Sozialarbeiter/innen nicht ein.

Was die Fachaufsicht im Sinne von unmittelbarer „Kontrolle“ (bzw. Aktenprüfung) betrifft, erfolgte diese anhand konkreter Beschwerdefälle (darunter auch solcher, die im Wege der Volksanwaltschaft eingelangt waren). Eine darüber hinaus gehende stichprobenartige Kontrolle von Akten der Bezirksverwaltungsbehörden wurde zwar erwogen, jedoch nicht umgesetzt, da der damit verbundene Aufwand in keiner Relation zum erwartbaren Nutzen stand:

Tatsächlich wurden bei den durchgeführten Aktenprüfungen im Zuge der - zahlreichen - Beschwerdeverfahren nur sehr selten tatsächliche Mängel festgestellt. Daraus konnte der Schluss gezogen werden, dass die Wahrscheinlichkeit, im Rahmen einer Zufallsstichprobe (darunter naturgemäß überwiegend Akten, bei welchen niemand ein - mutmaßliches - Fehlverhalten der Behörde behauptet) auf signifikante, bisher nicht bekannte, Probleme im Vollzug zu stoßen, überaus gering wäre.

Eine wesentliche Kontrolle in Bezug auf die sozialarbeiterische Fallführung der Bezirksverwaltungsbehörden liegt in der Möglichkeit der Eltern, angebotenen Erziehungshilfen nicht zuzustimmen und damit eine familiengerichtliche Klärung herbeizuführen. Die Familiengerichte befinden sich hier funktionell in einer zentralen, auf den Einzelfall bezogenen Aufsichtsrolle gegenüber den „Jugendämtern“, sodass eine solche keineswegs alleine dem Referat 3/02 obliegt.

Eine starke Kontroll- bzw. Risikominimierungsfunktion insbesondere in wirtschaftlicher Hinsicht erfüllt schließlich auch die zentrale EDV-Anwendung „Soziales Informationssystem“ (SIS), indem durch technische Spezifikationen sichergestellt ist, dass nur bestimmte Erziehungshilfen in bestimmtem Umfang durch bestimmte Mitarbeiter/innen genehmigt werden - und ausschließlich genehmigten Erziehungshilfen von den privaten Organisationen abgerechnet werden können. Dieses System wurde dem LRH umfassend vorgestellt, dessen funktionelle Bedeutung als technisches IKS-System aber leider offenbar nicht erkannt.

- **Zu 4. (Seite 42, Satz „Das Referat traf keine Vorsorge zur Bereitstellung der erforderlichen Fachkräfte ...“)**

Träger der Kinder- und Jugendhilfe ist das „Land Salzburg“ und nicht etwa das „Referat 3/02“. Der LRH erkennt daher den verfassungsgesetzlich determinierten Aufbau der Landesverwaltung (im Besonderen der Bezirksverwaltungsbehörden) sowie die Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung, wenn er das Referat 3/02 im Amt der Landesregierung als für die Bereitstellung von ausreichendem Fachpersonal in den Bezirksverwaltungsbehörden zuständig bzw. verantwortlich sieht.

- **Zu 4. (Seite 43, Satz „der LRH fordert das Referat auf ...“)**

Das Referat nimmt seine übergeordnete und koordinierende Verantwortung in Anwendung der geltenden Gesetze wahr und wird diese selbstverständlich auch weiterhin wahrnehmen.

- Zu 4. (Seite 43, Satz „Im Sinne des Risiko- und Kontrollbewusstseins...“)

Die Aufgaben des Referats in Planung, Forschung und Fachaufsicht sind in den geltenden gesetzlichen Bestimmungen hinreichend beschrieben.

Angemessene Kontrollen (und alle andere geeigneten Maßnahmen zur Risiko- und Fehlerminimierung) werden - unter Berücksichtigung der Prinzipien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit sowie orientiert am jeweiligen Stand der Technik im Sozialbereich laufend weiterentwickelt.

Mit freundlichen Grüßen

Für die Landesregierung:

DDr. Sebastian Huber, MBA

Landesamtsdirektor

Amtssigniert. Informationen zur Prüfung der elektronischen Signatur oder des elektronischen Siegels finden Sie unter www.salzburg.gv.at/amtssignatur

[illegible]



LAND
SALZBURG

L R H

LANDESRECHNUNGSHOF