

Rechtsansprüche, Rechtspflichten und Konsequenzen bei Nichterfüllung im SGB VIII – Teil I₁

Prof. Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner*

Um ihrer Gesamtverantwortung gerecht zu werden, brauchen die Jugendämter nicht nur die notwendigen finanziellen Mittel, sondern sie und die leistenden Dienste und Einrichtungen benötigen auch das notwendige Personal. Ein Ziel des Gesetzgebers war es, im SGB VIII eine Vielzahl von Rechtsansprüchen zu verankern. Ihrer Erfüllung setzt aber nicht nur die Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe, sondern in den letzten Jahren immer mehr die Personalknappheit Grenzen. Damit stellt sich die Frage, welche Spielräume das Recht bietet, damit Jugendämter auch in Krisenzeiten ihrer Gesamtverantwortung gerecht werden, und wo der Gesetzgeber die Rechtsgrundlagen einschränken müsste, um das Vertrauen von Eltern und Kindern in das geltende Recht nicht zu beschädigen.

Im ersten Teil des Beitrags werden die Besonderheiten der Leistungen der Jugendhilfe als personenbezogene soziale Dienstleistungen und ihre Folgen für die Wahrnehmung der Gesamtverantwortung durch die kommunalen Gebietskörperschaften näher beleuchtet.

I. Dienstleistungsorientierung als Strukturprinzip des SGB VIII

Das SGB VIII befasst sich – im Gegensatz zu vielen anderen Büchern des Sozialgesetzbuchs – vor allem mit personenbezogenen sozialen Dienstleistungen. Dies wird durch die Begriffe Beratung, Förderung, Unterstützung und Erziehung in den einzelnen Normen verdeutlicht. Geldleistungen kennt das SGB VIII gar nicht bzw. nur als Annexleistung bei (teil-)stationären Hilfen (§ 39 SGB VIII). Im Kernbereich der einzelfallorientierten Hilfen geht es um individuelle Bedarfe, die mithilfe pädagogischer und therapeutischer Verfahren ermittelt und gedeckt werden. Kennzeichnend sind dabei die Interdependenz von Bedarfsbestimmung und Leistungsgestaltung, die Verschränkung von Entscheidung und Vollzug sowie der vorläufige Charakter der Entscheidung.² Sozialpädagogische Entscheidungen sind deshalb zwangsläufig auf Hypothesen gestützt, vorläufig und korrekturbedürftig.³ Hinzu kommt, dass die Bedarfsfeststellung nicht aufgrund der Diagnose einer sachverständigen Person, sondern im Rahmen eines dialogischen Prozesses erfolgt. Im Hinblick auf die notwendige Betrachtung des Einzelfalls sind deshalb die normativen Vorgaben für den Leistungsinhalt im Gegensatz zu den an abstrakten Kriterien anknüpfenden, aber der Höhe nach konkreten Geldleistungen in anderen Leistungsgesetzen begrenzt. Bei den sog. Infrastrukturleistungen (Regelangebote für alle Kinder bzw. alle Eltern) werden die Leistungsinhalte normativ vorgegeben, wobei sich das Bundesrecht etwa im Hinblick auf die Förderung in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege auf eine allgemeine Beschreibung des Förderungsauftrags beschränkt (§ 22 Abs. 3 SGB VIII) und die Konkretisierung weitgehend dem Landesrecht überlässt,⁴ was

zu großen Unterschieden hinsichtlich der Qualität der Kindertagesbetreuung in den einzelnen Bundesländern geführt hat. Allein schon die Förderung von Kindern in (zu großen) Gruppen begrenzt die Möglichkeit für eine individuelle Betrachtungsweise – auch wenn dies in § 22 Abs. 3 S. 3 SGB VIII so vorgegeben ist und die Praxis bei einer inklusiven Förderung (§ 22 a Abs. 4 SGB VIII) vor große Herausforderungen stellt.

Angeichts des Charakteristikums der Dienstleistungsorientierung kann das SGB VIII bei den Einzelfallhilfen nur einen Rahmen setzen, der dann in der Praxis mithilfe von sozialpädagogischen Kompetenzen zu füllen ist, weshalb vom SGB VIII auch als „sozialpädagogisiertem Recht“ die Rede ist.⁵ Damit werden auch die Grenzen der Steuerung durch Recht und der Nutzung von Konditionalprogrammen in diesem Sachgebiet deutlich. In der Sache geht es weniger um Rechtsanwendung als um Rechtsgestaltung im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben.

Eine weitere Besonderheit bei der Anwendung des SGB VIII ist der **systemische Blick**, werden doch alle Leistungen

Wiesner: Rechtsansprüche, Rechtspflichten und Konsequenzen bei
Nichterfüllung im SGB VIII – Teil I (JAmT 2024, 258)

259

jedenfalls bis zur Vollendung des 18. Lebensjahrs des jungen Menschen vor dem Hintergrund bzw. im Kontext der elterlichen Erziehungsverantwortung (Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG) gewährt und sind damit nicht nur personenbezogen, sondern haben immer Auswirkungen auf die Eltern-Kind-Beziehung – sei es, dass die Leistung unmittelbar an die Eltern adressiert und damit die tatsächliche Personensorge betroffen ist oder sie zwar an das Kind oder den Jugendlichen (m/w/d**) adressiert ist, damit aber die Vertretung des (noch nicht handlungsfähigen) Kindes in Personensorgesachen betroffen ist. Besonders deutlich wird dies bei der Hilfe zur Erziehung (HzE), die sich – jedenfalls nach dem Verständnis des SGB VIII – nicht als (staatlich verantwortete) Ersatzerziehung im Sinne von öffentlicher Erziehung unmittelbar an das Kind oder den Jugendlichen, sondern als Instrument zur Verbesserung der Erziehungskompetenz – primär an die Eltern im Kontext ihrer grundgesetzlich normierten Erziehungsverantwortung – richtet, auch wenn es letztlich dabei immer um das Wohl und die Interessen des Kindes geht. Allerdings bestimmt unterhalb der Schwelle der Kindeswohlgefährdung nicht der Staat, welche Maßnahmen im Einzelfall geeignet und erforderlich sind, sondern es bleiben die Eltern, die sich im Rahmen ihres Implementations- und Interpretationsprimats im Hinblick auf das Kindeswohl⁶ dafür entscheiden können, die HzE in Anspruch zu nehmen. Die Entscheidung für die zentrale Frage, was das Kind braucht, bleibt damit eine Entscheidung der Eltern. Das Jugendamt soll sie unter Beteiligung des Kindes/Jugendlichen dabei beraten und für die Akzeptanz fachlich geeignet erscheinender Hilfen werben. Nach Art. 6 Abs. 2 S. 2 GG ist der Staat als Wächter zum Eingriff in das Elternrecht (erst) legitimiert, sobald die Schwelle zur Kindeswohlgefährdung überschritten wird und die Eltern nicht bereit oder in der Lage sind,

die Gefährdung abzuwenden bzw. an ihrer Abwendung mitzuwirken (§ 1666 BGB).

Gleichzeitig gewährt Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG den Eltern bis zu dieser Schwelle das Grundrecht auf eine staatsfreie Verwirklichung ihrer persönlichen Erziehungsvorstellungen.⁷

Dieser systemische Blick stellt die handelnden Fachkräfte vor besondere Herausforderungen. Dabei gilt es zum einen, in den Blick zu nehmen, dass die Interessen und Wünsche von Eltern und Kindern nicht immer identisch sind, die Fachkraft aber auch nicht die Rolle eines Anwalts des Kindes hat, sondern bestenfalls vermittelnd bzw. werbend oder motivierend tätig werden kann, aber letztlich die Erziehungsverantwortung der Eltern akzeptieren muss.

Die Rolle des Jugendamts ist aber – wie oben schon beschrieben – im Hinblick auf das Kindeswohl nicht auf die Dienstleistungsorientierung begrenzt. Die Rede ist auch von „sozialen Dienstleistungen im Schatten des familiengerichtlichen Eingriffs in das elterliche Sorgerecht“⁸. Die entscheidende Frage, ob der Staat im Rahmen von Dienstleistung zu agieren hat oder im Interesse des Kindes eine Intervention in den Verantwortungsbereich der Eltern notwendig ist, ist indes nicht immer eindeutig zu beantworten. Hinzu kommt, dass die Möglichkeiten für das Jugendamt, die Lebenssituation des Kindes, aber auch die Fähigkeiten und Potenziale der Eltern einzuschätzen, begrenzt sind und bei Hilfeprozessen immer auch die Entwicklungsdynamik im Blick sein muss. Die Rede ist deshalb von einem Spannungsfeld zwischen Dienstleistung und Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung⁹ – also zwischen sekundärer Prävention und Intervention. So finden HzE oft in sog. Zwangskontexten unterschiedlicher Intensität und Dichte statt.¹⁰ Ziel der Fachkräfte muss es deshalb sein, diese Zwangskontexte durch Vertrauensbildung und Partnerschaft zu minimieren, in jedem Fall aber gegenüber Eltern und Kindern Transparenz hinsichtlich des (gebotenen) Handelns zu wahren.

Als Zwischenfazit ist deshalb festzustellen, dass die Möglichkeiten des Rechts zur Steuerung fachlichen Handelns in der Kinder- und Jugendhilfe im Einzelfall begrenzt sind, weil im Hinblick auf die Entwicklungsdynamik die Voraussetzungen und Rechtsfolgen für das Tätigwerden nicht abschließend gesetzlich geregelt werden können. Die für eine bedarfsgerechte Ausgestaltung notwendigen Handlungsspielräume werden aber in der Praxis nicht immer für eine fachliche Steuerung genutzt, sondern auch für fiskalische Erwägungen missbraucht.

Können die vom Recht vorgegebenen Handlungsspielräume auch zum Umgang mit **personellen Engpässen** genutzt werden? Dieses Thema ist in den letzten Jahren in verschiedenen Handlungsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe immer akuter geworden. Beginnend bei mangelnden Plätzen in Kindertageseinrichtungen ist das Thema inzwischen auch relevant in verschiedenen Settings der HzE und bei der Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen. Darauf wird bei den Ausführungen zur Gesamtverantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe für ein bedarfsgerechtes Angebot (s. III.) näher eingegangen.

II. Rechtsqualität der gesetzlichen Regelungen

Ausgangspunkt sind die gesetzlich formulierten Leistungstatbestände. Dabei unterscheidet das Kinder- und Jugendhilferecht grundsätzlich zwischen zwei Kategorien, den sog. Infrastrukturleistungen und den Einzelfallhilfen. Infrastrukturleistungen stellen in erster Linie Regelangebote für alle Kinder in einer bestimmten Altersgruppe oder für alle Eltern dar. Zu diesen zählt etwa der Rechtsanspruch auf Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (§ 24 Abs. 2 und 3 SGB VIII). Auch hier sind die gesetzlichen Vorgaben über den Inhalt des Rechtsanspruchs sehr allgemein gehalten. So enthält das SGB VIII an dieser Stelle keine

Wiesner: Rechtsansprüche, Rechtspflichten und Konsequenzen bei
Nichterfüllung im SGB VIII – Teil I (JAMt 2024, 258)

260

Vorgaben zur Personalausstattung oder zur zumutbaren Entfernung von Wohnung und Betreuungsplatz. Bei der täglichen Förderzeit differenziert das SGB VIII zwischen der Altersgruppe von Kindern im Alter unter drei Jahren (Förderzeit nach dem individuellen Bedarf [§ 24 Abs. 1 S. 3, Abs. 2 S. 2 SGB VIII]) und der Altersgruppe von Kindern ab der Vollendung des dritten Lebensjahrs (Garantie des Halbtagsplatzes, im Übrigen Pflicht des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe, auf die Bereithaltung eines bedarfsgerechten Angebots an Ganztagsplätzen hinzuwirken [§ 24 Abs. 3 S. 1 und 2 SGB VIII]). Die Folge der Zurückhaltung des Bundesgesetzgebers ist, dass die Länder von ihrem Gestaltungsspielraum in unterschiedlicher Weise Gebrauch machen oder aber die Einzelheiten durch die Rechtsprechung zu klären sind.

Bei den Einzelfallhilfen ergibt sich die Zurückhaltung des Gesetzgebers aus der Systemlogik. Die einschlägigen Vorschriften enthalten eine Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe. So ist die Struktur des Rechtsanspruchs auf HzE geprägt von unbestimmten Rechtsbegriffen sowohl auf der Tatbestandsseite wie auf der Rechtsfolgende. Beispiele sind der „erzieherische Bedarf“, „eine dem Wohl des Kindes oder Jugendlichen nicht mehr entsprechende Erziehung“, die Geeignetheit und Erforderlichkeit der Hilfen für die Entwicklung. Diese Regelungstechnik beruht auf der Erkenntnis des Gesetzgebers, dass der Gestaltung sog. Konditionalprogramme (wenn ..., dann ...) bei personenbezogenen sozialen Dienstleistungen Grenzen gesetzt sind, also sich die Antwort auf die Frage, welche Hilfe die richtige ist, nicht unmittelbar aus der Rechtsnorm bzw. der Subsumtion des „Sachverhalts unter die Rechtsnorm“ ergibt, sondern das Ergebnis eines dialogischen Verfahrens zwischen den Beteiligten unter der fachlichen Verantwortung des Jugendamts ist. Aus erziehungswissenschaftlicher Perspektive hat *Müller* die sozialpädagogische Fallarbeit als „Koproduktion“ zwischen Leistungsanbietern und Leistungsempfängern und als „Aushandlungsprozess“ dargestellt, der interaktiv, offen und dynamisch ist.¹¹ Die Entscheidung des Jugendamts spiegelt das Ergebnis des Hilfeplanverfahrens bzw. der interaktiven Bedarfsfeststellung wider.

Über einen Antrag auf Gewährung einer Leistung ist durch Verwaltungsakt iSv § 31 SGB X zu entscheiden. Nicht abschließend ist in Literatur und Rechtsprechung allerdings die Frage geklärt, ob eine Leistung – bspw. eine HzE – durch „normalen“ Verwaltungsakt oder durch einen Verwaltungsakt mit Dauerwirkung bewilligt wird (so die hM in der Kommentarliteratur¹²).

Mit der Entscheidung per Verwaltungsakt verpflichtet sich das Jugendamt, eine „bedarfsgerechte“ Leistung zu erbringen. Dabei räumt der Gesetzgeber der anspruchsberechtigten Person das Recht ein, zwischen Einrichtungen und Diensten verschiedener Träger zu wählen und Wünsche hinsichtlich der Gestaltung der Hilfen zu äußern (§ 5 SGB VIII). Dies bedeutet, dass das Jugendamt zwar die gewährte Leistung inhaltlich konkret beschreiben muss, aber nicht zur Inanspruchnahme einer bestimmten Einrichtung bzw. eines bestimmten Diensts verpflichtet kann, sondern die leistungsberechtigte Person auf ihr gesetzlich garantiertes Wunsch- und Wahlrecht hinweisen muss (§ 5 Abs. 1 S. 2 SGB VIII). Allerdings bezieht sich dieses Wunsch- und Wahlrecht (nur) auf eine Auswahl aus vorhandenen, den Bedarf deckenden Angeboten, verleiht aber keinen Anspruch darauf, bestimmte Einrichtungen erst zu schaffen oder die Kapazitäten in einer bereits belegten Einrichtung zu erweitern. Auch eine Überbelegung einer vorhandenen Einrichtung kann nicht beansprucht werden, da dadurch schon die Geeignetheit der Leistung nicht mehr gewährleistet wäre.¹³

Die Aufgaben der örtlichen Träger der Jugendhilfe werden – wie dies die Länder in ihren Ausführungsgesetzen bestimmen – im Rahmen **kommunaler Selbstverwaltung** ausgeführt. In diesem Kontext ist immer wieder von „freiwilligen Leistungen“ in der Kinder- und Jugendhilfe die Rede. Freiwillige Leistungen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung sind indes strikt von gesetzlich geregelten Kann-Vorschriften zu unterscheiden. Während in diesem Fall der Verwaltung die Ausübung von Ermessen im Einzelfall durch eine Rechtsvorschrift eingeräumt wird, basiert die Gewährung einer freiwilligen Leistung durch eine kommunale Gebietskörperschaft nicht auf einer konkreten Rechtsnorm, sondern allein auf ihrem Recht der kommunalen Selbstverwaltung. Obliegt der kommunalen Gebietskörperschaft hingegen die Ausübung pflichtgemäßen Ermessens bei der Anwendung einer Kann-Vorschrift, so ist diese Ausübung Teil der Wahrnehmung der jeweiligen Pflichtaufgabe, also hier der Kinder- und Jugendhilfe. Gesetzlich geregelte Aufgaben – wie diejenigen nach dem SGB VIII – sind aber immer Pflichtaufgaben – wenn auch mit unterschiedlichen Gestaltungsspielräumen. Die Ausübung pflichtgemäßen Ermessens im Einzelfall setzt insbesondere die Bereitstellung finanzieller Mittel im Haushalt zur Erreichung des im Einzelfall mit der Ermessensausübung angestrebten Zwecks voraus. Andererseits ist die Ausübung des Ermessens im Einzelfall durch die zur Verfügung stehenden Mittel begrenzt.¹⁴

Die Erfüllung von Rechtsansprüchen ist hingegen rechtlich gesehen „budgetsprengend“. Die Rede ist im Hinblick auf personenbezogene soziale Dienstleistungen auch von „harten Ansprüchen auf weiche Leistungen“¹⁵. Anders als bei Geldleistungen lässt sich aber – wie eingangs näher dargestellt – die Rechtsfolge, also der genaue Umfang des zu deckenden Bedarfs, nicht gesetzlich abstrakt vorgeben. Er hängt – bei den sog. Einzelfallhilfen – von der dialogischen Ermittlung des

Wiesner: Rechtsansprüche, Rechtspflichten und Konsequenzen bei
Nichterfüllung im SGB VIII – Teil I (JAMt 2024, 258)

261

Bedarfs ab, der im Einzelfall zu decken ist. Damit können faktisch auch finanzielle Erwägungen oder die akute Personalsituation in die Entscheidung über den zu deckenden Bedarf einfließen, ohne dass dies ohne Weiteres erkennbar ist. Auch bei der Gewährung von Soll-Leistungen entbinden finanzielle Erwägungen nicht von der „Regelpflicht“. Bei Kann-Leistungen können zwar finanzielle Erwägungen in die Entscheidung über den Umfang der Leistung einfließen, dürfen aber kein Grund für eine Ablehnung sein, da damit eine Ausübung des Ermessens im Einzelfall von vornherein verwehrt wäre.¹⁶

Im Ergebnis bleiben damit je nach der Regelungsdichte der gesetzlichen Vorgaben bei personenbezogenen sozialen Dienstleistungen Gestaltungsspielräume im Hinblick auf die Qualität der konkreten Ausgestaltung des Leistungsangebots sowie hinsichtlich der Ausübung des Ermessens bei der Gewährung dieser Leistungen. Umso wichtiger ist jedoch das Instrument der Hilfeplanung (§ 36 SGB VIII) im Hinblick auf die Bedarfsfeststellung und die nähere Ausgestaltung der individuellen Hilfe im Einzelfall sowie strukturell das Instrument der Jugendhilfeplanung (§ 80 SGB VIII) – und damit die Aufgabenstellung des Jugendhilfeausschusses – zur Sicherung der Gesamtverantwortung für die Erfüllung der Aufgaben des SGB VIII (§ 79 SGB VIII).

III. (Gesamt-)Verantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe

Angesichts der Handlungsspielräume, die das Bundesrecht – aber in weiten Teilen auch das Landesrecht – für die Umsetzung der gesetzlichen Regelungen im Bereich des Leistungsrechts bietet, kommt den (bundes-)gesetzlichen Vorgaben für die Aufgabenerfüllung auf der örtlichen Ebene besondere Bedeutung zu. Dabei ist auch der grundsätzlichen sozialpolitischen Entscheidung Rechnung zu tragen, ein plurales Angebot an Einrichtungen und Diensten vorzuhalten, das den verschiedenen Grundrichtungen der Erziehung entspricht (§ 79 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 SGB VIII). Insoweit spricht der Gesetzgeber von der Gesamtverantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe für die Erfüllung der Aufgaben nach diesem Buch, konkreter von der Gewährleistung, dass die erforderlichen und geeigneten Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen den verschiedenen Grundrichtungen der Erziehung entsprechend rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen. Das BVerfG spricht insoweit – rekurrierend auf die Kommentierung im LPK-SGB VIII – von der „Fundamentalnorm des SGB VIII“, also dem Vehikel, das dafür sorgt, „die Aufgabenpostulate vom Papier in die Praxis zu befördern“¹⁷.

Allerdings handelt es sich bei dieser Fundamentalnorm (nur) um eine objektiv-rechtliche Verpflichtung. Aus ihr kann weder ein Träger der freien Jugendhilfe noch eine leistungsberechtigte Person einen (einklagbaren) Anspruch auf Erfüllung dieser Verpflichtung herleiten. Möglich ist aber eine Rechtsaufsichtsbeschwerde bei der Kommunalaufsicht. Gefragt ist hier vor allen Dingen der Jugendhilfeausschuss, der Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten in Anspruch nehmen kann, wenn er sich im Zusammenhang mit der Wahrnehmung der Gesamtverantwortung in seinen Rechten verletzt sieht.¹⁸

Die Rolle der freien Träger bei der Aufgabenerfüllung im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe war Gegenstand der sog. Subsidiaritätsentscheidung vor dem BVerfG im Jahr 1967¹⁹ und hat Eingang in die Leitlinien des SGB VIII (§§ 3, 4 SGB VIII) gefunden. Ausgangspunkt ist das eigenständige Betätigungsrecht freier Träger und die damit verbundene partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Trägern. Freie Träger entscheiden danach autonom, ob sie im Leistungsbereich der Kinder- und Jugendhilfe aktiv werden. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe können sie weder zum Tätigwerden verpflichten noch ihre Tätigkeit untersagen. Da dem Leitbild des SGB VIII aber ein plurales Angebot zugrunde liegt, ist es Aufgabe des öffentlichen Trägers, bei freien Trägern dafür zu werben, dass sie bedarfsgerechte Angebote bereithalten. Ein wichtiges Instrument ist dabei eine leistungsgerechte Finanzierung. Die Realisierung eines bedarfsgerechten Angebots, das aus den Wünschen und Bedürfnissen der Leistungsadressaten abzuleiten ist (§ 80 Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII), ist daher nur im Konsens mit den freien Trägern („partnerschaftliche Zusammenarbeit“ [§ 4 Abs. 1 S. 1 SGB VIII]) unter der Regie des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe möglich. Die Gesamtverantwortung des öffentlichen Trägers erfordert es aber auch, dass dieser seiner Erfüllungsverantwortung gegenüber den leistungsberechtigten Personen gerecht wird, also ggf. selbst (rechtzeitig) Einrichtungen und Dienste schaffen muss, wenn und solange es nicht gelingt, ein bedarfsgerechtes Angebot seitens der freien Träger bereitzuhalten. Erschöpfte Kapazitäten bei den Angeboten freier Träger entlasten also den Träger der öffentlichen Jugendhilfe nicht von der Verpflichtung zur Leistungsgewährung, wenn und solange die Leistungsvoraussetzungen vorliegen.

Das ehrgeizige Versprechen, ein bedarfsgerechtes Angebot bereitzuhalten, kann nur über einen Planungsvorlauf eingelöst werden, geht es doch nicht nur um die (rechtzeitige) Bereitstellung finanzieller Mittel, sondern auch um die (rechtzeitige) Bereitstellung von Einrichtungen und Diensten und um die Rekrutierung des Fachpersonals. Deshalb kommt der Jugendhilfeplanung (§ 80 SGB VIII) als Aufgabe des Jugendhilfeausschusses (§ 71 Abs. 3 Nr. 2 SGB VIII) zentrale Bedeutung zu. Je konkreter die Bedarfe vor Ort ermittelt und die Planungsvorgaben vor Ort formuliert werden, umso eindeutiger ist die Verpflichtung zur Bereitstellung der erforderlichen Einrichtungen und Dienste ausgestaltet und umso

eindeutiger kann nachvollzogen werden, ob die Gesamtverantwortung dann auch tatsächlich wahrgenommen wird.

Wiesner: Rechtsansprüche, Rechtspflichten und Konsequenzen bei Nichterfüllung im SGB VIII – Teil I (JAMt 2024, 258)

262

Der Zugriff auf die erforderlichen Einrichtungen und Dienste erfordert also zu allererst die Bereitstellung der dafür notwendigen finanziellen Mittel. Aus der Gesamtverantwortung folgt deshalb die Pflicht, die für die Erfüllung der Aufgaben notwendigen Finanzmittel vorzuhalten.²⁰ Der Haushaltsplan steht deshalb unter dem Vorbehalt der Gesamtverantwortung und der Gewährleistungspflicht nach § 79 SGB VIII – nicht umgekehrt.²¹ Die gesetzliche Gewährleistungspflicht wiederum ist ein zulässiger Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung („Finanzhoheit“). Die prekäre Haushaltssituation vieler Kommunen ist keine Rechtfertigung für eine Relativierung dieser Gesamtverantwortung bzw. für eine mangelnde Bedarfsdeckung im Einzelfall. Vielmehr ist es dann Aufgabe der Länder, insoweit für die Leistungsfähigkeit der Kommunen zu sorgen (Mehrbelastungsausgleich). Dies geschieht indessen in der Praxis nicht mit der notwendigen Konsequenz,²² sodass die Qualität der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe vielfach von der finanziellen Leistungsfähigkeit der jeweiligen kommunalen Gebietskörperschaft abhängt.

Zu den Leistungsbereichen im Spektrum der Kinder- und Jugendhilfe, deren Ausgestaltung in der Praxis sehr stark von der Finanzkraft der jeweiligen Gebietskörperschaft abhängt, zählt die **Jugendarbeit**. Zwar verpflichtet der Gesetzgeber die kommunalen Gebietskörperschaften, die erforderlichen Angebote der Jugendarbeit zur Verfügung zu stellen (§ 11 Abs. 1 S. 1 SGB VIII). Was im Einzugsbereich des jeweiligen Jugendamts erforderlich ist, muss auf der Grundlage der Jugendhilfeplanung ermittelt und im Jugendhilfeausschuss beraten und beschlossen werden. Damit enthält das Gesetz zwar eine Aufgabenzuweisung, vermittelt aber jungen Menschen und ihren Familien keine einklagbare individuelle Leistungsberechtigung auf die Erbringung von Angeboten der Jugendarbeit. Auch die bundesgesetzliche Vorgabe, von den für die Jugendhilfe bereitgestellten Mitteln „einen angemessenen Anteil“ für die Jugendarbeit zu verwenden (§ 79 Abs. 2 S. 2 SGB VIII), hat sich in der Praxis als wenig wirksam erwiesen. Die Rede ist von einem Placebo²³. Die weitere Ausgestaltung hängt daher in großem Umfang von dem jeweiligen Landesgesetz ab. Hier hat Berlin im Jahr 2019 mit seinem Jugendförder- und Beteiligungsgesetz die Jugendarbeit mit ihren vielfältigen Angeboten – von Jugendclubs und Abenteuerspielplätzen über Festivals und Jugendreisen bis hin zu den Kinder- und Jugendparlamenten – neu strukturiert und über Fachstandards für den Umfang und die Qualität der Leistungen abgesichert.²⁴

Jugendhilfeplanung ist damit kein bürokratisches Verfahren, sondern ein fach- und kommunalpolitischer Willensbildungsprozess mit Gestaltungs- und Steuerungsabsicht in

der Verantwortung des Jugendhilfeausschusses. Von der Jugendhilfeplanung wird deshalb das notwendige Innovationspotenzial erwartet als Gegengewicht zu einer kommunalen Finanz- und Budgetplanung.

Unter dem Druck von Sparvorgaben der Kommunen geraten allgemeine Vorgaben der Verwaltung zT in Widerspruch zu den fachlichen Anforderungen und Zielen bis hin zu Fällen von rechtswidrigen Anordnungen, aus finanziellen Gründen notwendige Leistungen nicht zu gewähren.²⁵ Bei der Formulierung der Strukturprinzipien in §§ 79, 80 SGB VIII ging der Gesetzgeber aber nicht nur davon aus, dass die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Finanzmittel auch tatsächlich bereitgestellt werden (können), sondern dass auch das dafür notwendige Personal (rechtzeitig) zur Verfügung steht. Der Personalmangel in den Jugendämtern, aber auch in Einrichtungen und Diensten öffentlicher und freier Träger wird indes zunehmend zu einer fachpolitischen Herausforderung. Die gesetzliche Verpflichtung, zur Planung und Bereitstellung einer bedarfsgerechten Personalausstattung ein Verfahren zur Personalbemessung zu nutzen (§ 79 Abs. 3 S. 2 SGB VIII), wird dem Problem zwar eine größere kommunalpolitische Aufmerksamkeit verschaffen, wird es aber nicht lösen können. Der Personalmangel in vielen Jugendämtern sorgt laut einer aktuellen Umfrage von Report Mainz²⁶ immer wieder für eine Gefährdung von Kindern und Jugendlichen. Oft fehlen auch geeignete Plätze, um Kinder in Not unterzubringen. Mitarbeiter der Jugendhilfe machten mit einer besonderen Aktion vor dem Roten Rathaus in Berlin im Februar 2023 auf ihre prekären Arbeitsbedingungen aufmerksam. Eine Mitarbeiterin aus der Jugendsozialarbeit legte sich auf den gefrorenen Boden vor dem Rathaus. Beschäftigte der Jugendämter und Sozialarbeitende stapelten Dutzende Akten auf ihrem Körper.²⁷ Am 9.4.2024 haben SOS-Kinderdorf und die Bundesarbeitsgemeinschaft Allgemeiner Sozialer Dienst e. V. (BAG ASD) zum Nationalen Kinderschutzgipfel in Berlin eingeladen, um die Öffentlichkeit mit der (kinderwohlgefährdenden) Situation im Allgemeinen Sozialen Dienst zu konfrontieren.²⁸

Angesichts der Qualität der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe als personenbezogene soziale Dienstleistungen sind die persönliche Eignung und die fachliche Ausbildung des Personals sowie eine entsprechende Fortbildung und Praxisberatung essenziell für die Erfüllung des Auftrags der Kinder- und Jugendhilfe.²⁹ Fachkräfte brauchen deshalb besondere methodische Fähigkeiten und Kompetenzen wie Empathie, einen professionellen Umgang mit Nähe und Distanz und mit Kontrolle und Vertrauen sowie Offenheit für den sich entwickelnden Hilfeprozess.

Wiesner: Rechtsansprüche, Rechtspflichten und Konsequenzen bei Nichterfüllung im SGB VIII – Teil I (JAMt 2024, 258)

263

Die gesetzlichen Vorgaben zum Einsatz des Personals in den Einrichtungen und Diensten sind deshalb Elemente der Qualität bzw. der Bedarfsdeckung. Das Bundesrecht enthält dazu nur allgemeine Aussagen. Konkrete Regelungen – zB im Kita-Bereich – enthalten die jeweiligen Landesgesetze etwa zum Personal und den Zusatzkräften sowie zu einem

Mindestpersonalschlüssel. Dabei ist eine enorme Spannbreite zwischen den Vorgaben in den einzelnen Bundesländern erkennbar. Bei den Einzelfallhilfen ergeben sich entsprechende Vorgaben aus den Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen (§§ 77, 78 a ff. SGB VIII).

Bei den Vorgaben für einen **Mindestpersonalschlüssel** in landesrechtlichen Regelungen wird jedoch nicht immer zwischen dem vom Landesjugendamt zu verfolgenden Zweck der Gefahrenabwehr (§ 45 SGB VIII) und dem vom leistungsgewährenden Jugendamt zu verfolgenden (leistungsrechtlichen) Zweck etwa der Förderung von Kindern (§§ 22, 22 a SGB VIII) oder der Gewährung einer bedarfsgerechten Hilfe im Einzelfall (§§ 27 ff. SGB VIII) unterschieden. Denn die bloße Erteilung einer Betriebserlaubnis gewährleistet noch nicht die vom Gesetzgeber leistungsrechtlich erwartete Qualität der Förderung bzw. Einzelfallhilfe. Der Versuch, von der Aufsichtsbehörde weitere Spielräume für die Personalbemessung zu erhalten, lenkt von der eigentlichen Problematik, nämlich der Gewährleistung der Qualität zur Erfüllung des Rechtsanspruchs, die weit mehr als eine bloße Gefahrenabwehr beinhaltet, ab. Die Aufsichtsbehörde kann nicht einrichtungsbezogene Standards senken, die der Gesetzgeber implizit oder explizit für die Umsetzung des Förderungsauftrags bundes- oder landesrechtlich festgelegt hat. Eine landesgesetzliche Übergangsregelung zum Mindestpersonalschlüssel bzw. zur Höchstgruppenstärke muss sich daher an den Förderzielen orientieren und darf den Blick nicht auf die Gefahrenabwehr reduzieren – auch wenn dies vonseiten mancher Träger von Einrichtungen aufgrund der Personalsituation so erwartet wird.

Angesichts der aktuellen Personalsituation können aber die gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtungen vielerorts nicht (mehr) eingehalten werden. Dies hat Folgen für die Qualität der Leistungsgewährung. So wird man in Anlehnung an §§ 323, 326 BGB in solchen Fällen von einer Schlechtleistung sprechen können, da die Leistung nicht den gesetzlichen Vorgaben oder den vertraglichen Vereinbarungen entsprechend erbracht wird. Im Hinblick auf den Kinderschutz können sich daraus noch weitere Konsequenzen ergeben – also die Frage, ob daraus Amtspflichtverletzungen abzuleiten sind mit Folgen für die Garantenstellung bzw. Verletzungen der Aufsichtspflicht einzelner Fachkräfte.

¹ Teil II des Beitrags wird im nächsten JAmt (H. 6/2022) veröffentlicht. Der Beitrag basiert auf dem Vortrag des Verf. bei der Sommerakademie 2023 des DIJuF in Frankfurt a. M.

^{*} Der Verf. war bis Juni 2010 Leiter des Referats Rechtsfragen der Kinder- und Jugendhilfe im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Berlin, hat eine Honorarprofessur an der FU Berlin inne und war bis Frühjahr 2023 Vorsitzender der Ständigen Fachkonferenz 1 (SFK 1) „Grund- und Strukturfragen des Jugendrechts“ des Deutschen Instituts für Jugendhilfe und Familienrecht e. V. (DIJuF), Heidelberg.

² Dazu Wiesner/Wapler/ *Wiesner* SGB VIII, 6. Aufl. 2022, SGB VIII Vor § 11 Rn. 35 ff.

- 3 Merchel/ *Schrappner* Handbuch Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD), 3. Aufl. 2019, 203.
- 4 Krit. zu dieser Zurückhaltung des Bundesgesetzgebers *Heitzer/Wolff* Die Verwaltung 2018, 523.
- 5 Deutscher Sozialrechtsverband e. V./ *Scheiwe* Das Sozialrecht und seine Nachbardisziplinen, 2015, 129.
- **** Alle Geschlechter sind gemeint. Zugunsten der besseren Lesbarkeit wird den Veröffentlichungsvorgaben der Zeitschrift entspr. jew. in einem Beitrag durchgängig entweder nur die männliche oder nur die weibliche Form verwendet.
- 6 Kahl ua/ *Jestaedt* Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Ed. 195, Stand: 12/2018, GG Art. 6 Abs. 2 und 3 Rn. 94.
- 7 Fegert ua/ *Schumann* Gute Kinderschutzverfahren, 2023, 3 (7).
- 8 Deutscher Sozialrechtsverband e. V./ *Scheiwe* 129 (134) (Fn. 5).
- 9 Merchel/ *Schöne* 146 (Fn. 3).
- 10 Dazu *Conen/Cecchin* Wie kann ich Ihnen helfen, mich wieder loszuwerden?, 8. Aufl. 2022.
- 11 *Müller* Sozialpädagogisches Können, 7. Aufl. 2012, zit. bei Deutscher Sozialrechtsverband e. V./ *Scheiwe* 129 (133) (Fn. 5).
- 12 S. dazu Wiesner/Wapler/ *Wiesner* SGB VIII Vor § 11 Rn. 31 (Fn. 2); FK-SGB VIII/ *Trenczek*, 9. Aufl. 2022, SGB VIII Anh. III Rn. 63; LPK-SGB VIII/ *Kunkel/Kepert*, 8. Aufl. 2022, SGB VIII § 27 Rn. 17.
- 13 Wiesner/Wapler/ *Wiesner* SGB VIII § 5 Rn. 9 b, 10 a (Fn. 2) unter Verw. auf VG Schwerin 24.4.2019 – 6 A 105/19.
- 14 Wiesner/Wapler/ *Wiesner* SGB VIII Vor § 11 Rn. 10 mwN (Fn. 2).
- 15 FK-SGB VIII/ *Münder* SGB VIII Vor Kap. 2 Rn. 9 (Fn. 12).
- 16 FK-SGB VIII/ *Münder* SGB VIII Vor Kap. 2 Rn. 8 (Fn. 12).
- 17 BVerfG 21.11.2017 – 2 BvR 2177/10 unter Verw. auf LPK-SGB VIII/ *Kunkel/Kepert* SGB VIII § 79 Rn. 3 (Fn. 12).
- 18 FK-SGB VIII/ *Tammen* SGB VIII § 79 Rn. 7 (Fn. 12).
- 19 BVerfG NJW 1967, 1795.
- 20 Finanzierungsverantwortung s. BVerfG 21.11.2017 – 2 BvR 2177/16 Rn. 100.
- 21 Wiesner/Wapler/ *Schön* SGB VIII § 80 Rn. 6 (Fn. 2); LPK-SGB VIII/ *Kunkel/Kepert* SGB VIII § 79 Rn. 19 (Fn. 12).
- 22 Wiesner/Wapler/ *Schön* SGB VIII § 69 Rn. 11 spricht von einer Konnexitätsfalle (Fn. 2).
- 23 LPK-SGB VIII/ *Kunkel/Kepert* SGB VIII § 79 Rn. 27 (Fn. 12).
- 24 Vgl. <https://jugendhilfeportal.de/artikel/jugendfoerder-und-beteiligungsgesetz-berlin-staerkt-jugendarbeit-und-demokratiebildung>, Abruf: 11.4.2024.
- 25 Deutscher Sozialrechtsverband e. V./ *Scheiwe* 129 (136) (Fn. 5).

26 Tagesschau Kinder in Not, 23.1.2024, abrufbar unter www.tagesschau.de/investigativ/report-mainz/kinder-jugendhilfe-jugendamt-kindeswohl-inobhutnahme-100.html, Abruf: 11.4.2024.

27 Taz Die Jugendhilfe kollabiert, 8.2.2023, abrufbar unter <https://taz.de/Sozialpolitik-in-Berlin/!5910991/>, Abruf: 11.4.2024.

28 BAG ASD Nationaler Kinderschutzgipfel, 20.3.2024, abrufbar unter www.bag-asd.de/bag-blog/nationaler-kinderschutzgipfel---save-the-date, Abruf: 11.4.2024.

29 LPK-SGB VIII/ *Kepert* ua SGB VIII § 72 Rn. 2 (Fn. 12).

© Verlag C.H.Beck GmbH & Co. KG 2025