

Einrichtungsaufsicht (§ 45 SGB VIII)

Folgen personeller Unterbesetzung in einer erlaubnispflichtigen Einrichtung

§§ 45, 46, 47 SGB VIII

DIJuF-Rechtsgutachten 4.10.2023 – SN_2023_0995 Bd

Das Jugendamt stellt fest, dass Stellen in stationären Einrichtungen aufgrund des Fachkräftemangels unbesetzt bleiben oder zumindest nicht fortlaufend besetzt sind.

Es stellt sich zum einen die Frage, ob das Jugendamt oder eine andere Stelle, wie etwa das Landesjugendamt, berechtigt ist, die personelle Besetzung der Einrichtung zu überprüfen bzw. ob die Einrichtung diesbezüglich einer Meldepflicht unterliegt. Zudem möchte das Jugendamt wissen, ob die Personalstellen auch bei Unterbesetzung vollumfänglich finanziert werden müssen und ob in einem solchen Fall eine Meldepflicht des Jugendamts gegenüber dem Landesjugendamt besteht.

I. Meldepflichten

1. Meldepflicht des Trägers der Einrichtung bei Unterbesetzung

Die Meldepflichten eines Trägers einer erlaubnispflichtigen Einrichtung sind in § 47 Abs. 1 SGB VIII normiert. Danach müssen ua die Namen und die berufliche Ausbildung der Betreuungskräfte mitgeteilt werden (Satz 1 Nr. 1). Auch Änderungen sind unverzüglich mitzuteilen (Satz 2). Zudem müssen Ereignisse und Entwicklungen angezeigt werden, die geeignet sind, das Wohl der Kinder und Jugendlichen in der Einrichtung zu beeinträchtigen (Satz 1 Nr. 2). Mitteilungsempfänger ist das Landesjugendamt als zuständige Behörde iSd § 47 Abs. 1 SGB VIII (Wiesner/Wapler/Wiesner SGB VIII, 6. Aufl. 2022, SGB VIII § 47 Rn. 3).

Der Wegfall von Stellenbesetzungen als meldepflichtiges Ereignis ist im Gesetz nicht explizit geregelt. Jedoch geht damit eine Änderung der beschäftigten Betreuungskräfte einher, sodass anzunehmen ist, dass nicht nur über die Namen und die berufliche Ausbildung von neuen Betreuungskräften informiert werden soll, sondern auch darüber, welche Betreuungskräfte nicht mehr zur Verfügung stehen. Zudem ist eine erhebliche personelle Unterbesetzung auch eine Entwicklung, die geeignet ist, das Wohl der Kinder und Jugendlichen in der Einrichtung zu beeinträchtigen (Wiesner/Wapler/Wiesner SGB VIII § 47 Rn. 7d).

Im Ergebnis muss der Träger einer erlaubnispflichtigen Einrichtung sowohl eine nicht nur vorübergehende als auch eine kurzfristige, dafür aber massive personelle Unterbesetzung dem Landesjugendamt melden.

2. Gegenseitige Informationspflichten der Behörden bei Unterbesetzung

Das Landesjugendamt muss wiederum den die Einrichtung belegenden Jugendämtern sowie dem Jugendamt, in dessen Bezirk die Einrichtung liegt, über Ereignisse und Entwicklungen, die das Kindeswohl in der Einrichtung beeinträchtigen können, informieren (§ 47 Abs. 3 SGB VIII). So auch bei einer sich in solcher Weise auswirkenden personellen Unterbesetzung.

Genauso muss das belegende Jugendamt bzw. das Jugendamt, das die Vereinbarung nach § 78b SGB VIII abgeschlossen hat, auch das Landesjugendamt über solche Vorkommnisse unterrichten, sofern sie im Zusammenhang mit ihrer Aufgabenerfüllung hiervon erfahren.

II. Prüfrechte der Behörden

1. Prüfrecht des Landesjugendamts

Das Landesjugendamt kann nach den Erfordernissen des Einzelfalls in der Einrichtung oder nach Aktenlage überprüfen, ob die Voraussetzungen für die Betriebserlaubniserteilung weiterhin bestehen. An dieser Überprüfung kann sich auch das Jugendamt beteiligen (§ 46 Abs. 1 S. 1 SGB VIII). Voraussetzungen für eine solche Überprüfung sind ihre Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit zur Gewährleis-

tung des Schutzes des Wohls der Kinder und Jugendlichen in der Einrichtung (§ 46 Abs. 1 S. 2 SGB VIII). Die Überprüfung kann ua alle Aspekte der Erlaubniserteilung, also auch das Vorhandensein von ausreichendem und qualifiziertem Personal, beinhalten (Wiesner/Wapler/Wiesner SGB VIII § 46 Rn. 3). Allerdings muss sie im Einzelfall erforderlich sein, dh, es ist keine reguläre und regelmäßige Überprüfung aller erlaubnispflichtigen Einrichtungen vorgesehen. Gleichwohl bedarf es aber auch keines akuten Anlasses. Einer völlig anlasslosen Überprüfung wird aber regelmäßig der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entgegenstehen (LPK-SGB VIII/Kepert/Dexheimer, 8. Aufl. 2022, SGB VIII § 46 Rn. 2; FK-SGB VIII/Smessaert/Struck, 9. Aufl. 2022, SGB VIII § 46 Rn. 2; Hauck/Noftz/Stähr SGB VIII, Stand: 7/2022, SGB VIII § 46 Rn. 5a). Denkbar ist daher bspw. die Überprüfung mangels Erfahrung oder aufgrund bisheriger Erfahrungen mit der Einrichtung sowie erhaltene Mitteilungen, die eine Überprüfung nahelegen (Wiesner/Wapler/Wiesner SGB VIII § 46 Rn. 4 f.).

Danach sind anlasslose, regelmäßige Abfragen zur Personalbesetzung bei allen erlaubnispflichtigen Einrichtungen nicht verhältnismäßig und daher unzulässig. Anlassbezogen ist dies jedoch denkbar, etwa wenn die belegenden Jugendämter das Landesjugendamt über eine andauernde Unterbesetzung informieren.

2. Prüfrecht des Jugendamts

Prüfrechte des öffentlichen Jugendhilfeträgers gegenüber Trägern stationärer Einrichtungen sind gesetzlich nicht geregelt. Sie werden im Rahmen der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarung im Einvernehmen der Verhandlungsparteien vereinbart (jurisPK/Telscher SGB VIII, Stand: 1.8.2022, SGB VIII § 78b Rn. 37). Gerade im Rahmen der Qualitätsvereinbarungen sind sowohl interne als auch externe Prüfverfahren vorzusehen. Dies allerdings nur unter Beachtung der Grundsätze zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit und unter Achtung der Selbstständigkeit der freien Jugendhilfe in Bezug auf ihre Betätigung in der Jugendhilfe (Wiesner/Wapler/Schön SGB VIII § 78b Rn. 17 ff.). Das bedeutet, dass den internen Qualitätssicherungs- und Prüfverfahren der Vorrang einzuräumen ist und die öffentliche Jugendhilfe im Rahmen der Vertragsverhandlungen dafür Sorge trägt, dass geeignete Verfahren in der Vereinbarung nach § 78b SGB VIII niedergelegt werden.

Prüfrechte des öffentlichen Jugendhilfeträgers sollten anlassbezogen vorgesehen werden (Hauck/Noftz/Banafsche SGB VIII, Stand: 1/2018, SGB VIII § 78b Rn. 34), bspw. dann, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Leistung nicht wie vereinbart erbracht wird. In diesen Fällen sollte der Fokus auf der Hilfestellung zur Sicherstellung einer qualitativen Leistungserbringung liegen. Für Entwicklungen in der Einrichtung, die die Heimaufsicht berühren, sollte der öffentliche Jugendhilfeträger nicht auf eigene Faust Überprüfungen durchführen, sondern die zuständige Behörde, nämlich das Landesjugendamt informieren und um Tätigwerden bitten (vgl. Wiesner/Wapler/Schön SGB VIII § 78b Rn. 19).

III. Folgen einer personellen Unterbesetzung

Eine anhaltende personelle Unterbesetzung, die es nicht erlaubt, die Leistung in der festgelegten Qualität zu erbringen, stellt einen akuten Handlungsbedarf dar. Bei solchen Mängeln in betriebslaubnispflichtigen Einrichtungen sieht das Gesetz ein abgestuftes Verfahren vor.

1. Beratungsbedarf

Zunächst soll das Landesjugendamt den Träger der betroffenen Einrichtung hinsichtlich der Beseitigung der personellen Unterbesetzung beraten (§ 45 Abs. 6 S. 1 SGB VIII). Grundsätzlich ist die Beratung der erste Schritt im Umgang mit der Situation, da diese im Verhältnis zu einer Auflagenerteilung oder der Aufhebung der Betriebslaubnis das mildeste Mittel darstellt (LPK-SGB VIII/Dexheimer/Kepert SGB VIII § 45 Rn. 42). In Ausnahmefällen, also bei atypischer Fallgestaltung, kann auch von einer Beratung abgesehen und unmittelbar eine Auflage erteilt oder die Betriebslaubnis entzogen werden. Ein atypischer Fall könnte bspw. das wiederholte Verletzen der Mitteilungspflichten nach § 47 SGB VIII sein oder eine in der Vergangenheit zutage getretene Beratungsresistenz.

2. Nachträgliche Auflagen

Für den Fall, dass die personelle Unterbesetzung in einer Art und Weise ausgeprägt ist, die das Wohl der in dieser Einrichtung betreuten Kinder nicht mehr gewährleistet, können zur Herstellung der Kindeswohlgefährdung nachträgliche Auflagen erteilt werden (§ 45 Abs. 6 S. 3 iVm Abs. 4 S. 2 SGB VIII). Bei einer personellen Unterbesetzung würde dem Träger auferlegt werden, in einem vorgegebenen Zeitraum den in der Betriebslaubnis vorgesehenen Personalschlüssel herzustellen oder die Belegung entsprechend zu reduzieren.

3. Aufhebung der Betriebslaubnis als ultima ratio

Der letzte Schritt, die ultima ratio, ist die Aufhebung der Betriebslaubnis nach § 45 Abs. 7 SGB VIII. Die Erlaubnisbehörde (hier: das Landesjugendamt) **muss** die Erlaubnis nur dann aufheben, wenn das Wohl der Kinder oder Jugendlichen in der Einrichtung gefährdet ist und der Träger nicht bereit oder nicht in der Lage ist, die Gefährdung abzuwenden (§ 45 Abs. 7 S. 1 SGB VIII; sog. gebundene Entscheidung). Ist dies nicht der Fall, liegen aber die Voraussetzungen für eine Erlaubniserteilung nicht mehr vor (zB personelle Voraussetzungen), **kann** die Erlaubnis aufgehoben werden (§ 45 Abs. 7 S. 2 SGB VIII). Die Entscheidung hierüber trifft die Erlaubnisbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen. Im Rahmen dieser Entscheidung wägt die Behörde das Bestandsschutzinteresse des Trägers gegen das Aufhebungsinteresse der Behörde ab. Dabei prüft sie auch, ob statt einer Aufhebung der Erlaubnis auch eine Auflagenerteilung als milderer Mittel in Betracht kommt (BT-Drs. 19/26107, 101).

IV. Keine Möglichkeit der Rückforderung der Personalkosten

In der Entgeltvereinbarung wird die Höhe der Kosten für das erforderliche Personal vereinbart (§ 78c SGB VIII). Reduziert

sich das Personal in einer Einrichtung vorübergehend, verringern sich zwar auch die Kosten für das Personal. Ob dies für den Träger der Einrichtung einen Kostenüberschuss mit sich bringt, hängt jedoch davon ab, ob er die vorgesehenen Betreuungsplätze trotz Personalmangel alle belegen kann. Regelmäßig dürfte eine personelle Unterbesetzung auch mit einer Reduzierung der Betreuungskapazitäten einhergehen, sodass die eingesparten Personalkosten auch mit einer Reduzierung der Einnahmen von Entgelten verbunden wären.

Selbst wenn der Träger aufgrund von Personalmangel einen Kostenüberschuss generiert, hat das Jugendamt keinen Anspruch auf Rückzahlung dieses Überschusses. Denn Vereinbarungen nach § 78b SGB VIII sind immer für einen zukünftigen Zeitraum abzuschließen (Gebot der Prospektivität in § 78d Abs. 1 SGB VIII). Nachträgliche Ausgleichs sind unzulässig (§ 78d Abs. 1 S. 2 SGB VIII), dh, im Vereinbarungszeitraum anfallende Überschüsse und Defizite verbleiben beim freien Träger (LPK-SGB VIII/*Gottlieb* ua SGB VIII § 78d Rn. 2).

V. Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Träger der erlaubnispflichtigen Einrichtung dem Landesjugendamt melden muss, wenn nicht nur vorübergehender bzw. kurzfristiger, aber massiver Personalmangel besteht. Auch das Landesjugendamt und die die Einrichtung belegenden Jugendämter

sowie das Jugendamt, das für die Einrichtung die LEQ-Vereinbarung mit dem Träger abschließt, müssen sich gegenseitig über Ereignisse und Entwicklungen, die das Kindeswohl in der Einrichtung beeinträchtigen können, informieren. So auch über eine sich in dieser Weise auswirkende personelle Unterbesetzung.

Prüfrechte stehen insbesondere dem Landesjugendamt nach den Vorgaben des § 46 SGB VIII zu. Den Jugendämtern sind Prüfrechte nicht durch Gesetz eingeräumt, sodass sie solche nur im Rahmen der vertraglichen Regelungen wahrnehmen dürfen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in der Beziehung zwischen Jugendamt und freiem Träger die partnerschaftliche Zusammenarbeit im Vordergrund steht.

Eine anhaltende personelle Unterbesetzung, die es nicht erlaubt, die Leistung in der festgelegten Qualität zu erbringen, hat Konsequenzen: Zunächst wird der Träger der Einrichtung durch das Landesjugendamt hinsichtlich der Herstellung der Leistungsfähigkeit beraten. Es können die Erteilung von Auflagen und als ultima ratio auch die Aufhebung der Betriebserlaubnis folgen, wenn die Leistungsfähigkeit nicht hergestellt werden kann.

Eine rückwirkende Erstattung der Personalkosten bei personeller Unterbesetzung ist jedoch nicht möglich, da die Entgelte prospektiv vereinbart werden, dh, im Vereinbarungszeitraum anfallende Überschüsse und Defizite verbleiben beim freien Träger.