

Benchmarking zwischen LWL-Landesjugendamt Westfalen und LVR-Landesjugendamt Rheinland

Analytischer Vergleich der Aufgabenwahrnehmung und des Ressourceneinsatzes im Produkt

Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung

Projektgruppe

Peter Dittrich
Dieter Göbel
Günter Hachen
Matthias Lehmkuhl
Stephan Palm
Martin Schwertner
Martin Stoppel
Michael Streitz
Marie-Susanne Weischer

Inhalt

	Seite
A Auftrag und Vorgehen	3
A 1 Anlass und Ziele des Benchmarkings der Landesjugendämter	3
A 2 Das Konzept für die Pilotphase	4
A 3 Beschreibung des zu untersuchenden Arbeitsbereiches	5
A 4 Ablauf des Projektes	6
B Die Bestandsaufnahme (Datenbasis 2007)	7
B 1 Personalressourcen	7
B 2 Gegenüberstellung quantitativer Eckdaten	8
B 3 Beschreibung ausgewählter Vorgänge	12
B 4 Rahmenbedingungen zur Aufgabenwahrnehmung	16
C Der Vergleich	17
C 1 Zentrale Übereinstimmungen in der Aufgabenwahrnehmung	17
C 2 Zentrale Unterschiede in der Aufgabenwahrnehmung	17
C 3 Gemeinsame Schlussfolgerungen	19
Anlagen	
1. Vereinbarung über das Benchmarking vom 06.12.2006	
2. Übersicht über die detaillierte Datenerhebung	
3. Übersicht über Personalanteile und -kosten	

A Auftrag und Vorgehen

A 1 Anlass und Ziele des Benchmarkings der Landesjugendämter

Die Leistungen der Landesjugendämter sind bundesgesetzlich durch § 85 Abs. 2 SGB VIII (KJHG) dem Grunde nach bestimmt. Deren Aufgaben bestehen vor allem darin, die öffentlichen und freien Träger der Jugendhilfe durch Beratung und Fortbildung bei ihrer Arbeit zu unterstützen, die Jugendhilfe weiter zu entwickeln und Kinder und Jugendliche in Einrichtungen zu schützen. Darüber hinaus besteht in NRW die Aufgabe der Abwicklung der Landesförderung.

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung der Landschaftsverbände durch die Gemeindeprüfungsanstalt NRW (GPA) hat im Zeitraum September bis November 2004 ein direkter Vergleich der beiden Landesjugendämter stattgefunden. Grundlage dieses Vergleiches waren die Finanz- und Strukturdaten der Produkttypen Beratung, Testate, Fortbildung, Einzelfall- und Fachservice sowie Förderung einschließlich der Prüfung der Verwendungsnachweise. Die GPA hat die entsprechenden Daten beider Landesjugendämter analysiert und im Ergebnis einen um 38 Stellen höheren Personalaufwand im Landesjugendamt Rheinland dargestellt.

Wegen der Kürze des der GPA zur Verfügung stehenden Prüfungszeitraumes konnte eine tiefer gehende Analyse nicht durchgeführt werden. Dies sollte durch die Landesjugendämter fortgeführt werden.

Als Folge des Berichts der GPA haben die Jugend-Dezernenten der beiden Landesjugendämter und die Leiterin des LVR-Dezernats Organisation und Personal am 18.10.2006 vereinbart, in einen gemeinsamen Benchmarkingprozess einzutreten. Ziel des Benchmarkings sollte es sein, vorhandene Gemeinsamkeiten bzw. Differenzen in der Aufgabenwahrnehmung und im Ressourceneinsatz herauszuarbeiten, zu analysieren und – soweit dies erforderlich erschien – Vorschläge zur Veränderung abzugeben. Über das Benchmarking wurde am 06.12.2006 eine schriftliche Vereinbarung abgeschlossen. Wegen näherer Einzelheiten wird auf Anlage 1 verwiesen.

A 2 Konzept für den Bereich Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen Hilfen zur Erziehung

Nach Beendigung der Pilotphase hat die Projektlenkungsgruppe in ihrer Sitzung am 17.01.2008 vereinbart, den Benchmarkingprozess im Bereich Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen Hilfen zur Erziehung fortzusetzen.

Als quantitative Eckdaten auf der Grundlage der Datenerhebung 2007 wurden zum Stichtag 31.12.2007 für diesen Prozess erhoben:

1. Anzahl der bestehenden Betriebserlaubnisse mit
 - 1a. genehmigte Gesamtplatzzahl
 - 1b. Anzahl Personal in Einrichtungen
 - 1c. Einrichtungsstandorte (interne und ext. Gruppen und Außenstandorte)
2. Anzahl der im Jahre 2007 erteilten Betriebserlaubnisse (neu/Veränderung)
3. Anzahl der besonderen Vorkommnisse / Beschwerden
4. Nebenbestimmungen zur BE (Auflagen, Tätigkeitsuntersagungen, Aufnahme-stopp, Befristung etc.)
5. Anzahl der Kontakte („face-to-face“) zu Trägern im Jahr 2007
6. Personalanteile und -kosten in den Sachbereichen der LJÄ

Zwischen den Beteiligten besteht Einvernehmen, dass sich der Benchmarkingprozess nur dann erfolgreich durchführen lässt, wenn er von den einzelnen Mitarbeiter/innen als Chance zur Qualitätsverbesserung der Produkte des jeweiligen Landesjugendamtes angesehen wird.

Daher wurde dieser Prozess unter aktiver Beteiligung der Fachkräfte durchgeführt. Dies machte die kontinuierliche Information der Mitarbeiter/innen über einzelne Analyseschritte im Projekt erforderlich, vor allem ihre Einbeziehung in den Bewertungsprozess. Sowohl die Mitarbeiter/innen der Landesjugendämter als auch der jeweilige Personalrat wurden über das Benchmarking informiert.

Vorhandene Gemeinsamkeiten und bestehende Unterschiede in der Aufgabenwahrnehmung und des Ressourceneinsatzes wurden herausgearbeitet, analysiert und – soweit erforderlich – Vorschläge zur Veränderung/Verbesserung geliefert.

A 3 Beschreibung des zu untersuchenden Arbeitsbereiches

3.1 Aufsicht über Jugendhilfeeinrichtungen nach § 85 II Ziffer 6 SGB VIII *“Der überörtliche Träger ist sachlich zuständig für die Wahrnehmung der Aufgaben zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen (§§ 45 bis 48a SGB VIII.“*

Die hoheitliche Aufsicht des Schutzes von Kindern und Jugendlichen nach § 45 SGB VIII beinhaltet die Verantwortung, präventiv und reaktiv Kindeswohlgefährdungen zu begegnen: präventiv durch das Erteilen und Aufrechterhalten einer Betriebserlaubnis, reaktiv bei eigener Feststellung einer Kindeswohlgefährdung, Vorliegen eines „Besonderen Vorkommnisses“ oder bei berechtigten Beschwerden. Dabei begrenzt sich der Verantwortungsrahmen darauf, die institutionellen Rahmenbedingungen in pädagogischer (Konzept), personeller (Personaleignung/-ausstattung), sachlicher (Gebäude, Raumangebot) und organisatorischer Hinsicht (Trägereignung, Ablauf-/Strukturorganisation) sicher zu stellen. Eine Einzelverantwortung bez. Kindeswohlgefährdungen zu Lasten einzelner Kinder oder Jugendlicher besteht nicht (Jugendamt).

3.2 Beratung von Einrichtungen nach § 85 II Ziffer 7 SGB VIII *“Der überörtliche Träger ist sachlich zuständig für die Beratung der Träger von Einrichtungen während der Planung und Betriebsführung.“*

Die Beratung von Trägern von Einrichtungen hat im Rahmen der Neuordnung der früher sogenannten Heimaufsicht durch das SGB VIII an Bedeutung zugenommen. Dabei sind die Träger nicht allein im Zusammenhang mit der örtlichen Prüfung nach § 46 SGB VIII auf Beratung angewiesen, sondern bereits in der Planungsphase bei z.B. der Standortwahl, im Hinblick auf die künftige Bedarfsentwicklung oder der fachlichen Ausrichtung. Etwaige vorhersehbare finanzielle, wirtschaftliche oder fachliche Fragen sollen frühzeitig geklärt werden können um Fehlentwicklungen, die sich in der Regel nachteilig für das Kindeswohl in einer Einrichtung auswirken, bereits im Vorfeld zu vermeiden. Mithin hat diese Beratung eine präventive Schutzfunktion, weil ggfls. notwendige hoheitliche Maßnahmen und deren Auswirkungen möglichst entbehrlich werden.

Beim LVR wird diese Beratung der Träger von Einrichtungen zur Planung und Betriebsführung von der unter Ziffer 3.1 beschriebenen Funktion unter den Kriterien

- Tätigwerden auf Nachfrage und
- es besteht kein inhaltlicher Bezug zu einer Betriebserlaubnis

abgegrenzt.

Der LWL trennt in seiner Aufgabenwahrnehmung nicht zwischen den Funktionen der Ziffern 3.1 und 3.2. Seit der Einführung der Produktorientierung werden diese Tätigkeiten in der Systematik und im Berichtswesen gemeinsam als Testate erfasst.

3.3 Fortbildung von Einrichtungen nach § 85 II Ziffer 8 SGB VIII

“Der überörtliche Träger ist sachlich zuständig für die Fortbildung von Mitarbeitern in Einrichtungen der Jugendhilfe.“

Der LWL nimmt im Gegensatz zum LVR diese Aufgabe außerhalb des Sachbereiches „Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen“ wahr. Eine inhaltliche Zuordnung der Fortbildungsmaßnahmen ist beim LWL nicht möglich. Die diesbezüglichen Aufwendungen beim LVR werden folglich vorab in Abzug gebracht (siehe Anlage 3).

Der LVR nimmt diese Aufgabe innerhalb des Sachgebiets „Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen“ wahr. Im Jahr 2007 wurden insgesamt 19 Fortbildungen durch das Sachgebiet angeboten, an denen ca. 600 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus der stationären und teilstationären Jugendhilfe teilnahmen. Aus Sicht des LVR sollte diese Anbindung wegen der fachlichen Nähe erhalten bleiben.

3.4 Beratung von Jugendämtern nach § 85 II Ziffer 5 SGB VIII

“Der überörtliche Träger ist sachlich zuständig für die Beratung der örtlichen Träger bei der Gewährung von Hilfe nach den §§ 32 bis 35a, insbesondere bei der Auswahl einer Einrichtung ... in schwierigen Einzelfällen.“

Wegen der Zuständigkeit als betriebserlaubniserteilende Stellen haben die Landesjugendämter einen umfassenden Überblick über die Angebotsstruktur in der jeweiligen Region. Diese Kenntnisse sind Grundlage für diese Unterstützungsleistung für die Jugendämter.

Der LVR nimmt diese Aufgaben im Gegensatz zum LWL außerhalb des Sachbereiches „Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen“ wahr und rechnet den Aufwand diesem Sachbereich nicht zu. Der entsprechende Aufwand in diesem Bereich beim LWL beträgt maximal 0,1 Vollzeitstelle und wird nicht angerechnet. Die Aufgabe bleibt folglich beim weiteren Vergleich unberücksichtigt.

A 4 Ablauf des Projekts

Der Vergleich der Aufgabenwahrnehmung wird auf drei Ebenen mit folgenden Arbeitsschritten vorgenommen:

4.1 Personaleinsatz und -aufwendungen im jeweiligen Aufgabengebiet

Der Personaleinsatz (Vollzeitstellen) und die entsprechenden Personalaufwendungen wurden dokumentiert. Hierzu wird auf die Ausführungen unter B 3 und die Aufstellung in Anlage 3 verwiesen.

4.2 Parallele Erfassung quantitativer Kennzahlen zur Aufgabenwahrnehmung

Der quantitative Kennzahlenvergleich besteht aus einer Vielzahl von Daten, die von beiden Landesjugendämtern zusammengestellt werden, z.B. Anzahl der Einrichtungen, des Personals, der erteilten Betriebserlaubnisse. Neben den Daten aus 2007 sind auch – soweit vorhanden – Daten aus den Vorjahren hinzugezogen worden, um bei gravierenden Abweichungen im Berichtsjahr 2007 aussagekräftigere Durchschnittswerte dem weiteren Vergleich zugrunde zu legen.

4.3 Qualitative Beschreibung von Schlüsselprozessen

Um auf Gemeinsamkeiten bzw. Differenzen bei den Bearbeitungsabläufen hinweisen zu können, wurden in den Vergleich auch die gesamten Arbeitsschritte vom Erstkontakt über die Erteilung einer Betriebserlaubnis bis zu Besuchen in der Einrichtung aufgenommen.

B Die Bestandsaufnahme (Datenbasis 2007)

B 1 Personalressourcen

Die folgende Tabelle zeigt die zum Stichtag 31.12.2007 in den Sachbereichen angewendeten Personalressourcen berechnet in Vollzeitstellen und Personalkosten (s.a. detaillierte Aufstellung in Anlage 3). Zur Herstellung der Vergleichbarkeit sind beim LVR die Personalanteile und -aufwendungen für Fortbildungen bei den folgenden Berechnungen abgezogen worden (s. A.3.3), da beim LWL in diesem Sachbereich keine Fortbildungsangebote vorgehalten werden. Im Gegensatz zum LVR wird beim LWL die Aufgabe „Beratung von JÄ in schwierigen Einzelfällen“ (s. A.3.4) in diesem Sachgebiet wahrgenommen. Wegen des geringen Aufwandes (max. 0,1 Vollzeitstelle) wird hier keine Aufrechnung vorgenommen.

Tabelle 1		
Stichtag 31.12.2007	LVR	LWL
Anzahl Vollzeitstellen	7,95	6,0
Aufteilung Funktionen	0,5 Abteilungsleiter 1,0 Koordination 6,2 Sachbearbeiter/in 0,25 Verwaltungskraft	1,0 Sachbereichsleitung 4,0 Sachbearbeiter/in 1,0 Verwaltungskraft
Anzahl reg. zust. Fachberater/innen	6,7*	4,0
Personalkosten insgesamt (2007)	492.162,00 €	347.189,00 €

* Die 6,7 regional zuständigen Fachberater/innen beim LVR ergeben sich aus 6,2 Fachberater/innen und 0,5 Stellenanteil innerhalb der Stelle des Koordinators

B 2 Gegenüberstellung quantitativer Eckdaten (detaillierte Aufstellung Anlage 2)

2.1 Anzahl der bestehenden Betriebserlaubnisse, der genehmigte Plätze und des Personals in Einrichtungen

Tabelle 2			
Stand 31.12.2007	LVR	LWL	Differenz
Anzahl bestehender BE	433	420	+ 13 LVR
Genehmigte Gesamtplatzzahl	19.222	18.130	+ 1.092 LVR
Anzahl Personal in Einrichtungen	12.106	11.701	+ 405 LVR
Gesamtzahl aller in der BE ausgewiesenen Angebote eines Trägers mit eigenem Standort	3.124	2.634	+ 490 LVR
Anzahl bestehender BE pro Fachberater/in	64,6	105,0	

Die Tätigkeitsfelder der beiden zu vergleichenden Sachbereiche weichen in ihren Grunddaten nur unwesentlich von einander ab. Weder die größere Fläche von West-

falen-Lippe noch die höhere Einwohneranzahl im Rheinland spiegeln sich in diesen Daten wider.

Die Kennzahl (Einrichtungsort) Gesamtzahl der Angebote mit eigenem Standort wird als aussagekräftiger angesehen, als die Anzahl der Betriebserlaubnisse. Der Arbeitsaufwand nimmt sowohl mit der Größe als auch mit dem Dezentralisierungsgrad von Einrichtungen zu, obwohl hier jeweils nur eine Betriebserlaubnis erforderlich ist.

2.2 Anzahl erteilter Betriebserlaubnisse (neu/Veränderung)

Wegen der erheblichen jährlichen Schwankungen ist hier der Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 angesetzt worden.

Tabelle 3			
Durchschnitt der Jahre 2005 - 2007	LVR	LWL	Differenz
Anzahl jährlich erteilter BE	248	157	+ 91 LVR
davon neu	22	24	+ 2 LWL
davon Veränderung	226	133	+ 93 LVR
Anzahl reg. zust. Fachberater/innen	6,7	4,0	+ 2,7 LVR
Anzahl jährlich erteilter BE pro Fachberater/in	37,0	39,3	

Angesichts der vergleichbaren Gesamtanzahl von Einrichtungen und der im Durchschnitt der letzten Jahre identischen Anzahl von neu erteilten BE fällt auf, dass beim LVR wesentlich mehr Veränderungsbescheide pro Jahr erteilt werden. Die Verfahren zur Erteilung einer neuen bzw. veränderten Betriebserlaubnis sind aufgrund der regelmäßigen Absprachen zwischen beiden betriebserlaubniserteilenden Stellen einheitlich. Die Projektgruppe sieht für diese massive Abweichung zwei Ursachen:

- Der Fachberatung des LWL gelingt es – anders als beim LVR – mit ihren vorhandenen Personalressourcen nicht immer, Veränderungsanträge zeitnah zu bearbeiten. Insbesondere bei größeren Trägern sind häufig weitere Veränderungen (zusätzliche Gruppe/Lebensgemeinschaft, Platzzahlerhöhung etc.) absehbar, so dass bestimmte Verfahrensschritte – vom Vor-Ort-Besuch bis zur formellen Bescheiderteilung – sich zeitlich überlagern und daher über einen längeren Zeitraum zusammen gefasst und mit einem einheitlichen Änderungsbescheid abgearbeitet werden.
- Durch die noch nicht einsatzfähige Software-Unterstützung beim LWL ist eine zeitnahe Bearbeitung der Veränderungen von Betriebserlaubnissen derzeit noch nicht möglich.

2.3 Anzahl der besonderen Vorkommnisse / Beschwerden

Tabelle 4			
Durchschnitt 2006/2007	LVR	LWL	Differenz
Besondere Vorkommnisse/ Beschwerden	76	92	+ 16 LWL

Betriebserlaubnispflichtige Einrichtungen sind durch Auflagen verpflichtet dem Landesjugendamt unverzüglich insbesondere zu melden:

- Besondere Vorkommnisse, wenn sie das Wohl von Kindern und Jugendlichen oder den Betrieb der Einrichtung gefährden.
- Der Suizidversuch/ der Todesfall eines Betreuten / einer Betreuten.
- Der begründete Verdacht einer strafbaren Handlung von Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern, sowie die rechtskräftige Verurteilung wegen einer Straftat, wenn sie Auswirkungen auf den Erziehungsauftrag haben.

Meldungen in diesem Kontext dienen dem Landesjugendamt, neben dem gesetzlichen Auftrag zur Prüfung des Kindeswohls, auch der Reflexion mit den Trägern und den Einrichtungen über ihr pädagogisches Handeln, Leitungsverständnis, Trägerverantwortung etc. und somit der qualitativen Verbesserung der Betreuung der Minderjährigen.

Insgesamt ist das Meldeaufkommen beim LVR in den letzten Jahren annähernd konstant, während beim LWL im Jahre 2007 mit 114 Meldungen ein absoluter Höchstwert erreicht wurde. Der auch beim Durchschnittswert bestehende Unterschied kann nach Auffassung der Projektgruppe verschiedene Ursachen haben.

Die vermehrte Präsenz der LVR-Fachberaterinnen und -Fachberater vor Ort (s.u. Ziffer 5.) könnte eine Klärung von Problemlagen bereits im Vorfeld ermöglichen.

Bei beiden LJÄ liegen über die vergangenen Jahre betrachtet nur im Ausnahmefall Meldungen seitens der untergebrachten Kinder und Jugendlichen vor. Trotz entsprechender Informationen an die Einrichtungen (Papier zur „Sicherstellung der Rechte Minderjähriger“ Anfang 2006, mit einer Fassung für die Betreuten) hat sich an dieser Situation nichts geändert. Festgestellt werden kann allerdings anhand der Beschwerdeinhalte, dass häufig die Rückmeldungen von Kindern oder Jugendliche ursächlich sind. Die Kontaktaufnahme erfolgte allerdings nicht mit dem Landesjugendamt, sondern zu vertrauten, nahestehenden Personen (Eltern, Erzieher/in, fallführende Fachkraft im Jugendamt, Vormund).

Festzustellen ist für beide Landesjugendämter, dass sie bezogen auf die – im Verhältnis zu der Gesamteinrichtungs- bzw. Gesamtplatzzahl – geringe Anzahl von Beschwerden ihrem präventiven Schutzauftrag gerecht werden.

2.4 Nebenbestimmungen zur BE (Auflagen, Tätigkeitsuntersagungen, Aufnahmestopp, Befristung etc.)

Tabelle 5			
2007	LVR	LWL	Differenz
Nebenbestimmungen zur BE	68	14	+ 54 LVR

Zur Sicherung des Wohls der Kinder und der Jugendlichen können gemäß § 45 Abs. 2 Satz 5 SGB VIII auch nachträgliche Auflagen erteilt werden. Für die gravierende Abweichung beim LVR (+ 54) sind nach Auffassung der Projektgruppe mehrere Faktoren zumindest mitursächlich:

- Viele Nebenbestimmungen beim LVR betreffen Einrichtungen muslimischer Träger (18 Träger). Hier bestehen für die Verwaltung mit den „Grundprinzipien für muslimische Träger in der Jugendhilfe“ weitreichende Vorgaben durch den LJHA Rheinland. Aufgrund der im Bereich des LVR erteilten Betriebserlaubnisse und weiterer Anträge ergibt sich ein hoher Personalaufwand in der Beratung und Aufsicht dieser Träger. Dies erklärt sich auch durch die dort kaum vorhandene Jugendhilfekompetenz.
- In Westfalen-Lippe agieren muslimische Träger, insbesondere der Verband islamischer Kulturzentren e.V. mit Hauptsitz in Köln, wesentlich zurückhaltender. Hier ist bislang – mangels Vorlage eines entscheidungsreifen Antrages – keine Betriebserlaubnis erteilt worden. Ohne sich in den – formalen – Kennzahlen Anzahl BE oder Anzahl Nebenbestimmungen nieder zu schlagen, ist der Beratungsaufwand beim LWL für den VIKZ bzw. seine Untergliederungen an inzwischen 23 Standorten in Westfalen-Lippe erheblich.
- Weitere Vorgaben gibt es beim LVR durch den LJHA und den Landschaftsausschuss vom 11.11.2005 in Bezug auf das Rheinische Modell (Freiheitsentzug, Freiheitsbeschränkung, geschlossene Räume).
- Eine weitere Ursache liegt in der unterschiedlichen Praxis beider betriebserlaubniserteilender Stellen. In Westfalen-Lippe werden mit dem Träger einvernehmlich festgestellte Mängel vielfach unter mündlicher und schriftlicher Fristsetzung kurzfristig abgestellt, ohne dass es einer formalen Erteilung einer Nebenbestimmung in der dafür vorgeschriebenen Form eines schriftlichen Verwaltungsaktes bedarf.

2.5 Anzahl der Kontakte („face-to-face“) zu Trägern im Jahr 2007

Tabelle 6			
2007	LVR	LWL	Differenz
Anzahl Einrichtungen	433	420	+13 LVR
Kontakte zu Trägern und Einrichtungen („face-to-face“)	635	381	+ 246 LVR
Anzahl regional zuständiger Fachberater/innen	6,7	4,0	+ 2,7 LVR
Kontakte pro Fachberater/in	94,8	95,3	+ 0,5 LWL
Kontakte pro Einrichtung	1,47	0,91	

Die durchschnittliche Anzahl der Einrichtungskontakte von 0,91 bzw. 1,47 pro Jahr wird bei einigen Einrichtungen aufgrund aktueller Anlässe deutlich überschritten. Gleichzeitig gibt es Einrichtungen, die mehrere Jahre nicht besucht werden können.

Die Mehrzahl an regional zugeordneten Fachberaterinnen bzw. Fachberatern beim LVR ermöglicht eine wesentlich größere Anzahl von persönlichen Kontakten mit den Trägern. Die Relation Anzahl Fachberater/innen zu Trägerkontakten ist bei beiden Landesjugendämtern nahezu identisch. Jede/r Fachberater/in nimmt rund 95 Kontakte wahr. Die Termine finden überwiegend vor Ort statt.

B 3 Beschreibung ausgewählter Vorgänge

Beide betriebserlaubniserteilenden Stellen führen seit Jahrzehnten zweimal jährlich gemeinsame Abstimmungsgespräche durch. Die im Folgenden beschriebenen Schritte eines Betriebserlaubnisverfahrens – sowohl bei Neuanträgen als auch Veränderungsanträgen – basieren auf diesen Absprachen.

Tabelle 7			
Ablauf a = Erstantrag b = Folgeantrag	Beschreibung	Tätigkeit	Weitere Mitwirkende
1. Erstkontakt (a)	→ meist über Anruf	<ul style="list-style-type: none"> - Zuständigkeitsprüfung - Klärung des Anliegens - Hintergrundbefragung (u.a. Konzeptidee) - Allg. Hinweise zum Verfahren 	-/-

		- Terminvereinbarung - Vermerk	
2. Einreichen des Konzepts (a + b)	Information zum Vorhaben: - Hilfeform - Klientel - etc.	Prüfung auf: - Praxisbezug - Fachlichkeit - Umsetzungsmöglichkeiten - Einhaltung von Mindeststandards - etc. Auflistung von: - unklaren und offenen Punkten - etc. -	Vorstellung im Sachbereich zur Info und Rückmeldung
3. Erstgespräch im LJA (a)	zur Überprüfung: - Konzept und Träger - Fachlichkeit - pers. Kennenlernen - etc. Informationsweitergabe - zum weiteren Verfahren - über zu Beteiligende (s.a. auch Pkt. 6 Weitere Mitwirkende)	Inhaltliche Diskussion zum Konzept - ggf. Ausschlusskriterien Information / Darstellung zu Rahmenbedingungen - Entgeltrecht/ Rahmenverträge - Fachkräfte - Räumlichkeiten - Trägerkonstrukt - etc. (siehe Trägerinfoblätter LWL/LVR) Vermerk, ggf. erster Schriftverkehr	„Vier Ohren- u. Augenprinzip“ Zwei Fachberater
4. Konzeptanpassung (a + b)	auf der Grundlage des Erstgesprächs, „vom Konzept zur Leistungsbeschreibung“	siehe zu Punkt 2 - ggf. Prüfung weiterer Unterlagen (z.B. Bauunterlagen)	-/-
5. Folgegespräch(e) (a + b)	siehe Punkt 3		
6. Erster Termin vor Ort (a)	zur Feststellung der Übereinstimmung von Konzept und örtlichen	- Terminabstimmung - Überprüfung von: - Gebäude	- Jugendamt - evt. Spitzenverband

	Gegebenheiten	<ul style="list-style-type: none"> - Nutzungsänderung - Brandschutz - Infrastruktur/ Sozialraum - Gefahrenquellen - Nachbarschaft - Feststellung von Schwachpunkten - Beratung zu evt. Mängelbeseitigungen <p>- Dokumentation - Schriftwechsel</p>	<ul style="list-style-type: none"> - evt. überörtliche Sozialhilfe (LVR/ LWL) - etc.
7. Antragstellung (a + b)	- zur Erstellung des Testates / Bescheides (BE)	<p>Akte anlegen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - AZ - Vorblatt - EDIS / ASIS - etc. <p>Prüfen auf:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vollständigkeit der Unterlagen - Personaleignung <ul style="list-style-type: none"> • Leitung • sonstiges Personal - Leistungsbeschreibung - Liquidität - Trägerunterlagen - Vereinsregister - etc. - Stellungnahme des JA (Abschlussprüfung) 	-/-
8. Bescheid (a + b)	Erlaubnis: - zur Inbetriebnahme der Einrichtung	Bescheiderstellung - ggf. ergänzende Hinweise und Auflagen an den Träger siehe u.a. <ul style="list-style-type: none"> - VIKZ - GU-Angebote 	<p>nachrichtlich:</p> <ul style="list-style-type: none"> - JA - Gesundheitsamt (LVR) - Landeskommission (LVR) <p>Eventuell zusätzlich</p> <ul style="list-style-type: none"> - Spitzenverband (LVR) - Landesunfallkasse - üö. Sozialhilfe - benachbarte LJÄ - etc.

<p>9. Meldung nach § 47 Abs. 1 SGB VIII (a + b)</p>	<p>zur Überprüfung/Abgleich der BE-Grundlagen zur BE-Erteilung mit den Gegebenheiten bei Betriebsaufnahme (<u>geplant wegen OVG-Beschluss</u>)</p>	<p>- Sichtung - ggf. Kontaktaufnahme</p>	<p>-/-</p>
<p>10. Folgetermin nach Betriebsaufnahme (a + b)</p>	<p>zur Überprüfung der Bescheidgrundlagen und der Praxis</p>	<p>- Termin vor Ort innerhalb ½ Jahres nach Betriebsaufnahme - Gespräch und Besichtigung - Beratung - ggf. Mängelbehebung - Besuchsvermerk - evt. weiterer Schriftwechsel</p>	<p>Info an JA und evt. Spitzenverband etc.</p>
<p>11. Folgetermine (a + b)</p>	<p>Unterschiede LVR:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regel alle 3 Jahre (Anm. 2) LJHA-Beschluss zu den Leitlinien in „Arbeitshilfen § 45“ • Muslimische Träger mind. 1xjährlich; halbjährlich bei Duldung (Grundprinzipien muslimischer Träger) <p>LWL</p> <ul style="list-style-type: none"> • nach Erfordernis der Intensität des Angebotes oder anlassbezogen 	<p>anlassbezogen</p>	<p>siehe Erstbesuch nach Erfordernis z.B. : - Gesundheitsamt - Bauaufsicht - etc.</p>
<p>12. nachgehende Nebenbestimmungen (b)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - nachträgliche Auflagen - Tätigkeitsuntersagungen - Aufnahmestopps - Befristungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Prüfung - Beratung - Prüfbericht - Bescheiderteilung - Stellungnahme - Gerichtstermine 	<ul style="list-style-type: none"> - Jugendamt - Spitzenverband - Gesundheitsamt - Bauaufsicht - etc. nach Erfordernis

Anmerkungen:

1. Der beschriebene Verlauf kann im Einzelfall erheblich abweichen, z.B.:
 - Eine komplizierte, häufige Konzeptanpassung erfordert mehrere Folgegespräche

- Die Betriebserlaubnis kommt nicht zustande (z.B. Konzept nicht tragfähig); Konsequenz: Absehen des Trägers von der Planung oder Ablehnungsbescheid
 - Eine Veränderung der Betriebserlaubnis (Folgeantrag) durch ein neues Angebot, Veränderung der Platzzahl, Trägerwechsel etc. kann den beschriebenen Aufwand verkürzen (siehe a + b unter Ablauf)
 - Jugendämter oder Spitzenverbände können zeitlich bereits vor dem Landesjugendamt in die Anträge eingebunden sein oder früher als beschrieben beteiligt werden
 - Wenn ganz am Anfang eine spezielle Immobilie zur Verfügung steht und vorab geprüft werden soll
 - usw.
2. Der LVR wendet u.a. Vorgaben an, die in der Broschüre „Pädagogik und Zwang“, im „Rheinischen Modell“ und in den Arbeitshilfen nach § 45 SGB VIII“ beschrieben sind.
 3. Die Termine unter 11. (alle 3 Jahre LVR) stellen einen Planungswert dar, der bei den vorhandenen Personalressourcen derzeit nicht durchweg eingehalten werden kann.

B 4 Rahmenbedingungen zur Aufgabenwahrnehmung

Kinder und Jugendliche, die auf Dauer oder für eine bestimmte Zeit von ihren Eltern oder Personensorgeberechtigten getrennt in einer Einrichtung leben, bedürfen eines besonderen Schutzes. Daher benötigt ein Träger für den Betrieb einer Einrichtung eine BE. Nach § 45 SGB VIII hat ein Träger Anspruch auf Erteilung einer BE, wenn er die Voraussetzungen in sächlicher und personeller Sicht erbringt. Die betriebserlaubniserteilenden Stellen prüfen im Vorfeld der Betriebsaufnahme, ob das Wohl der Kinder oder der Jugendlichen in der Einrichtung gewährleistet ist. Im Vorfeld und während des Betriebes sind die Träger zu beraten. Im laufenden Betrieb sieht das SGB VIII in § 46 Abs. 1 eine örtliche Prüfung zur Feststellung vor, ob die Voraussetzungen für die Erteilung der BE weiter bestehen. Diese Prüfung hat nach den „Erfordernissen des Einzelfalls“ zu erfolgen.

Noch bis 1991 war nach § 78 JWG vorgegeben, dass das Landesjugendamt die Einhaltung der Vorgaben „regelmäßig an Ort und Stelle“ zu überprüfen hat. Dies hat die damalige oberste Landesbehörde in seinem Runderlass vom 27.02.1963 dahingehend konkretisiert, dass Heime mindestens alle zwei Jahre, die anderen Einrichtungen mindestens alle 4 Jahre einmal durch das Landesjugendamt vor Ort überprüft werden muss.

Auch heute nehmen die Landesjugendämter die Aufgabe „Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen“ als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung wahr (§ 15 AG KJHG NRW). Die Aufsicht führt die oberste Landesjugendbehörde – das Ministerium für Generationen, Frauen, Familie und Integration – das zur zweckmäßigen Ausführung der Aufgabe allgemeine und besondere Weisungen erteilen kann.

Derartige Weisungen, die die Art und Weise der Aufgabenerfüllung vorgeben, liegen nicht vor.

Die beiden betriebserlaubniserteilenden Stellen in NRW stimmen sich seit Jahren ab, um eine weitgehend einheitliche Aufgabenwahrnehmung in NRW zu gewährleisten. Der Umfang der sämtlicher Prüfpflichten orientiert sich an den Notwendigkeiten zur Gewährleistung des Kindeswohls in den Einrichtungen. Gleiches gilt für die Beratung der Träger während der Planung und Betriebsführung.

Ein gravierender Unterschied zwischen beiden Landesjugendämtern führt letztlich zu der unter B.2.5. beschriebenen wesentlich höheren Präsenz in den Einrichtungen vor Ort. Folgetermine vor Ort bei bestehenden Einrichtungen sollen erfolgen

- beim LVR in der Regel alle 3 Jahre (Ausnahme: muslimische Träger siehe B.3.11.), nach Erfordernis der Intensität des Angebotes oder anlassbezogen
- beim LWL nach Erfordernis der Intensität des Angebotes oder anlassbezogen.

Beide betriebserlaubniserteilende Stellen können diese Vorgaben nicht durchgehend einhalten.

Aktuell sind die Anforderungen an die betriebserlaubniserteilenden Stellen durch ein Urteil des Oberverwaltungsgerichtes für das Land Nordrhein-Westfalen hinsichtlich der Eignung des Personals konkretisiert worden. Danach ist sowohl vor der Betriebsaufnahme einer Einrichtung als auch vor jeder Neueinstellung eine positive Feststellung über die Eignung von Mitarbeiter/innen erforderlich. Gerade im laufenden Betrieb steht diese Prüfpflicht regelmäßig auch unter Zeitdruck, weil es in der Regel um Wiederbesetzungen freigewordener Stellen geht, die zur laufenden Betreuung notwendig ist.

C Der Vergleich

C 1 Zentrale Übereinstimmungen in der Aufgabenwahrnehmung

Wie bereits ausgeführt besteht hinsichtlich der gesamten Aufgabenwahrnehmung der beiden betriebserlaubniserteilenden Stellen eine weitreichende Deckungsgleichheit. Dies ist auf die regelmäßigen halbjährlichen Arbeitsbesprechungen zurückzuführen.

C 2 Zentrale Unterschiede in der Aufgabenwahrnehmung

Ein Unterschied zwischen beiden Sachbereichen besteht in der Praxis im Umgang mit muslimischen Einrichtungsträgern. Das Agieren der Träger im Rheinland und die bestehenden Vorgaben des LJHA-LVR zum Umgang mit den Trägern verursachen auf der Kennzahlenebene einen Mehraufwand gegenüber Westfalen-Lippe.

Der Aufwand beim LWL durch Beratungstätigkeiten an bislang 23 Standorten schlägt sich angesichts noch nicht erforderlich gewordener BE-Entscheidungen in den diesbezüglichen Kennzahlen nicht nieder. Bei den Träger-/Einrichtungskontakten werden diese Aufwände bei beiden Landesjugendämtern mitgezählt.

Ein weiterer Unterschied besteht in der Verschriftlichung der Arbeitshilfen „Pädagogik und Zwang“, im „Rheinischen Modell“ und in den „Arbeitshilfen nach § 45 SGB VIII“. Die LVR-Gremien haben diese Inhalte bestätigt.

Wesentlicher Unterschied zwischen beiden betriebserlaubniserteilenden Stellen ist – bei im Übrigen vergleichbaren Kennzahlen – die Kontaktfrequenz mit den Trägern. Bei der Wertigkeit der Kennzahlen ist sich die Projektgruppe hinsichtlich der umfassenden Aussagekraft der Anzahl der Träger-/Einrichtungskontakte für ein Benchmarking einig. Diese Kennzahl

- bildet den höchsten Personaleinsatz ab,
- fasst die erforderlichen und arbeitsaufwändigen Arbeitsschritte von allen anderen Daten zusammen und
- weist zudem den größten Unterschied aus.

Die Wahrnehmung der Aufgabe, ob im beraterischen oder im hoheitlichen Bereich, setzt den persönlichen Kontakt und die Kenntnis der örtlichen Verhältnisse voraus. Die Fachberater/innen beider Landesjugendämter haben im Durchschnitt je rund 95 Trägerkontakte im Jahr. Da beim LVR mehr Personal zur Verfügung steht, finden folglich bei nahezu gleicher Einrichtungszahl entsprechend mehr direkte Kontakte mit den Trägern und Einrichtungen statt. Zu diesem zentralen Unterschied der niedrigeren Kundenkontakte, lassen sich aus Sicht des LWL mehrere Aspekte diskutieren:

- Bei BE-Veränderungen erfordern die notwendigen Verfahrensschritte einen personellen Aufwand, der angesichts der vorhandenen Ressourcen regelmäßig zu Verzögerungen und im Einzelfall auch zu Kritik seitens der Träger führt.
- Offen bleibt, ob eine vermehrte Präsenz vor Ort geeignet ist, beschwerdebegründende Sachverhalte bereits im Vorfeld zu klären. Insbesondere kleinere (eingruppige) Einrichtungen, bei denen kein äußerer Anlass (Beschwerde, Anfrage) einen Trägerkontakt erfordert, geraten schnell für viele Jahre völlig aus dem Blickfeld der betriebserlaubniserteilenden Stelle beim LWL. Je kleiner eine Einrichtung desto familiärer wird vielfach der Charakter. Das wird in erster Linie positiv genutzt, wenn im Einzelfall genau diese Bezüge zur notwendigen und erforderlichen Hilfe im Hilfeplan festgeschrieben werden. Parallel sind allerdings auch negative Begleiterscheinungen mit Ihren Tabus und ihrem Schweigen möglich, wie wir sie aus anderen familiären Bezügen kennen.
- Für beide betriebserlaubniserteilenden Stelle ist zudem eine regelmäßige Präsenz vor Ort bei den immer mehr dezentral organisierten Einrichtungen (3.124 Standorte im Rheinland / 2.634 Standorte in Westfalen) ohnehin nur schwer möglich. Die Einhaltung betriebserlaubnisrelevanter Standards und Qualitätsmerkmale ist somit meist nur mittelbar über die Träger- und Einrichtungskontakte zu vermitteln. Sie haben deshalb für den Kinderschutzauftrag der Landesjugendämter eine herausragende Bedeutung.

- Insgesamt nehmen die Fachberater/innen die aus dem hoheitlichen Tätigwerden resultierenden zwingenden Erfordernisse vordringlich wahr. Dies lässt sich regelmäßig nur zu Lasten anderer Termine vor Ort erbringen.

Offen bleibt, welche zwingenden Vorgaben sich aus den gesetzlichen Regelungen für die Art und Weise der konkreten Wahrnehmung der Aufgabe „Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen“ ergeben. Für die Praxis beim LWL stellt sich die Frage, ob die Festlegung eines regelhaften Zeitraums für örtliche Prüfungen ohne weiteren Anlass – unter Umständen auch gestaffelt nach Einrichtungsart – zu einer qualitativen Verbesserung der Umsetzung des gesetzlichen Auftrages führen würde.

Bei den Datenerhebungen und den Gegenüberstellungen wurde deutlich, dass die technische Unterstützung (ASIS) beim LVR zur Effektivität und Effizienz der Aufgabenwahrnehmung beiträgt. Beim LWL ist daher die seit vielen Jahren geplante Einführung einer vergleichbaren Software (EDIS) – der Echtbetrieb steht kurz bevor – unverzüglich anzustreben.

C.3 Gemeinsame Schlussfolgerungen:

Obwohl den beiden Landesjugendämtern Rheinland und Westfalen ein unterschiedlicher Personaleinsatz zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 45 SGB VIII zugrunde liegt, werden die beiden LJÄ ihrem Auftrag zum (effektiven) Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen gerecht.

Der höhere Personaleinsatz beim Landesjugendamt Rheinland resultiert auch aus politischen Vorgaben, wie zum Beispiel den „Grundprinzipien für muslimische Träger“. Zur Umsetzung dieser politischen Vorgaben werden beim LVR entsprechende Personalressourcen vorgehalten. Auffällig ist, dass beide Landesjugendämter unterschiedliche Standards zur Aufgabenerfüllung anlegen. So gilt zum Beispiel für das LJA Rheinland die Selbstverpflichtung, alle drei Jahre die Einrichtungen mindestens einmal besucht zu haben. Auch hier werden zur Umsetzung dieses Standards beim LVR entsprechende Personalressourcen vorgehalten.

Zum Zweck einer einheitlichen Verwaltungspraxis beider Landschaftsverbände beraten der LVR und der LWL in Zukunft gemeinsam, wie die wünschenswerte Angleichung der inhaltlichen und formalen Vorgaben und ihre Umsetzung erreicht werden kann. Beide betriebserlaubniserteilenden Stellen waren sich hinsichtlich der umfassenden Aussagekraft der Anzahl der Einrichtungs-/trägerkontakte für ein Benchmarking einig. Gleichwohl besteht hier ein wesentlicher Unterschied in der Aufgabenwahrnehmung. Bis zum Frühjahr 2010 werden beide betriebserlaubniserteilenden Stellen qualitative Kriterien für eine Aufsichtsführung durch Einrichtungsbesuche entwickeln. Hierbei können die Art der Einrichtung, die Größe, die Intensität der Betreuung, die personelle Situation/Fluktuation, Überbelegung etc. bedeutsame Parameter darstellen.

LWL

Für die Menschen.
Für Westfalen-Lippe.



Die Daten zum Benchmarking werden im Rahmen des Berichtswesens jährlich fortgeschrieben und von den Projektgruppen verglichen. Der Bericht wird der Verwaltungsspitze der beiden Landesjugendämter zur Verfügung gestellt.