



Die Website www.paedagogikundrecht.de wird im Projekt

PÄDAGOGIK UND RECHT © regelmäßig weiterentwickelt

Gefahr der Behördenwillkür in der Pädagogik

I. RECHTSSTAATSPRINZIP

In der Pädagogik nehmen Verwaltungsbehörden wie Jugendämter, Landesjugendämter und Schulaufsichtsinstanzen mittelbare Verantwortung wahr. Ihre Entscheidungen unterliegen insoweit bes. Sensibilität, als es um die Gefahr der Willkür geht. Ob und unter welchen Voraussetzungen sie sich willkürlich verhalten, wird nachfolgend betrachtet.

Für staatliche Aufgaben ("Wächteramt"/ Jugendamt, Einrichtungsaufsicht/ Landesjugendamt, Schulaufsicht) wahrnehmende Behörden gilt das „Willkürverbot“: der Staat - im Gegensatz zu Privaten - darf nicht willkürlich entscheiden, vielmehr nur aus sachlichem Grund. Das Willkürverbot ist dem Rechtsstaatsprinzip im Kontext der „Gesetzmäßigkeit der Verwaltung“ zuzuordnen (Art. 20 III Grundgesetz/ GG). Es gehört nach Art 79 III GG zu den unantastbaren Grundsätzen der verfassungsrechtlichen Ordnung und gilt für jede staatliche Gewalt. Im GG ist das Willkürverbot neben dem Rechtsstaatsprinzip u.a. im „Allgemeinen Gleichheitssatz“ (Art. 3 I GG) verankert.

II. WILLKÜRGEFAHR IN DER VERWALTUNG

1. Allgemeines

Bezogen auf staatliche Entscheidungen- der Legislative, Exekutive, Judikative- bedeutet Willkür das Fehlen eines sachlichen Grundes und damit jedenfalls einen Verstoß gegen Verfassungsprinzipien. Willkür liegt nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vor, wenn Rechtsanwendung nicht nur fehlerhaft, sondern unter keinem denkbaren Aspekt rechtlich vertretbar ist und sich daher der Schluss aufdrängt, dass sie auf sachfremden Erwägungen beruht. Willkür ist im objektiven Sinn zu verstehen, enthält keinen Schuldvorwurf. Sofern Grundrechtsträger betroffen sind, stellen willkürliche Entscheidungen einen Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 I GG) dar.

Was Entscheidungen im Rahmen staatlicher Gewalt von Verwaltungsbehörden betrifft, ist dem Rechtsstaatsprinzip widersprechende Willkür in zweierlei Hinsicht denkbar: im Rahmen von Ermessen (Ziffer 2.) und in der Auslegung „unbestimmter Rechtsbegriffe“ wie z.B. „Kindeswohl“ (Beurteilungsspielraum/ Ziffer 3.). Hierzu werden für die Jugendhilfe in Zusammenhang mit dem Projekt Pädagogik und Recht nachfolgend Aussagen getroffen (Ziffer III).

2. Ermessen im Verwaltungsrecht

Ermessen ist ein juristischer Fachbegriff. Er räumt einem behördlichen Entscheidungsträger gewisse Freiheiten bei seiner Entscheidungsfindung ein. Die mit Abstand größte Bedeutung hat Ermessen im Verwaltungsrecht. Es ist hier ein Aspekt der Rechtsfolgenseite behördlicher Entscheidungen, betrifft also die Frage, ob eine Behörde bei Vorliegen gesetzlicher Voraussetzungen eine bestimmte Entscheidung treffen muss oder kann: Ermessen hat eine Behörde dann, wenn ihr, trotz Vorliegen aller tatbestandlichen Voraussetzungen einer Rechtsnorm, „Spielraum für eine eigene Entscheidung“ verbleibt. Strukturell ist das Ermessen damit der Gegenbegriff zur gebundenen Entscheidung, bei der eine ganz bestimmte Rechtsfolge angeordnet wird und die Behörde keinen Entscheidungsspielraum hat.

3. Beurteilungsspielraum von Verwaltungsbehörden

In der Rechtswissenschaft wird von einem Beurteilungsspielraum gesprochen, wenn der Gesetzgeber der ausführenden Gewalt eine eigenständige Entscheidungsfreiheit zugesteht, ob ein Tatbestandsmerkmal einer Rechtsnorm erfüllt ist. Beurteilungsspielräume stehen der Exekutive nur im Ausnahmefall zu. Es bedarf hierzu zunächst eines unbestimmten Rechtsbegriffs. Beispiele für unbestimmte Rechtsbegriffe sind „öffentliches Interesse“, „Gemeinwohl“ oder „Kindeswohl“¹. Bei der Anwendung solcher Begriffe auf konkrete Fälle kann es mitunter passieren, dass die Frage nach dem Vorliegen des Tatbestandsmerkmals unterschiedlich beurteilt werden kann und beide Ansichten vertretbar erscheinen. In diesen Fällen ist es fraglich, ob ein Gericht vollumfänglich nachprüfen kann, ob die Behörde „richtig“ entschieden hat oder ob man ihr einen bestimmten Beurteilungsspielraum zuerkennen muss. Sollte Letzteres der Fall sein, wäre die Entscheidung gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar: z.B. begrenzt auf die nachvollziehbare Anwendung den Beurteilungsspielraum begrenzender Leitlinien.

Beurteilungsspielräume kommen nur auf der sogenannten Tatbestandsebene vor. Die von dem Beurteilungsspielraum zu unterscheidende und grundsätzlich erlaubte Ermessensentscheidung bezieht sich hingegen auf die Rechtsfolgenseite.

In der Pädagogik sind Verstöße gegen das „Willkürverbot“ vor allem bei Entscheidungen der Jugendämter, Landesjugendämter und Schulaufsichts- Behörden denkbar: Jugendämter im „staatlichen Wächteramt“, Landesjugendämter im Rahmen der Einrichtungsaufsicht nach § 45ff Sozialgesetzbuch VIII/ SGB VIII. Die Hauptgefahr für behördliche Willkür eines Landesjugendamtes in der Einrichtungsaufsicht ist, dass bei Entscheidungen von "Ermessen" die Rede ist.

¹ Das Kindeswohl umschließt das körperliche, geistige und seelische Wohl (§ 1666 BGB), konkretisiert durch den pädagogischen Rahmen der „fachlichen Verantwortbarkeit“ (Legitimität) und den darauf aufbauenden Rahmen der Kindesrechte (Legalität). Dabei beinhaltet „fachliche Verantwortbarkeit“, dass für einen fiktiv neutralen, fachlich geschulten Beobachter nachvollziehbar ein pädagogisches Ziel verfolgt wird. Bei behördlichen Entscheidungen wird eine Voraussetzung hierfür gesetzt.

III. AUSSAGEN DES PROJEKTS PÄDAGOGIK UND RECHT

Im Projekt wird zugrunde gelegt, dass Jugend- und Landesjugendämter in Anwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs „Kindeswohl“ Entscheidungen treffen, die mit Beurteilungsspielraum versehen sind. Solange freilich Handlungsleitlinien fehlen, von der jeweiligen Behörde festgelegt und im Einzelfall angewendet, fehlt der Rahmen eines solchen Beurteilungsspielraums, überprüfen Gerichte im Kontext der Sicherung des „Kindeswohls“ getroffene Entscheidungen umfassend, nicht nur auf die Frage der Zulässigkeit von Handlungsleitlinien begrenzt.

Haben also Jugend- bzw. Landesjugendämter ihr im Rahmen der gesetzlichen Aufgabenstellung relevantes Kindeswohlverständnis in „allgemeinen Handlungsleitlinien“ zum Ausdruck gebracht, überprüfen Gerichte- etwa in Anfechtungsklagen bei Ablehnung einer Betriebserlaubnis- lediglich, ob die behördliche Entscheidung von einem zutreffenden Sachverhalt ausgeht und die angewandte Handlungsleitlinie dem Kindeswohlauftrag gerecht wird. Letzteres bedeutet, dass die Leitlinie den Kindesrechten Rechnung trägt und eine Voraussetzung zur Erreichung pädagogischer Ziele festlegt, etwa in Form von „Mindeststandards“. Jugend- und Landesjugendämter sind verpflichtet, in staatlicher Aufgabenwahrnehmung ("Wächteramt" bzw. Einrichtungsaufsicht/ § 45 SGB VIII) getroffene Entscheidungen im vorbeschriebenen Sinn zu begründen. Fehlt eine Begründung oder ist diese i.S. der Kindesrechte bzw. des Verfolgens pädagogischer Ziele nicht schlüssig/plausibel, handelt die Behörde willkürlich, mithin rechtswidrig. Gleiches gilt für Instanzen der Schulaufsicht. Im Projekt wird ein **Prüfschema** empfohlen, das willkürliche Entscheidungen vermeiden hilft und davon abhängt, dass verantwortliche Personen in eigener pädagogischer Haltung zunächst vorgesehene Positionen reflektieren, möglichst mit Anderen gemeinsam (kollegiale Beratung oder Team).

<u>Fachlich- rechtliches Problemlösen</u>					
Prüfschema zulässige Macht: Leitung, Träger, Jugend-/ Landesj.amt					
1. Geht es objektiv nachvollziehbar um Voraussetzungen zur Erreichung eines pädagogischen Ziels? (a)	<table border="1"><tr><td>ja</td><td>→ Frage 2</td></tr><tr><td>nein</td><td>→ Machtmissbrauch</td></tr></table>	ja	→ Frage 2	nein	→ Machtmissbrauch
ja	→ Frage 2				
nein	→ Machtmissbrauch				
2. Ist die Rechtsordnung, insbes. Kindesrechte, beachtet? (b)	<table border="1"><tr><td>ja</td><td>→ zulässige Macht</td></tr><tr><td>nein</td><td>→ Machtmissbrauch</td></tr></table>	ja	→ zulässige Macht	nein	→ Machtmissbrauch
ja	→ zulässige Macht				
nein	→ Machtmissbrauch				
3. JA / LJA: Alternativen? Welche Aussagen ergeben sich für allg. Handlungsleitlinien?					
a) Ob eine Entscheidg. ein päd. Ziel objektiv nachvollziehbar verfolgt (Eigenverantwortlichkeit /Gemeinschaftsfähigkeit), ist aus fiktiver Sicht des Kindes/Jugln zu bewerten.					
b) Jugend-/Landesjugendämter dürfen im präventiven Wächteramt (Pflege- / Betriebserlaubnis) Mindeststandards nur festlegen, um objektiv nachvollziehbar ein päd. Ziel zu erreichen, d.h. eine Mindestvoraussetzung für Pädagogik zu setzen und um Kindesrechte zu sichern (Sicherung des Kindeswohls). Im reaktiven Wächteramt dürfen Entscheidungen des Anbieters o. dessen MitarbeiterInnen nur bei nachgewiesener Kindeswohlgefährdung beanstandet und darf entsprechend interveniert werden. Die JA/LJA- Entscheidg. ist schlüssig zu begründen: es ist darzulegen, inwieweit ein päd. Ziel verfolgt wird bzw. sind die Fakten zu benennen, die eine Kindeswohlgefährdung begründen. JÄ / LJÄ haben nicht die Aufgabe, die besseren PädagognInnen zu sein.					

Im Ergebnis bietet das Projekt Pädagogik und Recht strukturelle Hilfe, damit zuständige Behörden wie Jugendamt, Landesjugendamt oder Schulaufsicht unbegründete bzw. nicht schlüssig begründete, d.h. fachlich- pädagogisch nicht nachvollziehbare, und somit willkürliche Entscheidungen vermeiden. Zugleich lässt sich feststellen, dass behördliche Entscheidungen, die das „Willkürverbot“ verletzen, als „Machtmissbrauch“ einzustufen sind, d.h. als Kindeswohlwidrig.

Behörden verhalten sich im Kontext des „Willkürverbots“ machtmissbräuchlich, wenn:

- Entscheidungen getroffen werden, die fachlich nicht verantwortbar sind, d.h. keine nachvollziehbare Voraussetzung zur Sicherung des Kindeswohls beinhalten, und keiner akuten Gefahr (z.B. Eigen-/ Fremdgefährdung des Kindes/ Jugendlichen) begegnen.
- Entscheidungen getroffen werden, die Art. 3 UN Kinderrechtskonvention widersprechen, d.h. nicht vorrangig auf das Kindeswohl ausgerichtet sind. Das ist der Fall, wenn Eigeninteressen im Vordergrund stehen o. sachfremde Erwägungen wie Sparaufträge im Jugendamt, die nicht in den Erziehungsbedarf des Einzelfalls eingeordnet sind. Auch die Intention eines Landesjugendamtes, gegenüber einem Anbieter "die/er bessere PädagogIn zu sein", d.h. das Kindeswohl außerhalb gesetzlich vorgesehener Rechtsaufsicht in ausschließlich eigener päd. Haltung zu sichern, fällt hierunter.
- Entscheidungen getroffen werden, die sich als Kindeswohlgefährdend oder als Straftat darstellen.