

Kinder- und Jugendhilferecht

Verwaltungsgerichtliche Überprüfungsmöglichkeiten von Entscheidungen des Jugendamts über die Gewährung von Hilfen zur Erziehung; Anordnungs Kompetenzen der Familiengerichte

§ 27 Abs. 1, § 36a Abs. 1 SGB VIII, § 1666a Abs. 1 BGB

DIJuF-Rechtsgutachten 17.3.2015 – J 4.100/ES 6.100 Bm

Das Jugendamt wurde vor dem Verwaltungsgericht verklagt, Hilfe zur Erziehung (HzE) gem. § 31 SGB VIII zu leisten, nachdem es diese Hilfen in der Vergangenheit über einen längeren Zeitraum ohne nachhaltige Wirkung gewährt und der Familie daraufhin stattdessen HzE gem. § 34 SGB VIII angeboten hatte. Das Jugendamt fragt nach den Möglichkeiten von Verwaltungsgerichten und ggf Familiengerichten, das Jugendamt gerichtlich zur Gewährung einer HzE mit Festlegung der konkreten Hilfenform und Intensität zu verpflichten.

*

I. Verwaltungsgerichtliche Überprüfung von Entscheidungen des Jugendamts über die Gewährung von HzE

Aus dem SGB VIII ergeben sich verschiedene Hilfeansprüche. Ob die jeweiligen Anspruchsvoraussetzungen gegeben sind, beurteilt der Träger der öffentlichen Jugendhilfe grundsätzlich in eigener Verantwortung. Gegen diese Entscheidung, die in aller Regel einen Verwaltungsakt darstellt, ist der Verwaltungsrechtsweg eröffnet.

Nach § 27 Abs. 1 SGB VIII hat ein Personensorgeberechtigter bei der Erziehung eines Kindes oder Jugendlichen Anspruch auf HzE. Voraussetzung ist, dass die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist. Absatz 2 der Vorschrift bestimmt sodann die Art und den Umfang der Hilfe, die sich nach dem erzieherischen Bedarf im Einzelfall richten. Bei Vorliegen der Voraussetzungen besteht ein subjektiv-öffentliches Recht der Leistungsberechtigten, dh ein einklagbarer Rechtsanspruch gegen den Träger der öffentlichen Jugendhilfe.

1. Überprüfung der tatbestandlichen Voraussetzungen

Das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen aus § 27 Abs. 1 SGB VIII (Nichtgewährleistung einer dem Kindeswohl entsprechenden Erziehung, Geeignetheit und Notwendigkeit einer HzE) wird grundsätzlich als vom Verwaltungsgericht in vollem Umfang überprüfbar angesehen (Wiesner/*Schmid-Obkirchner* SGB VIII, 4. Aufl. 2011, SGB VIII § 27 Rn. 65; FK-SGB VIII/*Tammen/Trenczek*, 7. Aufl. 2013, SGB VIII § 27 Rn. 56 mwN). Dabei ist zu beachten, dass es sich bei den einzelnen Voraussetzungen um unbestimmte Rechtsbegriffe handelt, deren Bewertung grundsätzlich gerichtlich voll überprüfbar ist, sofern nicht ausnahmsweise ein Beurteilungsspielraum der Verwaltung vorliegt (vgl FK-SGB VIII/*Tammen/Trenczek* SGB VIII § 27 Rn. 56). Ein solcher

Beurteilungsspielraum liegt vor, wenn die Verwaltung über die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe selbst abschließend zu entscheiden hat, weil das Verwaltungsgericht aufgrund besonderer Umstände nicht in der Lage ist, seine wertende Auslegung an die Stelle der Verwaltung zu setzen. Dies ist etwa bei der Bewertung von Prüfungsleistungen, für beamtenrechtliche Eignungs- und Leistungsbeurteilungen und für Prognoseentscheidungen anerkannt, die aufgrund überlegener Sachkenntnis der Verwaltung nicht durch Gerichte ersetzt werden können (*Hinrichs JAmt 2006, 377 [378]*). Nicht ausreichend zur Annahme eines Beurteilungsspielraums sind persönliche Erfahrungen und Eindrücke der Verwaltung oder die Komplexität einer fachlichen Bewertung sowie der Prognosegehalt einer Entscheidung per se (*Ollmann ZfJ 1995, 45 [46 ff]*).

2. Überprüfung der Art der HzE

Was die konkrete Art der HzE angeht, die sich nach dem Gesetz nach dem erzieherischen Bedarf im Einzelfall richtet, so wird teilweise angenommen, dass sich der Rechtsanspruch auf HzE in Gestalt der konkreten Hilfeform richtet (LPK-SGB VIII/*Kunkel/Kepert*, 5. Aufl. 2014, SGB VIII § 27 Rn. 15; GK-SGB VIII/*Häbel*, Stand: 5/2006, SGB VIII § 27 Rn. 101 f).

Andere gehen dagegen von einer Zweiteilung des Anspruchs in einen einklagbaren Anspruch auf das „Ob“ der Leistung der HzE und einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über das „Wie“, dh die Art und den Umfang der Leistung aus (*Wiesner/Schmid-Obkirchner SGB VIII § 27 Rn. 63 f*; *Jans ua/Happe/Saurbier KJHR*, Stand: 12/2006, SGB VIII § 27 Rn. 46a). Ergebnis wäre, dass das Verwaltungsgericht lediglich überprüfen kann, ob das Jugendamt eine vom Leistungsberechtigten begehrte Hilfeart aus nicht nachvollziehbaren Gründen abgelehnt hat. Es kommt auf das Vorliegen von Ermessensfehlern an. Liegen solche vor, so kann das Verwaltungsgericht diese Entscheidung aufheben und das Jugendamt dann in der Folge verpflichten, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts mit den Beteiligten in einen neuen Klärungs- und Entscheidungsprozess einzutreten (*Wiesner/Schmid-Obkirchner SGB VIII § 27 Rn. 64*).

Gegen das Vorliegen einer Ermessensentscheidung spricht jedoch, dass gesetzlich gerade keine Verpflichtung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe festgelegt ist, über Art und Umfang nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden (wie zB beim Anspruch auf Sozialhilfe nach § 17 Abs. 2 SGB XII, vgl dazu GK-SGB VIII/*Häbel SGB VIII § 27 Rn. 102*). Vielmehr enthält § 27 SGB VIII die zentralen Strukturmerkmale eines Rechtsanspruchs, nämlich die Anspruchsvoraussetzungen und die Rechtsfolge (HzE entsprechend des erzieherischen Bedarfs). Bei diesen Begriffen handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, die jeweils kein Ermessen eröffnen, sondern nur eine richtige Entscheidung durch Konkretisierung zulassen (GK-SGB VIII/*Häbel SGB VIII § 27 Rn. 102*).

Was die Auswahl der zu erbringenden Hilfe betrifft, so ist zunächst wiederum darauf abzustellen, dass die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe grundsätzlich gerichtlich voll überprüfbar ist. Dementsprechend wird auch für den Bereich von HzE vertreten, dass das Verwaltungsgericht auch dann, wenn das Jugendamt eine von den Leistungsberechtigten

begehrte Hilfeform ablehnt und ggf eine abweichende Hilfeform gewährt, eine Klage vor dem Verwaltungsgericht auf die konkret begehrte Hilfeart möglich sei (FK-SGB VIII/*Tammen/Trenczek SGB VIII § 27 Rn. 58*; *Hauck/Noftz/Stähr SGB VIII*, Stand: 10/2006, SGB VIII § 27 Rn. 38; *Hinrichs JAmt 2006, 377 [381]*; *Ollmann ZfJ 1995, 45 [48 ff]*). Das Verwaltungsgericht habe dann über die Hilfeart selbst zu entscheiden, wenn die Sache spruchreif sei (*Hauck/Noftz/Stähr SGB VIII § 27 Rn. 38*). Dafür spricht auch, dass auch der jeweilige erzieherische Bedarf an sich bereits auf der Tatbestandsseite konkretisiert werde und bei Wahlmöglichkeiten bezüglich der konkreten Hilfe das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten zum Tragen komme (FK-SGB VIII/*Tammen/Trenczek SGB VIII § 27 Rn. 58*).

Allerdings wird teilweise, und jüngst auch erneut vom BVerwG, auch vom Vorliegen eines Beurteilungsspielraums ausgegangen (BVerwG 9.12.2014 – 5 C 32.13, ZfJ 2000, 31; OVG Koblenz ZfJ 2001, 23; *Schellhorn ua/Fischer SGB VIII*, 4. Aufl. 2012, SGB VIII § 27 Rn. 52; weitere Rechtsprechung s.a. *Wiesner/Schmid-Obkirchner SGB VIII § 27 Rn. 64*). Die Entscheidung kann nach dieser Auffassung vom Verwaltungsgericht nur daraufhin überprüft werden, ob allgemein gültige fachliche Maßstäbe beachtet, keine sachfremden Erwägungen in die Entscheidung des Jugendamts eingeflossen und die Leistungsadressaten ausreichend beteiligt worden sind. Zudem kann der Beurteilungsspielraum nach dieser Auffassung (ebenso wie der Ermessensspielraum) im Einzelfall auf null reduziert sein. Der Anspruch auf die vom Leistungsberechtigten begehrte Hilfeart könne daher vom Gericht zugesprochen werden, wenn der Beurteilungsspielraum des Jugendhilfeträgers die begehrte Hilfeart als einzig rechtmäßige Entscheidung zuließe, jede andere Hilfe also nach allgemein gültigen fachlichen Gesichtspunkten dem erzieherischen Bedarf im Einzelfall nicht gerecht werde (OVG Koblenz ZfJ 2001, 23 [25]). Für eine solche Beschränkung der gerichtlichen Überprüfungsmöglichkeit spricht, dass die Auswahlentscheidung des Jugendamts das Ergebnis eines komplexen Bewertungsvorgangs ist mit ua kooperativer Entwicklung und Gestaltung des Rechtsverhältnisses und dem Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte (§ 36 Abs. 2 SGB VIII), der im gerichtlichen Verfahren nicht wiederholt werden kann (*Wiesner/Wiesner SGB VIII § 36 Rn. 50*; *Schellhorn ua/Fischer SGB VIII § 27 Rn. 52*).

Für eine volle gerichtliche Überprüfbarkeit spricht dagegen, dass die Rechtsschutzmöglichkeiten der Leistungsberechtigten, die mit der Klage vor dem Verwaltungsgericht einen Hilfeanspruch geltend machen, bei dem auch ihr Wunsch- und Wahlrecht zu berücksichtigen ist, äußerst eingeschränkt wären, wenn eine gerichtliche Überprüfungsmöglichkeit darauf beschränkt wäre, dass die begehrte Hilfeart einzig rechtmäßige Entscheidung des Jugendamts wäre. Der grundrechtlich garantierte Rechtsschutz der Betroffenen aus Art. 19 GG wird dadurch verkürzt (*Hinrichs JAmt 2006, 377 [378]*). Zudem kann zu befürchten sein, dass die Eröffnung eines Ermessens- bzw Beurteilungsspielraums nicht nur den Vorzug der Gewährung sozialarbeiterischer Fachkompetenz hat, sondern die genannte sozialpädagogische Freiheit auch durch fiskalische Zwänge bestimmt sein kann, ob und welche Hilfe gewährt wird (*Hinrichs JAmt 2006, 377 [381]*).

3. Fazit

Nach den Auffassungen, die von einem Ermessens- bzw Beurteilungsspielraum der Verwaltung bei Entscheidungen über die Hilfeart ausgehen, kann die Entscheidung des Jugendamts gerichtlich nur sehr eingeschränkt überprüft werden. Zwar spricht aus hiesiger Sicht aus Gründen des effektiven Rechtsschutzes einiges dafür, dass auch die Entscheidung über die im konkreten Fall zu erbringende Art einer HzE – zumindest de facto – verwaltungsgerichtlich voll überprüfbar ist. Dabei ist allerdings hervorzuheben, dass insbesondere auch das BVerwG einen Beurteilungsspielraum des Jugendamts und damit eine nur eingeschränkte gerichtliche Überprüfbarkeit annimmt. Ob im vorliegenden Fall die Entscheidung des Gerichts auch nach dieser Auffassung rechtmäßig ergangen ist, lässt sich nicht abschließend feststellen.

II. Familiengerichtliche Anordnung von Maßnahmen

Neben der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung von Entscheidungen des Jugendamts bestimmt das BGB, dass das Familiengericht nach § 1666 Abs. 3 Nr. 1 BGB im Fall einer Kindeswohlgefährdung das Gebot aussprechen kann, Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Anspruch zu nehmen. Der Unterschied zur verwaltungsgerichtlichen Überprüfbarkeit liegt darin, dass erstere dem Rechtsschutz der betroffenen Leistungsberechtigten im Hinblick auf ihren Rechtsanspruch auf HzE dient, während eine familiengerichtliche Anordnung einer HzE eine staatliche Wächteramtsmaßnahme darstellt.

In § 1666a Abs. 1 BGB wird außerdem der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dergestalt konkretisiert, dass Maßnahmen, mit denen eine Trennung des Kindes von seiner Familie verbunden wäre, nur zulässig sind, wenn der Gefahr auch nicht durch öffentliche Hilfen begegnet werden kann. Somit ist auch dem Familiengericht das staatliche Wächteramt aus Art. 6 Abs. 2 S. 2 GG in eigener Verantwortung auferlegt.

Vor dem Hintergrund dieser Verschränkung von familienrechtlichen und jugendhilferechtlichen Schutzansätzen stellt sich also die Frage, wer im Zweifel die Entscheidungskompetenz über die Erbringung von Jugendhilfeleistungen innehat. Im Idealfall begreifen sich Familiengericht und Jugendamt als Verantwortungsgemeinschaft und ringen im Interesse eines effektiven Kinderschutzes um Lösungen (ausf. *Meyssen FamRZ* 2008, 562). Kann keine Übereinstimmung zwischen Familiengericht und Jugendamt über die geeignete Hilfe gefunden werden, bestehen in Rechtsprechung und Literatur unterschiedliche Auffassungen über die „Letztentscheidungsverantwortung“.

Überwiegend wird ein Entscheidungsprimat des Jugendamts angenommen, ob und welche öffentliche/n Hilfen in einem Gefährdungsfall zur Gefahrenabwendung geeignet sind (Staudinger/*Coester* BGB, Neub. 2009, BGB § 1666a Rn. 14 mwN). „Öffentliche Hilfen“ iSd § 1666a Abs. 1 S. 1 BGB seien nur solche, die das am Verfahren mitwirkende Jugendamt konkret anbietet. Die Inanspruchnahme anderer Hilfen könne das Familiengericht den Eltern zwar gebieten (§ 1666 Abs. 3 S. 1 BGB). Diese hätten entsprechende Leistungsansprüche aber dann auf dem Verwaltungsrechtsweg gegen das Jugendamt durchzusetzen (vgl. OLG Oldenburg JAmt 2008, 330). Eine Anordnungscompetenz des Familiengerichts ge-

genüber dem Jugendamt bestünde nicht, denn durch eine Anordnung würde der/die Richter/in nicht nur an die Stelle der Fachkraft treten, sondern würde außerdem seine Entscheidung anstelle des vorgesehenen kooperativen Entscheidungsprozesses setzen und unzulässigerweise das Jugendamt auf die Funktion eines Kostenträgers reduzieren (Wiesner/*Wiesner* SGB VIII § 8a Rn. 55 mit Verw. auf VGH Kassel JAmt 2008, 323).

Teilweise wird vertreten, dass eine Letztverantwortung und damit ein Letztentscheidungsrecht des Familiengerichts gegeben sein müsse (Nachw. s. Staudinger/*Coester* BGB § 1666a Rn. 14). Zumindest dann, wenn das Jugendamt aus anderen als sozialpädagogischen Gründen Hilfen ablehnt oder mögliche und gebotene Hilfe unterlässt, könne das Familiengericht Hilfen gegen das Jugendamt anordnen. Ausnahmsweise sei außerdem eine Anordnungscompetenz des Familiengerichts anzunehmen, wenn das Jugendamt keine geeigneten Hilfeansätze sieht, auf der Grundlage eines Sachverständigengutachtens die Geeignetheit der Hilfe jedoch belegt sei (Staudinger/*Coester* BGB § 1666a Rn. 19; OLG Koblenz NJW 2012, 3108).

Letztlich ist die Verschränkung von familienrechtlichen und jugendhilferechtlichen Schutzaufgaben im Gesetz nicht ausreichend eindeutig geregelt. Eine Rechtsgrundlage, aus der sich eine Anordnungscompetenz des Familiengerichts gegenüber dem Jugendamt ergäbe, ist allerdings nicht ersichtlich (ausf. MüKo/*Olzen* BGB, 6. Aufl. 2012, BGB § 1666 Rn. 175 ff), sodass das Jugendamt grundsätzlich nicht zur Erbringung einer bestimmten Hilfe verpflichtet werden kann. Es wäre vielmehr Aufgabe des Sorgeberechtigten, die seitens des Familiengerichts für geeignet gehaltene Hilfe auf dem Verwaltungsrechtsweg einzufordern. Notfalls müsste den Eltern insoweit die elterliche Sorge entzogen und ein Ergänzungspfleger zur Durchsetzung des Hilfeanspruchs nach dem SGB VIII eingesetzt werden.