VG München, Urteil v. 25.03.2021 – M 18 K 17.5008

Titel:

Verpflichtung zur Erteilung einer Betriebserlaubnis für eine Jugendhilfeeinrichtung

Normenketten:

SGB VIII § 8a, § 19, § 45 Abs. 1 S. 1, Abs. 2, Abs. 3 Nr. 1
GG Art. 12 Abs. 1
VwGO § 113 Abs. 5

Leitsätze:

1. Der Genehmigungsbehörde obliegt nach § 45 SGB VIII ausschließlich die Prüfung, ob die vom Antragsteller vorgelegte und verantwortete Konzeption seiner Einrichtung das Wohl der Kinder und Jugendlichen in der Einrichtung gewährleistet; für Steuerungserwägungen der Genehmigungsbehörde ist kein Raum. (Rn. 67 – 68) (redaktioneller Leitsatz)
2. In Hinblick auf die Berufsfreiheit und die grundsätzlich zu respektierende Autonomie der freien Träger muss eine Konzeption nicht in jeder Hinsicht detailliert und abschließend sein; sie darf Raum für Weiterentwicklung lassen und muss kein Handbuch im Sinne einer konkreten Arbeitsanleitung darstellen. (Rn. 70 und 101) (redaktioneller Leitsatz)
3. Eine nächtliche sozialpädagogische Betreuung in einer Einrichtung für Schwangere und junge Mütter sowie deren Kinder trägt dem Kindeswohl ausreichend Rechnung, wenn sich der wache Nachtdienst aktiv durch die vier Wohngruppen bewegt und so jederzeit von den Bewohnerinnen oder deren Kindern ohne Weiteres angesprochen werden kann, frühzeitig auf etwaige Krisen reagieren und - ab einer hälftigen Auslastung der Einrichtung mit sieben Müttern - jederzeit eine weitere Fachkraft zur Unterstützung herbeiziehen kann. (Rn. 79) (redaktioneller Leitsatz)
4. Die Betriebserlaubnis darf - entgegen dem Antrag des Klägers - nicht ausschließlich auf Leistungsempfänger nach § 19 SGB VIII beschränkt werden.(Rn. 102) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Erteilung einer Betriebserlaubnis für eine Jugendhilfeeinrichtung, Gewährleistung des Kindeswohls, Organisationshoheit des Einrichtungsträgers, Anforderungen an die Konzeption der Einrichtung, Betriebserlaubnis, Jugendhilfeeinrichtung, Kindeswohl, Organisationshoheit, Konzeption, Nachtdienst, Leistungsempfänger

Tenor

I. Der Beklagte wird verpflichtet, dem Kläger die Erlaubnis für den Betrieb der heilpädagogischen und therapeutischen Wohngruppen für Schwangere und junge Mütter sowie deren Kinder in der … in … auf der Basis des Konzepts vom 18. August 2016 zu erteilen.

II. Der Beklagte hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der Kläger vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1
Der Kläger begehrt vom Beklagten die Erteilung einer Erlaubnis für den Betrieb heilpädagogischer und therapeutischer Wohngruppen für Schwangere und junge Mütter sowie deren Kinder in der … in …

2
Der Kläger beantragte am 25. Mai 2016 über das Stadtjugendamt … beim Beklagten die Erteilung einer Betriebserlaubnis für „Sozialpädagogische Wohngruppen für Mädchen und junge Frauen …“ in der … in …

3

Am … … 2016 fand eine gemeinsame Besichtigung der für die Einrichtung in Aussicht genommenen Immobilie, bestehend aus einem 4-geschossigen Haupthaus und einem Rückgebäude, statt. Den am … … 2016 an den Beklagten übermittelten „konzeptionellen Kernaussagen“ zufolge sollten im Vorderhaus zwei therapeutische und zwei heilpädagogische Wohngruppen für je drei Schwangere oder junge Frauen ab dem 12. Lebensjahr mit bis zu vier Kindern und im Erdgeschoss des Rückgebäudes die erforderlichen Räumlichkeiten für die Mitarbeiter entstehen.

4
Nachdem in der Folgezeit verschiedene Konzeptionen der geplanten Einrichtung bei dem Beklagten eingereicht und seitens des Beklagten jeweils Nachbesserungen und Änderungen gefordert worden waren, übersandte der Kläger schließlich mit E-Mail vom 18. August 2016 eine (undatierte) überarbeitete Konzeption „Wohngruppen für Schwangere und junge Mütter, …“ sowie ein laut dem Kläger in allen stationären Einrichtungen der Jugendhilfe Oberbayern verwendetes Partizipationskonzept „Beteiligung von Kindern und Jugendlichen“. Das übersandte Betriebskonzept sieht für die geplante Einrichtung zwei vollbetreute heilpädagogische Wohngruppen mit drei Plätzen für Mütter und Schwangere mit bis zu drei Kindern, eine vollbetreute therapeutische Wohngruppe mit drei Plätzen für Mütter und Schwangere mit bis zu drei Kindern sowie eine vollbetreute therapeutische Wohngruppe mit zwei Plätzen für Mütter und Schwangere mit bis zu zwei Kindern und einem Platz für eine Schwangere vor. Als angebotene Leistungen werden „§§ 27, 41 i.V.m. 34; 35a sowie 19 SGB VIII“ genannt. Aufgenommen werden sollen junge Frauen ab dem vollendeten 14. Lebensjahr, im Einzelfall mit Zustimmung der Heimaufsicht ab dem 12. Lebensjahr. Als Personalausstattung sind für den Gruppendienst je Gruppe jeweils fünf Vollzeitstellen vorgesehen. Für den Nachtdienst ist in der Konzeption ein anteiliger wacher Dienst und ggf. eine zusätzliche Nachtbereitschaft (zuständig für vier vollbetreute Wohngruppen) in der Zeit von 23.00 und 7.00 Uhr genannt.

5
Mit Bescheid vom 18. August 2016 erteilte der Beklagte dem Kläger befristet bis 31. Oktober 2016 die Erlaubnis „zum Betrieb der Wohngruppen für Schwangere und junge Mütter sowie deren Kinder, eine heilpädagogische Wohngruppe, eine therapeutische Wohngruppe, …, …“ In der Einrichtung dürften insgesamt zwölf weibliche Schwangere und Mütter betreut werden, wobei jeweils sechs Plätze für eine heilpädagogische und eine therapeutische Wohngruppe genehmigt wurden. Als Personalbemessung wurden 4,81 Planstellen für die heilpädagogische und 5,13 Planstellen für die therapeutische Wohngruppe für das sozialpädagogische Fachpersonal im Gruppendienst festgelegt. In den Gründen des Bescheids verwies der Beklagte hinsichtlich der lediglich befristeten Erteilung auf „dringende konzeptionelle Bearbeitungsbedarfe“, die die fehlende Darstellung der konkreten pädagogischen Umsetzung der genannten Ziele in der Einrichtung beträfen.

6
Gegen den Bescheid legte der Kläger mit Schreiben vom 15. September 2016 Widerspruch ein. Die erteilte Betriebserlaubnis weiche erheblich von der eingereichten Konzeption ab und sei ohne Grund befristet. Ein Betrieb der Wohngruppen auf Basis der Betriebserlaubnis würde das Wohl der dort untergebrachten Frauen und Kinder erheblich gefährden.

7
Nachdem eine Einigung bezüglich etwaiger Änderungen der Konzeption der Einrichtung und einer Verlängerung der Betriebserlaubnis über den 31. Oktober 2016 hinaus nicht zustande kam, beantragte der Kläger beim Verwaltungsgericht …, den Beklagten im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes zur Erteilung einer vorläufigen Betriebserlaubnis zu verpflichten.

8
Mit Beschluss vom 8. März 2017 lehnte das Verwaltungsgericht den Erlass einer einstweiligen Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand ab (M 18 E 17.315).

9
Auf die hiergegen gerichtete Beschwerde des Klägers hob der Bayerische Verwaltungsgerichtshof den verwaltungsgerichtlichen Beschluss mit Entscheidung vom 24. Juli 2017 (12 CE 17.704) auf und verpflichtete den Beklagten, dem Kläger vorläufig bis zur rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache die Erlaubnis für den Betrieb der heilpädagogischen und therapeutischen Wohngruppen für Schwangere und junge Mütter sowie deren Kinder in der …, …, auf der Basis des Konzepts vom 18. August 2016 mit der

Maßgabe zu erteilen, dass zuvor sichergestellt werde, dass die Einrichtung den Anforderungen des vorbeugenden Brandschutzes genüge.

10
Zur Begründung verwies der Verwaltungsgerichtshof in Hinblick auf das Vorliegen eines Anordnungsanspruchs insbesondere darauf, dass der Beklagte mit der befristet erteilten Betriebserlaubnis vom 18. August 2016 ein unzulässig wesentlich verändertes Einrichtungskonzept genehmigt habe und damit konkludent den Antrag des Klägers abgelehnt habe. Der Beklagte sei bei seiner Einschätzung der fehlenden Genehmigungsfähigkeit der Einrichtung nach § 45 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII teilweise von gesetzlich nicht vorgesehenen Tatbestandsvoraussetzungen ausgegangen und habe mithin seiner Beurteilung einen unzutreffenden Maßstab zugrunde gelegt. Alleiniges Kriterium für die Erteilung einer Betriebserlaubnis sei die Gewährleistung des Kindeswohls in der Einrichtung. Eröffnung und Betrieb einer Einrichtung im Sinne von § 45 Abs. 1 Satz 1 SGB VIII unterlägen daher weder einer Bedarfsprüfung noch seien sie abhängig von einer Zustimmung des öffentlichen Jugendhilfeträgers. Soweit der Beklagte darauf verwiesen habe, dass aufgrund der Konzeption der Einrichtung, insbesondere des hiermit verbundenen hohen Personalbedarfs, kein wirtschaftlicher Betrieb möglich sei, rechtfertige dieser Gesichtspunkt darüber hinaus eine Versagung der Betriebserlaubnis nicht. Solange das Wohl der Kinder und Jugendlichen in der Einrichtung gewährleistet sei, bleibe jedem Einrichtungsträger unbenommen, eine Einrichtung beispielsweise durch einen über dem Mindeststandard liegenden Personalansatz zu betreiben. Zu unterscheiden sei hier zwischen den Voraussetzungen für die Erteilung einer Betriebserlaubnis einerseits und für den Abschluss von Leistungsvereinbarungen mit dem öffentlichen Jugendhilfeträger nach §§ 78a ff. SGB VIII andererseits, welche die Beteiligten im streitgegenständlichen Verfahren jedoch miteinander vermengt hätten. Auch die Bedenken des Beklagten hinsichtlich der als zu klein erachteten Gruppengrößen könnten nicht zu einer Verweigerung der Betriebserlaubnis führen. Es sei nicht zu erkennen, wie durch einen besseren Betreuungsschlüssel durch eine entsprechend kleinere Gruppe eine Kindeswohlgefährdung zu besorgen sein solle. Beanstandet wurde vom Verwaltungsgerichtshof im Übrigen das mangelnde Vorliegen von Brandschutznachweisen, welche der Kläger vor der Erteilung einer vorläufigen Betriebserlaubnis einzureichen habe.

11
Mit E-Mail vom 7. August 2017 sowie mit E-Mail vom 4. September 2017 übersandte der Kläger dem Beklagten ein auf den 14. September 2015 datiertes Brandschutzgutachten des Rückgebäudes der … sowie die Baugenehmigung des Vordergebäudes vom … … … und des Rückgebäudes mit Nutzungsänderung hin zur Büronutzung vom 11. September 2015.

12
Mit Bescheid vom 26. September 2017 erteilte der Beklagte in der Folge aufgrund des Beschlusses des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes eine vorläufige Betriebserlaubnis zum Betrieb der streitgegenständlichen Einrichtung auf der Basis der Konzeption vom 18. August 2016 bis zur rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache. Entsprechend der Personalberechnung seien pro Gruppe in den heilpädagogischen Wohngruppen 2,41 und in den therapeutischen Wohngruppen 2,56 Planstellen mit sozialpädagogischen Fachkräften zu besetzen. In den Gründen des Bescheids wird u.a. ausgeführt, dass der Betriebserlaubnisantrag vom 25. Mai 2016 auf der Grundlage der Konzeption vom 18. August 2016 aus Sicht der Genehmigungsbehörde nicht genehmigungsfähig sei, da diese das Kindeswohl nicht hinreichend gewährleiste.

13
Am 10. Oktober 2017 ging beim Verwaltungsgericht … ein Antrag des Klägerbevollmächtigten auf Zwangsgeldandrohung gegenüber dem Beklagten ein (M 18 V 17.4846). Mit Schreiben vom 16. Oktober 2017 wurde der Antrag zurückgenommen und das Verfahren daraufhin eingestellt.

14
Am 12. Oktober 2017 erhob der Kläger durch seinen Bevollmächtigten Klage mit dem Antrag, den Beklagten zu verpflichten, eine vorläufige Betriebserlaubnis für die Einrichtung in der … auf Basis der Konzeption vom 18. August 2016 zu erteilen (M 18 K 17.4848). Zur Begründung führte der Klägerbevollmächtigte aus, dass der Beklagte mit der vorläufigen Betriebserlaubnis vom 26. September 2017 den Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs vom 24. Juli 2017 nicht hinreichend umgesetzt habe.

15

Des Weiteren erhob der Klägerbevollmächtigten mit Schreiben vom 17. Oktober 2016, eingegangen am 23. Oktober 2017, Klage zum Verwaltungsgericht … mit dem Antrag,

16
den Beklagten zu verurteilen, eine Betriebserlaubnis für Wohngruppen in der … in … entsprechend der Konzeption vom 18. August 2016 zu erteilen.

17
Zur Begründung führte der Klägerbevollmächtigte aus, dass sowohl mit der befristeten Betriebserlaubnis vom 18. August 2016 als auch mit der vorläufigen Betriebserlaubnis vom 26. September 2017 von der Konzeption des Klägers vom 18. August 2016 abgewichen worden sei. Der Beklagte habe die ihm zur Entscheidung gestellte Konzeption modifiziert und damit über ein aliud entschieden. Die Ablehnung werde letztendlich mit rein wirtschaftlichen Erwägungen begründet, womit sich der Beklagte eindeutig außerhalb der ihm zustehenden Prüfungskompetenz des § 45 Abs. 2 SGB VIII bewege. Dem Kläger stehe ein gebundener Rechtsanspruch auf Erteilung der begehrten Betriebserlaubnis auf Basis der Konzeption vom 18. August 2016 zu.

18
Im Folgenden wurde der Widerspruch des Klägers vom 15. September 2016 gegen die mit Bescheid vom 18. August 2016 erteilte befristete Betriebserlaubnis mit Widerspruchsbescheid vom 7. Februar 2018 zurückgewiesen und der Antrag auf Erteilung einer Betriebserlaubnis auf Grundlage der Konzeption vom 18. August 2016 - ausgehend hierbei von einem „Betriebserlaubnis-Antrag vom 22. Juli 2016“ - abgelehnt.

19
Die fachlichen, personellen und räumlichen Voraussetzungen für den Betrieb der Mutter-Kind-Einrichtung in der … seien aus Sicht der Widerspruchsbehörde nicht erfüllt:

20
Im Hinblick auf die Konzeption vom 18. August 2016 im Allgemeinen fehlten nachvollziehbare Ausführungen dazu, wie die genannten Theorien, Maßnahmen und Zielvorstellungen in der Praxis und im Alltag der Einrichtung umgesetzt werden würden (Gründe Ziffer II. 1). Des Weiteren seien die in der Konzeption skizzierten theoretisch-methodischen Ansätze teilweise widersprüchlich zueinander. Insbesondere der psychoanalytisch orientierte Ansatz anhand der Methode von … … könne - bei nicht ausreichend fundierter Anwendung - zur Dekompensation der psychisch vorbelasteten Schwangeren und Mütter führen (Ziffer II. 4).

21
Hinsichtlich der geplanten Personalausstattung führt die Widerspruchsbehörde an, dass der Zielgruppe der sehr jungen und/oder traumatisierten Frauen auch mit einer erhöhten Personalausstattung nicht angemessen begegnet werden könne. Es sei zu hinterfragen, ob diese Zielgruppe in einer Mutter-Kind-Einrichtung angemessen betreut werden könne. Soweit die jungen Frauen nicht die nötige soziale Kompetenz mitbringen würden, wäre bei einer Aufnahme in die Einrichtung des Kindeswohl nicht gewährleistet (Ziffer II. 2). Des Weiteren bleibe unklar, welchen besonderen Nutzen die dargestellte Betreuungsform mit sich bringe, sodass der veranschlagte hohe Personalschlüssel gerechtfertigt wäre. Ein derart hoher Personalschlüssel berge die Gefahr der Überbehütung bis hin zu personellen Überforderung der Bewohner, lasse wenig Raum für Entwicklung hin zur Loslösung und Selbstständigkeit und bewirke räumliche Enge (Ziffer II. 5, 5.4). Ebenfalls sei fraglich, wie bei einer derart hohen Personaldecke der Bindungsaufbau zwischen Mutter und Kind gelingen könne. Diesbezüglich bestehe zweifelsohne die Gefahr der Bevormundung (Ziffer II. 7). Die konkrete alltägliche Umsetzung der sozialpädagogischen und fachdienstlichen Arbeit sei zudem nicht nachvollziehbar. Auch die Unterscheidung zwischen heilpädagogischer und therapeutischer Betreuung bleibe unklar (Ziffer II. 5.1 - 3).

22
Das Weiteren fehlten in der Konzeption Beschreibungen zum Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung nach § 8a SGB VIII (Ziffer II. 3) und spezielle Themen und Fragestellungen zum Thema Mutter-Kind (Ziffer II. 6.1, 9). Insbesondere Frauen mit Fluchthintergrund würden wenig von den beschriebenen Methoden profitieren, da das stark psychologisierte westliche Verständnis von Kindererziehung und Biographiearbeit für diese Zielgruppe gar nicht nachvollziehbar sei (Ziffer II. 6.1). Zudem mangele es an der Beschreibung,

wie die jungen Mütter hin zur Selbstständigkeit und Eigenverantwortung geführt werden sollten (Ziffer II. 6, 6.2).

23
Darüber hinaus sei die vorgesehene personelle Ausstattung mit einer Nachtwache für vier Gruppen nicht ausreichend, um das Kindeswohl zu sichern. Es werde daher eine Nachtbereitschaft pro Gruppe vorgeschlagen (Ziffer II. 8).

24
Des Weiteren werde es als problematisch erachtet, dass sich die Mitarbeiterbüros, Besprechungszimmer und das Zimmer der Nachtwache im Rückgebäude der Immobilie befänden. In Hinblick auf diese räumliche Trennung von den Bewohnerzimmern sei das Kindeswohl nicht gewährleistet (Ziffer II. 10).

25
Unter Bezugnahme auf die Ausführungen im Widerspruchsbescheid beantragte der Beklagte mit Schriftsatz vom 8. Februar 2018,

26
die Klage abzuweisen.

27
Mit Schriftsatz des Klägerbevollmächtigten vom 14. Februar 2018 wurde der Widerspruchsbescheid vom 7. Februar 2018 in die streitgegenständliche Klage einbezogen.

28
Mit Schriftsatz vom 2. März 2018 führte der Klägerbevollmächtigte zur Begründung der Klage ergänzend aus, dass der Bayerische Verwaltungsgerichtshof im vorläufigen Rechtsschutzverfahren ausdrücklich festgestellt habe, dass nach der Konzeption des Klägers das Kindeswohl in der Einrichtung gewährleistet sei und damit ein gebundener Rechtsanspruch auf die Erteilung der beantragten Betriebserlaubnis bestehe.

29
Mit der Behauptung des Beklagten, dass erhebliche Zweifel daran bestehen, auf Basis der Konzeption das Kindeswohl zu sichern, sei bereits ein falscher Maßstab gewählt worden. Im Falle einer Ablehnung müsse von der Genehmigungsbehörde die Nichtgewährleistung des Kindeswohls in der Einrichtung anhand konkreter Tatsachen festgestellt werden. Der Beklagte habe jedoch die Konzeption abstrakt unter verschiedenen, weitestgehend sachfremden Gesichtspunkten kritisiert. Im Genehmigungsverfahren habe der Beklagte zu keinem Zeitpunkt zum Ausdruck gebracht, dass ihm aufgrund der vorgelegten Konzeption eine Prüfung des Kindeswohls nicht möglich gewesen sei. Vielmehr habe er aus fiskalischen Bedenken die Erteilung einer unbefristeten Betriebserlaubnis versagt.

30
Des Weiteren sei die Konzeption nach den Anregungen des Beklagten mehrmals umfassend überarbeitet und mit der damaligen Referatsleitung abgestimmt worden. Auf Basis dieser Konzeption sei daher auch eine befristete Betriebserlaubnis erteilt worden. Der Beklagte sei also davon ausgegangen, dass mit der Konzeption des Kindeswohl gewährleistet werde, andernfalls hätte er damals die befristete Betriebserlaubnis nicht erteilen dürfen.

31
Darüber hinaus argumentiere der Beklagte hinsichtlich der angestrebten Personalausstattung der Einrichtung widersprüchlich, indem er einerseits eine 1:1-Betreuung der jungen Frauen fordere, andererseits als Grund für die Ablehnung eine Überbehütung anführe. Im Übrigen setze sich der Beklagte damit offensichtlich in Widerspruch zur Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichtshofs im Eilverfahren.

32
Die Ausführungen des Beklagten im Widerspruchsbescheid zu den fehlenden räumlichen Voraussetzungen gingen zudem fehl. Im Juni 2016 habe eine gemeinsame Immobilienbesichtigung mit dem Beklagten stattgefunden, in welchem die Immobilie uneingeschränkt für tauglich befunden worden sei.

33

Entgegen der Behauptung des Beklagten sei das Kindeswohl in der Einrichtung auch zur Nachtzeiten gewährleistet, da alle vier Wohngruppen von einer wachen Kollegin (Nachtdienst) und von einer zusätzlichen Nachtbereitschaft (Bereitschaftsdienst) betreut werden würden.

34
Des Weiteren nahm der Klägerbevollmächtigte Bezug auf ein Schreiben der Geschäftsstelle … des Klägers vom …, in welcher unter Verweis auf die Ausführungen in der Konzeption vom 18. August 2016 zu den einzelnen im Widerspruchsbescheid aufgeführten Kritikpunkten Stellung genommen wurde. In dieser wird u.a. ausgeführt, dass eine Ausgestaltung der Konzeption, wie es der Beklagte verlange, jeden vernünftigen konzeptionellen Rahmen überschreiten würde. Die Methoden seien entgegen dem Vorwurf der Beklagten auch nicht „sehr allgemein“ gehalten; der vermeintlich fehlende Transfer zur konkreten pädagogischen Zielgruppe sowie die konkrete sozialpädagogische und fachdienstliche Arbeit würden in der Konzeption ausführlich beschrieben werden. Die Methodenkritik des Beklagten entbehre des Weiteren jeder fachlichen Grundlage; beispielsweise handele es sich bei dem Therapeutischen Milieu nicht um einen psychoanalytischen Ansatz, sondern um eine Methode, wie ein geschützter Lebensraum gestaltet werden könne. Die Mitarbeitenden müssten diesbezüglich nach der Konzeption zudem interne Fort- und Weiterbildungen durchlaufen, sodass der Hinweis des Beklagten, es sei fraglich, ob das Personal über die nötigen Qualifikationen verfüge, ins Leere gehe. Entgegen dem Vorwurf des Beklagten werde aus der Konzeption auch ausreichend deutlich, welches Personal welche Aufgaben in der Einrichtung übernehme. Die sozialpädagogischen Fachkräfte seien für die sozialpädagogischen Leistungen, die heilpädagogischen Fachkräfte für die heilpädagogischen Leistungen, die psychologischen Fachkräfte für die psychologischen Leistungen und die Erzieher(innen) für die Kinderbetreuung zuständig. Des Weiteren würden sich die heilpädagogischen und therapeutischen Gruppen im Wesentlichen im Hinblick auf die Zielgruppe und deren unterschiedlichen Bedarfen unterscheiden. Hinsichtlich der konkret angebotenen Hilfestellungen im Alltag werde auf das Kapitel 1.5 der Konzeption verwiesen, in welchem die jeweiligen Leistungen beschrieben werden würden. Ebenfalls würden in der Konzeption spezielle Themen und Fragestellungen zum Thema Mutter-Kind und zum Umgang mit den Kindsvätern aufgegriffen. Auch setze sich die Konzeption an mehreren Stellen intensiv mit der Problematik des Ablöseprozesses der Mütter nach Beendigung der Hilfe auseinander.

35
Mit Schriftsatz vom 11. Januar 2019 nahm der Beklagte zu den Ausführungen des Klägervertreters und der Geschäftsstelle des Klägers ergänzend Stellung.

36
Der Beklagte führte an, dass der vom Klägerbevollmächtigten zitierte Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 24. Juli 2017 im vorläufigen Rechtsschutzverfahren ergangen sei und im nun anhängigen Hauptsacheverfahren keine Bindungswirkung entfalte.

37
Des Weiteren wurden die bereits im Widerspruchsbescheid genannten Ablehnungsgründe aufgegriffen, vertieft sowie um weitere Gesichtspunkte ergänzt. So führte der Beklagte u.a. aus, dass die Beurteilung über die Zustimmung oder Ablehnung einer Konzeption ausschließlich mehrdimensional getroffen werde und aus einer Summe aus Einschätzungen, Beurteilungen und Erfahrungswerten bestehe. Dies sei ein Abwägungsprozess, der stets kreative und flexible Gedanken zu Lösungsmöglichkeiten von Seiten der Träger und der beurteilenden Aufsichtsbehörde voraussetze und sich letztendlich in einem einmaligen Einrichtungskonstrukt ergieße.

38
Überdies fehlten in der streitgegenständlichen Konzeption konkrete Beschreibungen zu Partizipation und Beschwerdemanagement in der Einrichtung. Des Weiteren sei auch die Thematik „Krisenintervention“ unzureichend dargestellt. Zudem fehle in der Konzeption eine differenzierte Ausführung zu den Aufgaben und Tätigkeiten des heilpädagogischen und psychologischen Fachdienstes. Es bedürfe einer ausdrücklichen Trennung der Tätigkeiten der Heilpädagogen entweder im Gruppendienst mit seinen Aufgaben oder dem Fachdienst und seinen Aufgaben. Erschwerend dazu setze der Kläger entgegen der allgemeinen Haltung und gemeinsamen Verständigung auf die sog. „Fachkräfteliste“ eigenmächtig im Gruppendienst Psychologen als Gruppenpersonal ein. Die Abkehr von der früheren Auffassung, dass eine Nachtwache für ausreichend erachtet werde, erkläre sich durch das damalige Verhalten des Trägers, der

auf eine schnelle Erteilung der Betriebserlaubnis gedrängt habe. Die voreilige Erteilung der Betriebserlaubnis vom 18. August 2016 auf Drängen des Trägers sei im Nachhinein als Fehler zu betrachten. Zudem werde in Abrede gestellt, dass bereits konkrete Tatsachen hinsichtlich einer Kindeswohlgefährdung festgestellt werden müssten, wenn bereits erhebliche Zweifel an der strukturellen Gewährleistung des Kindeswohls in fachlicher, personeller und räumlicher Hinsicht auf Basis einer Konzeption vorlägen.

39
Mit Schriftsatz vom … … 2019 nahm der Klägerbevollmächtigte hierzu erneut Stellung. Übersandt wurde zudem eine detaillierte weitere Stellungnahme der Geschäftsbereichsleitung … des Klägers vom … … 2019. Neben der Wiederholung und Vertiefung der bereits vorgebrachten Argumente führte Kläger in dieser u.a. aus, dass in der eingereichten Konzeption beispielhaft Möglichkeiten der Partizipation und das Beschwerdemanagement als Aufgabenbereich der Bereichsleitung beschrieben werden würden. Das in der Einrichtung zur Anwendung kommende Beteiligungskonzept sei dem Beklagten bereits am 18. August 2016 mit der Einrichtungskonzeption zugesendet und mit diesem abgestimmt worden. Des Weiteren seien in Kapitel 1.5.4.9 der Konzeption einige elementare pädagogische Ansatzpunkte im Umgang mit Krisen beschrieben worden, die sowohl präventiver als auch reaktiver Art seien. Es gebe eigene Notfallpläne, einen Aushang der wichtigsten Notrufnummern in den Räumen, eine bekannte interne Meldeleitlinie sowie eine Liste an Rufbereitschaften der Leitungsebenen im Träger. Dies seien aus Sicht des Klägers jedoch keine Inhalte für eine Konzeption, sondern ein Bestandteil der Ausarbeitungen für die direkte Arbeit vor Ort. In Bezug auf die Kinderbetreuung stehe zudem die Flexibilität im Vordergrund, sodass die konkreten Betreuungszeiten in der Konzeption nicht näher bestimmt worden seien.

40
Im Folgenden fanden - in der vorgelegten Behördenakte nur marginal dokumentierte - Gespräche zwischen den Beteiligten hinsichtlich einer außergerichtlichen Einigung statt.

41
Der Klägerbevollmächtigte teilte mit Schriftsatz vom 21. Juni 2020 im Verfahren M 18 K 17.4848 mit, dass der Versuch einer außergerichtlichen Einigung gescheitert sei. Der Beklagte sei der Auffassung gewesen, dass die Einrichtung in der beantragten Form nicht genehmigungsfähig sei, da drei Mütter und drei kleine Kinder keine Gruppe seien. Des Weiteren sei bei dem Besprechungstermin am 19. Juni 2020 vom Beklagten die Rechtsauffassung vertreten worden, dass nur Leistungen nach § 19 SGB VIII genehmigungsfähig seien; einer Leistungserbringung nach §§ 27, 34, 35a sowie § 41 SGB VIII sei hingegen die Genehmigungsfähigkeit abgesprochen worden.

42
Der Beklagte nahm hierzu mit Schriftsatz vom … … … (ebenfalls im Verfahren M 18 K 17.4848) Stellung. Er trug vor, dass die Klage inzwischen bereits deswegen abzuweisen sei, da der Kläger aktuell eine andere Ausrichtung seiner Einrichtung verfolge und dem Beklagte hierzu eine grundsätzlich veränderte Konzeption vorgelegt habe, die als Anlage beiliege. Gemäß dieser Konzeption vom 28. Mai 2020 strebe der Kläger die Erteilung einer Betriebserlaubnis für zwei therapeutische Wohngruppen im 1. und 2. Stock des Hauses in der … an. Der Kläger habe auch grundsätzlich der Annahme zugestimmt, dass es sich dabei um eine Einrichtung nach § 19 SGB VIII handele. Der Kläger biete derzeit in zwei Stockwerken Betreutes Wohnen an, eine Belegung mit heilpädagogischen Gruppen sei nach Aussage des Klägers nicht geplant. Auf Basis der Konzeption vom 28. Mai 2020 habe der Beklagte die Voraussetzungen für die Erteilung einer Betriebserlaubnis als erfüllt angesehen und habe dem Kläger einen entsprechenden Betriebserlaubnisentwurf vorgelegt. Bei dem darauffolgenden Treffen mit dem Kläger am 19. Juni 2020 sei es für den Beklagten jedoch überraschend nicht zu einer Einigung gekommen.

43
Uneinigkeit habe u.a. daraus resultiert, dass der Kläger auf der Annahme bestanden habe, dass Fachpersonal für eine Gruppe von zwölf Personen in zwei Gruppen à sechs Personen vorgehalten werden müsse. Der Beklagte sei jedoch der Ansicht, dass sich die Gruppe durch die nach dem SGB VIII beschriebenen Leistungsempfänger definiere, also lediglich die Mütter oder schwangeren Frauen erfasse, und sich damit eine Gruppenstärke von drei Leistungsempfängerinnen pro Stockwerk ergebe. Daraus hätten sich aus Sicht der Beteiligten jeweils andere Personalschlüssel ergeben.

44

Des Weiteren habe sich die Rechtsauffassung zum Betriebserlaubnisverfahren für Mutter-Vater-Kind-Einrichtungen seitens des Bayerischen Ministeriums für Familie, Arbeit und Soziales sowie des bayerischen Landesjugendamtes im Jahr 2018 geändert. Dem liege ein „DIJuF-Rechtsgutachten vom 17.9.2013, J 4 700Sch zu § 19 SGB VIII“ (gemeint wohl das DIJuF-Rechtsgutachten vom 17.9.2013, JAmt 2013, 629) sowie das „Urteil des OVG ST vom 2.12.2013, 4 L 41/13“ (gemeint wohl der Beschluss des OVG LSA vom 3.12.2013 - 4 L 41/13) zugrunde. Voraussetzung für eine Unterbringung nach § 19 SGB VIII sei, dass die Anspruchsberechtigten Unterstützung bei der Pflege und Erziehung des Kindes bedürfen. Auch die Hauptaufgabe der Einrichtung des Klägers sei der Erwerb bzw. die Vermittlung von Erziehungskompetenzen.

45
Dem Schriftsatz des Beklagten beigefügt waren eine Kopie einer sog. „Wirkungsorientierten Konzeption“ des Klägers vom 28. Mai 2020, bezogen auf zwei vollbetreute therapeutische Wohngruppen und die Erbringung von Leistungen nach „§ 19 SGB VIII (auch §§ 27 bzw. 41 i.V.m. 34; 35a)“ sowie auf deren Basis der Entwurf einer Betriebserlaubnis des Beklagten mit Datum 16. Juni 2020.

46
Mit Schriftsatz vom 22. Juli 2020 (wiederum im Verfahren M 18 K 17.4848) erwiderte der Klägervertreter hierauf, dass der Kläger in unveränderter Form die Erteilung einer Betriebserlaubnis für vier Wohngruppen unter Bezugnahme auf die Konzeption vom 18. August 2016 beantrage. Der Beklagte habe den Erlass einer Betriebserlaubnis im Wege einer außergerichtlichen Einigung davon abhängig gemacht, dass der Kläger die bisherige Konzeption in zwei Konzeptionen - eine Konzeption für zwei therapeutische Wohngruppen und eine Konzeption für zwei heilpädagogische Wohngruppen - aufteile. Zum anderen sollte die Erteilung der Betriebserlaubnis ausschließlich auf Basis des § 19 SGB VIII erfolgen. Im Sinne eines gegenseitigen Nachgebens zur Ermöglichung eines Vergleichs sei der Kläger daher bereit gewesen, die ursprüngliche Konzeption in zwei Konzeptionen aufzuspalten und habe dem Beklagten mit E-Mail vom 28. Mai 2020 entsprechend zwei Konzeptionen im Entwurf übersendet. Hinsichtlich der Leistungserbringung habe der Kläger jedoch in Hinblick auf die unterschiedlichen Bedarfe der Mütter und Kinder unverändert an seinem Antrag festgehalten und eine Betriebserlaubnis für die Erbringung der Leistungen nach § 19 SGB VIII und § 27 bzw. § 41 i.V.m. §§ 34, 35a SGB VIII beantragt. Nachdem der Beklagte die Erteilung entsprechender Betriebserlaubnisse in der Folge verweigert habe, verfolge der Kläger seinen ursprünglichen Antrag auf Basis der Konzeption aus dem Jahr 2016 unverändert fort.

47
Des Weiteren sei auch die Feststellung des Beklagten falsch, dass eine Belegung der heilpädagogischen Wohngruppen nicht geplant sei. Der Kläger könne diese aktuell schlicht nicht in wirtschaftlicher Weise betreiben, da er über keine endgültige Betriebserlaubnis verfüge, welche anfragende Jugendämter jedoch verlangen würden.

48
Nicht mehr verständlich seien außerdem die Ausführungen des Beklagten zu § 19 SGB VIII. Der Beklagte scheine hiermit zum Ausdruck bringen zu wollen, dass aufgrund einer veränderten Einschätzung des StMAS nur noch Betriebserlaubnisse isoliert für eine Leistungserbringung nach § 19 SGB VIII erteilt werden dürften. Warum das so sein solle und wie sich diese Verwaltungspraxis mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbaren lasse, sei nicht ersichtlich.

49
Mit Schriftsätzen vom 15. und vom 19. März 2021 bekräftigte der Klägerbevollmächtigte nochmals, an dem ursprünglichen Antrag und der ursprünglichen Konzeption mit vier Gruppen festhalten zu wollen.

50
Der Beklagten verwies in seinem Schriftsatz vom … … … unterdessen auf eine E-Mail des Klägers vom 28. Mai 2020. Mit dieser habe eine Mitarbeiterin des Klägers dem Beklagten in Hinblick auf den Gesprächstermin am 19. Juni 2020 eine Konzeption lediglich für die zwei therapeutischen Gruppen vorgelegt. Ggf. hätte später noch eine weitere Betriebserlaubnis für zwei weitere Gruppen folgen sollen.

51
Am 25. März 2021 fand die mündliche Verhandlung - auch zum Verfahren M 18 K 17.4848 - statt, in der die Sach- und Rechtslage ausführlich erörtert wurde. Der Beklagte erklärte hierbei, die bisher erhobenen

Einwände hinsichtlich der Erforderlichkeit einer Betriebserlaubnis auch für volljährige Mütter, der baurechtlichen Bestimmungen des Brandschutzes, der Zustimmung der Landeshauptstadt …, der Abhängigkeit der Genehmigung von einer Bedarfs- oder Wirtschaftlichkeitsprüfung, der als zu hoch erachteten Personalbemessung, des Fehlens eines Partizipationskonzeptes und der mangelnden Berücksichtigung von Frauen mit Fluchthintergrund gegen die streitgegenständliche Betriebserlaubnis nicht mehr aufrecht zu erhalten. Der Kläger machte insbesondere ergänzende Ausführungen zu dem derzeitigen und dem geplanten Betrieb der streitgegenständlichen Einrichtung.

52
Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten im Übrigen wird ergänzend auf die Gerichtsakte, die beigezogene Gerichtsakte im Verfahren M 18 K 17.4848, die vorgelegten Behördenakten und die Niederschrift über die mündliche Verhandlung vom 25. März 2021 verwiesen.

Entscheidungsgründe

53
Die Klage ist zulässig und begründet.

54
Der Kläger hat gegen den Beklagten einen Anspruch auf Erteilung einer Erlaubnis für den Betrieb heilpädagogischer und therapeutischer Wohngruppen für Schwangere und junge Mütter sowie deren Kinder in der … in … auf der Basis des Konzepts vom 18. August 2016. Der Beklagte war daher zur Erteilung der entsprechenden Betriebserlaubnis zu verpflichten (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Der insoweit entgegenstehende Widerspruchsbescheid des Beklagten vom 7. Februar 2018 ist damit konkludent aufgehoben (vgl. Wolff in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 113 Rn. 409; Bamberger in: Wysk, VwGO, 3. Aufl. 2020, § 113 Rn. 98; Schübel-Pfister in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 113 Rn. 40).

55
Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage ist der Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung.

56
Die Klage ist zulässig, insbesondere als Verpflichtungsklage in Form der Versagungsgegenklage (§ 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO) auch statthaft.

57
Auch der dem Verpflichtungsausspruch entgegenstehende Widerspruchsbescheid des Beklagten vom 7. Februar 2018, mit dem erstmals der Antrag des Klägers explizit abgelehnt wurde, wurde sachdienlich in das Verfahren miteinbezogen, § 173 VwGO i.V.m. § 264 Nr. 2 ZPO (vgl. Peters/Kujath in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 91 Rn. 26).

58
Das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis des Klägers, welches der Beklagte mit Schriftsätzen vom … … … und … … … in Zweifel gezogen hat, ist vorliegend ebenfalls gegeben. Entgegen der Auffassung des Beklagten hat der Kläger eindeutig zum Ausdruck gebracht, an seiner Konzeption vom 18. August 2016 als Grundlage des Betriebserlaubnisantrages festhalten zu wollen. Dass zwischenzeitlich im Rahmen von Vergleichsverhandlungen auch alternative Konzepte, beispielsweise - wie von dem Beklagten gefordert - eine Aufteilung der Betriebserlaubnis jeweils separat für die therapeutischen und die heilpädagogischen Wohngruppen, vorgelegt wurden, lässt das Rechtsschutzbedürfnis indessen nicht entfallen. Auch aus der Tatsache, dass der Kläger nach eigenen Angaben auf Basis der vorläufigen Betriebserlaubnis vom 26. September 2017 derzeit lediglich die therapeutischen Wohngruppen betreibt und die übrigen Räume - wie in der mündlichen Verhandlung ausgeführt - gemäß einer anderen Betriebserlaubnis für flexibel betreute Wohnformen nutzt, kann nicht auf ein fehlendes Interesse des Klägers an dem ursprünglichen Konzept geschlossen werden. Vielmehr hat der Kläger nachvollziehbar dargelegt, dass die mangelnde Belegung der heilpädagogischen Gruppen darauf beruhe, dass die Jugendämter aufgrund der lediglich vorläufigen Betriebserlaubnis der Einrichtung gegenüber Vorbehalte hegen und daher die heilpädagogischen Leistungen des Klägers derzeit nicht beanspruchen wollen würden. Ein Betrieb auch der heilpädagogischen Gruppen werde aber nach wie vor angestrebt.

59
Die Klage hat auch in der Sache Erfolg.

60
Der Kläger hat gegen den Beklagten einen Anspruch auf Erteilung der beantragten Betriebserlaubnis. Die Ablehnung des Antrags - zunächst nur konkludent durch die lediglich befristete und wesentlich modifiziert erteilte Betriebserlaubnis vom 18. August 2016 (vgl. hierzu BayVGH im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes, B.v. 24.7.2017 - 12 CE 17.704 - juris Rn. 34 ff.) und sodann explizit durch den Widerspruchsbescheid vom 7. Februar 2018 - ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten, § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO.

61
Nach § 45 Abs. 1 Satz 1 SGB VIII bedarf der Träger einer Einrichtung, in der Kinder oder Jugendliche ganztägig oder für einen Teil des Tages betreut werden oder Unterkunft erhalten, für den Betrieb der Einrichtung der Erlaubnis. Die Erlaubnis ist nach § 45 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII zu erteilen, wenn das Wohl der Kinder und Jugendlichen in der Einrichtung gewährleistet ist. Dies ist in der Regel anzunehmen, wenn die dem Zweck und der Konzeption der Einrichtung entsprechenden räumlichen, fachlichen, wirtschaftlichen und personellen Voraussetzungen für den Betrieb erfüllt sind (Nr.1), die gesellschaftliche und sprachliche Integration und ein gesundheitsförderliches Lebensumfeld in der Einrichtung unterstützt werden sowie die gesundheitliche Vorsorge und die medizinische Betreuung der Kinder und Jugendlichen nicht erschwert werden (Nr. 2) sowie zur Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in der Einrichtung geeignete Verfahren der Beteiligung sowie der Möglichkeit der Beschwerde in persönlichen Angelegenheiten Anwendung finden (Nr. 3), § 45 Abs. 2 Satz 2 SGB VIII.

62
Der Prüfung dieser Tatbestandsvoraussetzungen ist dabei die Einrichtungskonzeption des Trägers zugrunde zu legen, die dieser nach § 45 Abs. 3 Nr. 1 SGB VIII der Genehmigungsbehörde vorzulegen hat.

63
Die streitgegenständliche Einrichtung des Klägers unterfällt - wovon mittlerweile auch der Beklagte ausgeht - umfassend der Betriebserlaubnispflicht nach § 45 Abs. 1 Satz 1 SGB VIII (vgl. hierzu bereits BayVGH, B.v. 24.7.2017 - 12 CE 17.704 - juris Rn. 37 m.w.N.)

64
Betriebserlaubnispflichtig sind demnach Einrichtungen, in denen Kinder oder Jugendliche ganztägig oder für einen Teil des Tages betreut werden oder Unterkunft erhalten. Dieser präventive Erlaubnisvorbehalt soll dem Schutz von Kindern und Jugendlichen in sog. heimspezifischen Gefährdungssituationen dienen und umfasst jegliche Art von Betreuung oder auch die bloße Gewährung von Unterkunft in einer Einrichtung (Busse in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB VIII, § 45 Rn. 38; BayVGH, B.v. 24.7.2017 - 12 CE 17.704 - juris Rn. 37).

65
Nach der Konzeption des Klägers vom 18. August 2016 sollen in den beiden vollbetreuten heilpädagogischen und therapeutischen Wohngruppen Schwangere und junge Mütter ab dem vollendeten 14. Lebensjahr, sowie im Einzelfall ab dem 12. Lebensjahr, und deren Kinder aufgenommen werden. Soweit die aufzunehmenden Schwangeren und jungen Mütter selbst noch minderjährig sind, ist eine Erlaubnispflicht offensichtlich zu bejahen. Daneben unterliegt aber auch die Aufnahme volljähriger Mütter in die Einrichtung dem Erlaubnisvorbehalt. Denn die mit diesen untergebrachten Kinder bzw. Jugendlichen müssen nicht selbst Adressaten der in der Einrichtung angebotenen Jugendhilfemaßnahmen sein (vgl. hierzu bereits BayVGH, B.v. 24.7.2017 - 12 CE 17.704 - juris Rn. 37 m.w.N.).

66
Das Wohl der Kinder und Jugendlichen in der Einrichtung ist gewährleistet, § 45 Abs. 2 SGB VIII. Dem Kläger steht in der Folge ein gebundener Rechtsanspruch auf Erteilung der beantragten Betriebserlaubnis zu.

67
Den alleinigen Prüfungsmaßstab für die Erteilung einer Betriebserlaubnis bildet nach § 45 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII ausschließlich die Gewährleistung des Wohls der Kinder und Jugendlichen in der Einrichtung. Genügt daher die vom Einrichtungsträger nach § 45 Abs. 3 Nr. 1 SGB VIII vorzulegende „Konzeption der

Einrichtung“ der Gewährleistung des Kindeswohls, besitzt dieser einen Rechtsanspruch auf Erteilung der Betriebserlaubnis. Der Genehmigungsbehörde obliegt demgemäß nach § 45 SGB VIII ausschließlich die Prüfung, ob die vom Antragsteller vorgelegte und verantwortete Konzeption seiner Einrichtung nach den in § 45 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 bis 3 SGB VIII als Regelbeispiele genannten, jedoch nicht abschließenden Kriterien das Wohl der Kinder und Jugendlichen in der Einrichtung gewährleistet (vgl. BayVGH, U.v. 4.10.2017 - 12 ZB 17.1508 - juris Rn. 25; B.v. 24.7.2017 - 12 CE 17.704 - juris Rn. 33; B.v. 19.8.2016 - 12 CE 16.1172 - juris Rn. 33).

68
Für Steuerungserwägungen der Genehmigungsbehörde ist indes kein Raum (vgl. BayVGH, B.v. 24.7.2017 - 12 CE 17.704 - Rn. 34). Es obliegt der freien Entscheidung der Einrichtungsträger, zu bestimmen, wie und in welcher organisatorischen Form sie ihre Einrichtungen betreiben und das Wohl der Kinder und Jugendlichen in dieser Einrichtung gewährleisten möchten. Insoweit können sich die Einrichtungsträger auf ihre Organisationsfreiheit als eine Ausprägung des Grundrechts auf freie Berufsausübung gemäß Art. 12 Abs. 1 GG berufen (vgl. BVerwG, U.v. 24.8.2017 - 5 C 1/16 - juris Rn. 17).

69
Das Verfahren der Erlaubniserteilung darf von der Genehmigungsbehörde insbesondere nicht dazu genutzt werden, den Einrichtungsträgern eigene Vorstellungen von der Konzeption einer Jugendhilfeeinrichtung zu oktroyieren. Gesetzliche Einschränkungen der durch die Berufsfreiheit geschützten Betätigungsfreiheit der Träger dürfen nach dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz daher nur soweit gehen, wie dies zum Schutz der Rechte anderer erforderlich ist. Es kommt daher nicht darauf an, optimale Bedingungen der Betreuung oder Unterkunftsgewährung zu gewährleisten, sondern sicherzustellen, dass Mindeststandards zur Gewährleistung des Kindeswohls eingehalten werden (vgl. BayVGH, B.v. 2.2.2017 - 12 CE 17.71 - juris Rn. 35; B.v. 24.7.2017 - 12 CE 17.704 - juris Rn. 34; VG …, U.v. 20.3.2019 - M 18 K 17.2834 - juris Rn. 56; Stähr in: Hauck/Noftz, SGB, 01/21, § 45 SGB VIII, Rn. 25; Smessaert/Lakies in: Münder/Meysen/Trenczek, Frankfurter Kommentar SGB VIII, 8. Aufl. 2019, § 45 Rn. 26; Nonninger/Dexheimer/Kepert in: Kunkel/Kepert/Pattar, SGB VIII, § 45 Rn. 21).

70
Bei der Gewährleistung des Kindeswohl sowie der nicht abschließenden Gewährleistungskriterien gemäß § 45 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 bis 3 SGB VIII handelt es sich ferner um unbestimmte Rechtsbegriffe, die der vollen gerichtlichen Kontrolle unterliegen und hinsichtlich derer kein Beurteilungsspielraum der Erlaubnisbehörde besteht (vgl. Smessaert/Lakies in: Münder/Meysen/Trenczek, Frankfurter Kommentar SGB VIII, 8. Aufl. 2019, § 45 Rn. 24; BayVGH, B.v. 2.2.2017 - 12 CE 17.71 - juris Rn. 31). Bezug zu nehmen ist dabei grundsätzlich auf den Zweck und die jeweilige Konzeption der Einrichtung (vgl. Mörsberger in: Wiesner, SGB VIII, 5. Aufl. 2015, § 45 Rn. 42). Letztere soll indes die Ziele und Zielgruppen, die räumlichen, personellen und sachlichen Voraussetzungen, die Organisationsstruktur sowie Aufgaben und Verantwortlichkeiten darstellen und allgemeine programmatische und methodische Leitlinien enthalten. Die Konzeption soll beschreiben, „wer, was, wie, für wen, mit wem und mit welchem Ziel in der Einrichtung tun soll“ (so Nonninger/Dexheimer/Kepert in: Kunkel/Kepert/Pattar, SGB VIII, 7. Aufl. 2018, § 45 Rn. 38). In Hinblick auf die Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG und die grundsätzlich zu respektierende Autonomie der freien Träger muss eine Konzeption jedoch nicht in jeder Hinsicht detailliert und abschließend sein. Die Konzeption darf Raum für Weiterentwicklung lassen und muss kein Handbuch im Sinne einer konkreten Arbeitsanleitung darstellen (vgl. auch VG Freiburg, U.v. 26.6.2019 - 4 K 3483/18 - juris Rn. 23).

71
Schließlich lässt sich weder aus der Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes - worauf sich der Klägerbevollmächtigte jedoch mehrfach beruft - noch aus der befristet erteilten Betriebserlaubnis vom 18. August 2016 eine Bindungswirkung für das vorliegende Hauptsacheverfahren ableiten. Ergibt sich dies in Hinblick auf den Eilbeschluss aus dem für den vorläufigen Rechtsschutz geltenden Vorbehalt der Hauptsacheentscheidung (vgl. diesbezüglich Happ in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019 Rn. 75), verweist die befristete Betriebserlaubnis indessen in den Gründen explizit auf das Vorliegen „dringender konzeptioneller Bearbeitungsbedarfe“. Daraus lässt sich gerade nicht schließen, dass bei gleichbleibender Konzeption eine unbefristete Betriebserlaubnis erteilt werden würde. Des Weiteren liegt es auf der Hand, dass die Genehmigungsbehörde ihre Rechtsauffassung - auch bei unveränderter Tatsachengrundlage - nach eingehenderer Prüfung revidieren kann, wenn zu besorgen ist, dass das Kindeswohl in der Einrichtung nicht gewährleistet wird.

72
Gemessen an den vorstehenden Erwägungen liegen die Voraussetzungen für die Erteilung einer Betriebserlaubnis im maßgeblichen Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts vor. Die Konzeption des Klägers gewährleistet das Wohl der Kinder und Jugendlichen. Insbesondere sind die dem Zweck und der Konzeption der Einrichtung entsprechenden räumlichen, fachlichen, wirtschaftlichen und personellen Voraussetzungen für den Betrieb erfüllt, § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 SGB VIII. Die vom Beklagten vorgebrachten Kritikpunkte - siehe hierzu im Folgenden Ziff. 1 bis 8 - rechtfertigen eine Versagung der Betriebserlaubnis nicht.

73
1. Soweit vom Beklagten im Verwaltungsverfahren und im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes noch davon ausgegangen wurde, dass die Erteilung der Betriebserlaubnis von einer Bedarfssowie einer Wirtschaftlichkeitsprüfung abhänge und des Weiteren auch die Zustimmung der Landeshauptstadt … als dem zuständigem Jugendhilfeträger vonnöten sei, wurden diese Gesichtspunkte im Widerspruchsverfahren nicht mehr aufgegriffen. Die Vertreter des Beklagten erklärten in der mündlichen Verhandlung vielmehr, an diesen in Hinblick auf die Ausführungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes in seinem Beschluss vom 24. Juli 2017 (a.a.O. Rn. 41 ff.) denen sich das Gericht vorliegend ebenfalls anschließt, nicht mehr festhalten zu wollen.

74
Die ehemals fehlenden und vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes angemahnten Brandschutznachweise wurden vom Kläger vorgelegt und vom Beklagten bereits bei Erteilung der vorläufigen Betriebserlaubnis als ausreichend befunden.

75
Auch die von dem Beklagten zunächst angeführten Kritikpunkte der als zu hoch erachteten Personalbemessung, des Fehlens eines Partizipationskonzeptes und der mangelnden Berücksichtigung von Frauen mit Fluchthintergrund wurden von diesem in der mündlichen Verhandlung nicht mehr aufrechterhalten.

76
Auch das Gericht hat hinsichtlich der nunmehr als unproblematisch befundenen Gesichtspunkte keine Bedenken in Bezug auf die Gewährleistung des Kindeswohls. Insbesondere das vormalige Vorbringen des Beklagten, dass der veranschlagte überdurchschnittlich hohe Betreuungsschlüssel eine Kindswohlgefährdung bedeuten würde, erscheint - wenn gleich in Einzelfällen theoretisch vorstellbar - in Hinblick auf die vulnerable Zielgruppe und die in der Konzeption konkret ausgestaltete Personalbemessung vorliegend als nicht nachvollziehbar.

77
2. Den für die Einrichtung geplanten Nachtdienst erachtet das Gericht entgegen der Auffassung des Beklagten - zumindest zum maßgeblichen Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung - ebenfalls für ausreichend, um das Kindeswohl zu gewährleisten.

78
Die Konzeption des Klägers sieht für die sozialpädagogische Betreuung zu Nachtzeiten nach deren Ziffer 1.5.1 einen anteiligen wachen Nachtdienst und „ggf.“ eine zusätzliche Nachtbereitschaft (zuständig für vier vollbetreute Wohngruppen) von 23:00 bis 7:00 Uhr vor. Unter Ziffer 1.5.2 der Konzeption heißt es hierzu weiter, dass für nächtliche Krisensituationen neben dem wachen Nachdienst „bei Bedarf“ eine Nachtbereitschaft vorgehaltenen werde. In der mündlichen Verhandlung erklärten die Klägervertreter diesbezüglich, dass die Bezeichnungen „gegebenenfalls“ sowie „bei Bedarf“ hinsichtlich einer zusätzlichen Nachtbereitschaft bedeuten würden, dass ab einer Belegung der Einrichtung mit sieben Müttern eine solche zusätzlich installiert werde. Diese Nachtbereitschaft werde im Bedarfsfall von der Nachtwache hinzugezogen. Im Übrigen verwies der Kläger auf die Beschreibung des Nachtdienstes in dem dem Beklagten im Rahmen der außergerichtlichen Verhandlungen im Juni 2020 vorgelegten Konzeptionsentwurf („Wirkungsorientierte Konzeption“) vom 28. Mai 2020. In diesem heißt es auf Seite 42, dass der wache Nachtdienst nach der Übergabe die Nacht in einer der Wohngruppen verbringe und regelmäßige Rundgänge durch die anderen Wohngruppen mache. Der Nachtdienst sei jederzeit von den jungen Frauen sowie deren Kindern persönlich erreichbar, wenn sich Probleme ergeben sollten. Der pädagogischen

Fachkraft, die als Nachtbereitschaft zugeschaltet werden würde, würde ein Bett im 1. Stock des Rückgebäudes zur Verfügung stehen.

79
Diese Ausgestaltung des Nachtdienstes, wie ihn der Kläger in der mündlichen Verhandlung verbindlich konkretisiert hat, erachtet das Gericht für die Bewältigung von nächtlichen Krisensituationen als ausreichend. Zwar ist dieser Personalbemessung inhärent, dass nicht alle Bewohnerinnen gleichzeitig versorgt und betreut werden können. Dadurch, dass sich nach der Vorstellung des Klägers der wache Nachtdienst aktiv durch die Wohngruppen bewegt und so jederzeit von den Bewohnerinnen oder deren Kindern ohne Weiteres angesprochen werden, frühzeitig auf etwaige Krisen reagieren und - ab einer hälftigen Auslastung der Einrichtung mit sieben Müttern - jederzeit eine weitere Fachkraft zur Unterstützung herbeiziehen kann, ist dem Kindeswohl jedoch ausreichend Rechnung getragen. Die Betreuung der Gruppen durch je eine Fachkraft, so wie es die Konzeption für die Tagzeiten vorsieht, erscheint in Hinblick auf die verminderte Betreuungsintensität in der Nacht nicht erforderlich. Da mit dem wachen Nachtdienst jederzeit eine Ansprechperson direkt vor Ort ist, erscheint es im Übrigen auch unproblematisch, dass sich das Zimmer der Nachtbereitschaft im Rückgebäude befindet. Ein schnelles Eingreifen ist damit immer noch sichergestellt.

80
Im Übrigen erscheint die Argumentation des Beklagten widersprüchlich und fachlich nicht nachvollziehbar. Zwar kann das Gericht die Positionen des Beklagten nicht im Detail nachvollziehen, da der Beklagte - trotz Aufforderung des Gerichts zur vollständigen Aktenvorlage und deutlicher Kritik bereits des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes (a.a.O., Rn 28) an der Aktenführung - nur rudimentäre und nicht ansatzweise den rechtsstaatlichen Grundsätzen und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfG, B.v. 14.7.2016 - 2 BvR 2474/14 - juris Rn. 19 m.w.N.) hinsichtlich einer ordnungsgemäßen Aktenführung (Aktenvollständigkeit, Aktenwahrheit und Aktenklarheit) entsprechende Aktenbestandteile vorgelegt hat.

81
Zumindest lässt sich den Akten sowie dem durch den Kläger in der mündlichen Verhandlung vorgelegten (in der Behördenakte nur teilweise dokumentierten) E-Mailverkehr im Jahr 2020 im Rahmen der Vergleichsverhandlungen jedoch entnehmen, dass der Beklagte zunächst regelmäßig den hohen Personalansatz kritisierte und dementsprechend sowohl bei der befristeten Betriebserlaubnis vom 18. August 2016 als auch der vorläufigen Betriebserlaubnis vom 26. September 2019 eine deutlich reduzierte Personalberechnung inklusive der Nachtbereitschaft zu Grunde legte, während - zumindest soweit für das Gericht nachvollziehbar - erstmals im Widerspruchsbescheid vom 7. Februar 2018 schließlich eine Nachtbereitschaft pro Gruppe gefordert wurde. Wiederum im Gegensatz hierzu hat der Beklagte im Rahmen der Vergleichsverhandlungen im Jahr 2020 die, identisch zum streitgegenständlichen Konzept vorgesehene Nachtwache als zu personalintensiv erachtet.

82
3. Ebenso teilt das Gericht nicht den vom Beklagten sowohl im Verwaltungs- als auch im gerichtlichen Verfahren beibehaltenen Kritikpunkt der im Widerspruch zueinanderstehenden in der Konzeption benannten theoretisch-methodischen Ansätze. Insbesondere sieht das Gericht keine Ansatzpunkte dafür, dass hierdurch eine Gefährdung der jungen Frauen oder deren Kinder in der Einrichtung hervorgerufen werden könnte. Im Übrigen erscheint das Verhalten des Beklagten auch insoweit nicht nachvollziehbar, da dieser noch im Juni vergangenen Jahres offensichtlich bereit war, für die therapeutischen Wohngruppen auf Grundlage einer weiterhin mit den genannten theoretischen Ansätzen arbeitenden Konzeption eine Betriebserlaubnis zu erteilen. Die diesbezügliche Kritik hat der Beklagte jedoch auf Nachfrage des Gerichts in der mündlichen Verhandlung - ohne weitere Ausführungen in der Sache - ausdrücklich aufrechterhalten.

83
Im Widerspruchsbescheid vom 7. Februar 2018 führt der Beklagte unter Ziffer 4 hierzu aus, dass die in der Konzeption benannten theoretisch-methodischen Ansätze teilweise gegensätzlich seien. So agiere der lösungsorientierte Ansatz nach … … …, welcher die Vergangenheit außer Acht lasse und den Fokus auf das Anstehende richte, zum psychoanalytisch orientierten Ansatz des „Therapeutischen Milieus“ von … … kontraproduktiv und wirke diesem entgegen. Eine nicht ausreichend fundierte Anwendung der Methode von … … könne zur Folge haben, dass die jungen Frauen ihrer anspruchsvollen Aufgabe als (werdende) Mutter

nicht mehr nachkommen könnten, da sie mit ihrer eigenen Biographiearbeit beschäftigt seien. Die psychisch vorbelasteten Schwangeren und Mütter könnten dadurch dekompensieren.

84
Der Kläger hat in seiner Stellungnahme vom … … … hierzu erwidert, dass es sich beim Therapeutischen Milieu um eine Methode handele, wie ein geschützter Lebensraum, z.B. durch das Fernhalten von schädlichen Einflüssen, der Befriedigung von Bedürfnissen oder der Bereitstellung einer stabilen Grundstruktur, gestaltet werden könne, nicht hingegen um eine psychoanalytische Methode zur Einzeltherapie. Auch die Biographiearbeit komme dort schlicht nicht vor. Im Gegensatz zum therapeutischen Milieu, welches auf das Setting wirke, werde die lösungsorientierte Beratung für die Beratung verwendet und stelle im Rahmen der Einzelfallarbeit die individuellen Wünsche, Ziele, Ressourcen und Ausnahmen vom Problem statt der Probleme an sich in den Mittelpunkt.

85
Ohne sich eine fachliche Deutungshoheit hinsichtlich der genannten Methoden anmaßen zu wollen, sieht das Gericht jedenfalls ausgehend von dem Verständnis, welches der Kläger von den Methoden hat, keinen Widerspruch zwischen diesen. Es kann dahinstehen, ob der Ansatz von … …, wie der Beklagte meint, aus der Psychoanalyse stammt, da der Kläger offensichtlich eine solche auf die eigene Biographie fixierte Ausrichtung seiner Einrichtung nicht verfolgt, sondern mit dem „Therapeutischen Milieu“ die Gestaltung des Lebensumfelds und des Alltags der Bewohnerinnen und deren Kinder beschreibt. Ein Widerspruch zu dem auf die individuelle Situation zugeschnittenen „Lösungsorientierten Ansatz“ ist ausgehend hiervon nicht zu erkennen, geschweige denn eine womöglich schädlich wirkende Kombination der beiden Ansätze. Die Befürchtung des Beklagten, die beschriebenen theoretischen Methoden könnten nicht ausreichend fundiert angewendet werden können, hält das Gericht des Weiteren ebenfalls für unbegründet. Ausweislich der unter Ziffer 4.3 der Konzeption vorgesehenen personellen Ausstattung sollen für die Erziehung und Betreuung ausschließlich pädagogische Fachkräfte eingesetzt werden. Zudem sieht die Konzeption unter 1.5.7.2 und 1.5.7.3 interne Fort- und Weiterbildungen der Mitarbeiterinnen zu den Themen vor. Die pauschalen Zweifel an der Methodenkompetenz der Fachkräfte können daher insgesamt nicht nachvollzogen werden.

86
4. Sofern vom Beklagten des Weiteren bemängelt wird, dass die Konzeption der Einrichtung vom 18. August 2016 keine nachvollziehbaren Ausführungen dazu macht, wie Theorie und Praxis miteinander verbunden und auf den Alltag der Zielgruppe heruntergebrochen werden würden, ist diesem insoweit zuzustimmen, als die Konzeption teilweise oberflächlich bleibt und die konkrete Arbeit in der Einrichtung („wer macht was, wie, für wen, mit wem und mit welchem Ziel“, s.o. die allgemeinen Anforderungen an die Einrichtungskonzeption) aus dieser (allein) nicht zur Gänze deutlich wird. In Zusammenschau mit den ergänzenden Ausführungen des Klägers im gerichtlichen Verfahren, insbesondere in der mündlichen Verhandlung, sowie den inzwischen umfangreich vorliegenden weiteren konzeptionellen Beschreibungen - sowohl hinsichtlich der geplanten als auch der aktuell betriebenen Einrichtung, wie z.B. die auf der Homepage der Einrichtung abrufbare „wirkungsorientiere Konzeption“ vom 10. März 2020 oder das im Zuge der außergerichtlichen Verhandlungen im Juni 2020 vorgelegte Konzept vom 28. Mai 2020 -, den vorgelegten Leistungsvereinbarungen und den Ausführungen in dem (letztlich nicht umgesetzten) Schiedsstellenbeschluss aufgrund mündlicher Verhandlung der Schiedsstelle vom 20. Juli 2018 ergibt sich jedoch für das Gericht ein ausreichend klares Bild davon, wie die Konzeption in der Einrichtung tatsächlich „gelebt“ wird. Die genannten Dokumente können, soweit sie die dem Betriebserlaubnisantrag zugrundeliegende Konzeption vom 18. August 2016 lediglich ergänzen, ausfüllen oder erläutern, in Hinblick auf den maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vorliegend zur Entscheidungsfindung mit herangezogen werden.

87
Anhaltspunkte, dass sich aus dieser Konzeption eine Nichtgewährleistung des Kindeswohl ergeben könnte, bestehen insoweit nicht.

88
Im Einzelnen hat der Beklagte im Widerspruchsbescheid vom 7. Februar 2018 in diesem Zusammenhang zum einen bemängelt, dass aus der Konzeption nicht deutlich werde, welches Personal real welche Aufgaben in der Einrichtung übernehme.

89
Die Konzeption beschreibt unter Punkt 1.5.1, dass in der Einrichtung pro Gruppe grundsätzlich eine Fachkraft in der Zeit von 6:30 Uhr bis 23:30 Uhr für die sozialpädagogische Betreuung zuständig sei. Davon abweichend sei an Schultagen zwischen 8:30 Uhr und 13:30 Uhr eine Fachkraft für zwei Gruppen zuständig. Die Gruppen- und Einzelbetreuung erfolge durch ein offenes Bezugsbetreuerinnensystem. Auf S. 7 der Konzeption wird ein beispielhafter Tagesablauf dargestellt, der werktags z.B. die Anleitung der jungen Mütter im Umgang mit ihren Kindern und in hauswirtschaftlichen Belangen vorsieht. Aus der wirkungsorientierten Konzeption vom 10. März 2020 (S. 42) geht darüber hinaus hervor, dass den Schwangeren und jungen Müttern pro Woche zwei Stunden für Einzelbetreuung und Begleitung durch eine Bezugsbetreuerin zur Verfügung stehe. Jedem Kind stehe daneben auch eine eigene Bezugsperson zur Seite, die wöchentlich angeleitete Spielsequenzen anbiete und mit diesem Einzelzeit verbringe. Im Kapitel 1.5.4 der Konzeption werden sodann stichwortartig verschiedene Maßnahmen zur Förderung u.a. im physischen, psychischen und sozialen Bereich sowie zur Förderung der Erziehungskompetenz dargestellt. Die wirkungsorientierte Konzeption vom 10. März 2020 (S. … ff.) konkretisiert dabei die einzelnen Punkte und stellt des Weiteren auch Konzepte hinsichtlich der Einbindung der Personensorgeberechtigten der jungen Mütter dar („Drei-Generationen-Bedarf“).

90
Neben dieser sozialpädagogischen Betreuung sieht die Konzeption vom 18. August 2016 unter Punkt 1.5.8.1 Kinderbetreuung im Umfang von je fünf Stunden pro Gruppe in der Woche vor. So sollen die Säuglinge und Kleinkinder z.B. während Gruppenabenden oder bei Beschäftigungen, Zuständen oder Aktionen der jungen Mütter, bei denen die Kinder hinderlich, bzw. störend, möglicherweise auch gefährdet seien (z.B. Arztbesuche, Krankheit, Krisen) betreut und beaufsichtigt werden. Des Weiteren solle die Kinderbetreuung der Entlastung dienen, um den jungen Müttern eine Ruhepause zu ermöglichen. Wie aus der unter 4.2 der Konzeption dargestellten personellen Ausstattung pro Gruppe hervorgeht, übernimmt diese Kinderbetreuung eigens eine Erzieherin bzw. Kinderpflegerin. In der wirkungsorientierten Konzeption heißt es diesbezüglich (S. 59), dass neben individuellen Angeboten für die Betreuung einzelner Kinder ebenso Gruppenangebote, wie z.B. Spielgruppen, durchgeführt werden würden. Der erzieherische Fachdienst komme insbesondere zum Einsatz, während die jungen Mütter Termine beim Fachdienst wahrnehmen würden.

91
Zusätzlich würden für die Schwangeren und jungen Mütter in den heilpädagogischen Gruppen eineinhalb Stunden und in den therapeutischen Gruppen zwei Stunden heilpädagogische und/oder psychologische Einzelbetreuung pro Woche und pro jungem Menschen zur Verfügung gestellt, bei welcher Heilpädagogen, Ergotherapeuten und Logopäden bzw. Dipl.-Psychologen eingesetzt werden würden, vgl. 1.5.1 und 4.2 der Konzeption.

92
Die grundlegende Arbeit der Fachkräfte sowie die Strukturen und Abläufe in der Einrichtung sind damit aus Sicht des Gerichts ausreichend dargelegt. Dass im Einzelfall und bei Bedarf Abweichungen oder Änderungen auftreten können, ist der Hilfeplanung immanent und dürfte auch angesichts der Vielzahl und Komplexität der angebotenen Leistungen selbstverständlich sein. Sofern der Beklagte in seinem Schriftsatz vom 11. Januar 2019 daher u.a. kritisiert, dass die konkreten Einsatzzeiten der Erzieherinnen in der Konzeption nicht dargelegt seien, erscheint dies realitätsfern, zumal die Kinderbetreuung, wie vom Kläger dargelegt, gerade auf Flexibilität und Entlastung im Bedarfsfall ausgerichtet ist. Die Konzeption ist gerade kein detaillierter Leitfaden, der ein bestimmtes Leistungsangebot auf die Minute genau vorgeben muss. Anhaltspunkte für eine fehlende Gewährleistung des Kindeswohls finden sich insbesondere unter dem Aspekt, dass die Konzeption eine intensive sozialpädagogische und psychologische bzw. heilpädagogische Betreuung der jungen Frauen und deren Kindern vorsieht, die in ihrer Breite die verschiedensten Bedarfe quasi rund um die Uhr abdeckt, nicht.

93
5. Des Weiteren bleibe nach im Widerspruchsbescheid vertretenen Auffassung des Beklagten unklar, wie sich die heilpädagogischen von den therapeutischen Gruppen unterscheiden würden, so dass eine umfängliche Einschätzung der Gewährleistung des Kindeswohls nicht möglich wäre. Darüber hinaus äußerten die Beklagtenvertreter im Rahmen der mündlichen Verhandlung die Ansicht, in Hinblick auf die therapeutischen Wohngruppen müsse der Umgang mit den verschiedenen Störungsbildern in der

Konzeption konkret beschrieben werden. Die Klägervertreter erklärten hierzu, dass der Unterschied zwischen den heilpädagogischen und therapeutischen Gruppen primär in der Zielgruppe gesehen werde. Auf der Leistungsseite bestehe der wesentliche Unterschied nur bei der Leistung der Fachdienste. Um Stigmatisierungen zu vermeiden, sei bewusst keine weitergehende Unterscheidung zwischen den Störungsbildern getroffen worden. Im Rahmen der Konzeption sei dies auch nicht angebracht und könne überhaupt nicht geleistet werden. Vielmehr hätte dies im entsprechenden Einzelfall im Hilfeplankonzept zu erfolgen.

94
Wie aus der Konzeption und insbesondere auch aus der schriftlichen Stellungnahme des Klägers vom … … 2019 hervorgeht, werden die individuellen Hilfen in der Einrichtung im Rahmen des Hilfeplankonzepts abgestimmt und sind stark auf den jeweiligen Bedarf im Einzelfall zugeschnitten. Der Kläger beschreibt in seiner Stellungnahme, dass neben dem unterschiedlichen Einsatz von Fachdiensten auch die alltägliche Arbeit mit den jungen Frauen in Hinblick auf den jeweiligen Bedarf und das jeweiligen Störungsbild differiert. In Team- und Fallbesprechungen würden die jungen Frauen und ihre Kinder einzeln betrachtet und besprochen sowie die individuellen Bedarfe beachtet und begleitet werden. Sofern der Beklagte in seinem Schriftsatz vom 11. Januar 2019 anführt, dass die Qualität der Betreuung und der fachdienstlichen Unterstützung bei therapeutischem Bedarf differieren müsste, wird damit aus Sicht des Gerichts - nicht zuletzt durch die vorgesehene psychologische Einzelbetreuung - insofern Rechnung getragen. Eine Abbildung jedes einzelnen Störungsbildes und der darauf fußenden Maßnahmen im Einzelfall würde dabei, wie der Kläger nachvollziehbar dargelegt hat, den Rahmen der Konzeption sprengen und wäre angesichts des individuell zugeschnittenen Hilfsangebotes kaum durchführbar. Diese detaillierte Regelung muss vielmehr dem individuellen Hilfeplanverfahren vorbehalten bleiben.

95
6. Sofern der Beklagte im Widerspruchsbescheid des Weiteren vorträgt, dass in der Konzeption Beschreibungen fehlen würden, wie im Betreuungsalltag in der Einrichtung sog. „§ 8a SGB VIII-Fälle“ erkannt werden würden - wie also z.B. durch regelmäßige Begutachtung im Auge behalten werde, ob die Säuglinge und Kleinkinder Misshandlungen erleiden würden -, und insoweit das Kindeswohl nicht als gewährleistet ansieht, hält das Gericht auch diese Kritik für unbegründet. Zum einen sieht die Konzeption unter 1.5.2 und 1.5.7.2 explizit Schulungen und Fortbildungen der Mitarbeitenden zu Erst- und Gefährdungseinschätzungen gemäß § 8a SGB VIII vor. Zum anderen dürfte sich durch das engmaschige Betreuungssystem und insbesondere auch die wöchentliche Kinderbetreuung eine explizit in die Konzeption aufgenommene geforderte „regelmäßige Begutachtung der Babys“ erübrigen. Dass der Kläger den Schutzauftrag nach § 8a SGB VIII durchaus ernst nimmt, zeigt auch die wirkungsorientierte Konzeption, welche ein gesamtes Kapitel dem Schutz vor Gewalt (Seite 37 f.) widmet, in dem explizit die Abwendung einer möglichen Kindeswohlgefährdung und die Einleitung von Schritten im Verdachtsfall thematisiert werden. Im Übrigen liegen auch keinerlei Anhaltspunkte dafür vor, dass der Kläger, der vielfach als Einrichtungsträger tätig und dem Beklagten hierdurch bekannt ist, seinen Schutzauftrag insoweit vernachlässigen würde.

96
7. Auch die Beschreibungen in der Konzeption zum Thema „Hinführung zur Selbstständigkeit der jungen Mütter“ und „Mutter-Kind-Bindung“ hält das Gericht entgegen der Auffassung des Beklagten für ausreichend, um zumindest eine Kindswohlgefährdung ausschließen zu könne.

97
So wird das Thema Verselbstständigung an mehreren Stellen der Konzeption aufgegriffen und als eines der grundsätzlichen Ziele der Einrichtung (1.4.2) definiert. Die Konzeption nennt z.B. unter 1.4.4 als einen der fachlichen Schwerpunkte, dass die Schwangeren und jungen Mütter auf eine eigenverantwortliche Lebensführung mit Kind und gegebenenfalls auf den Übergang in weniger intensive Betreuungsformen vorbereitet und hierbei von einem multidisziplinären Team heilpädagogisch, psychologisch und sozialpädagogisch unterstützt werden würden. Ein weiterer Schwerpunkt der Einrichtung liegt der Konzeption zufolge u.a. in dem Aufbau und Erhalt sozialer Kontakte außerhalb der Wohneinrichtung. Die „Gestaltung des Ablöseprozesses“ ist zudem als eigener Punkt im Katalog der Fördermaßnahmen aufgezählt (1.5.4.11); dort heißt es, dass die Rückführungs-, Zusammenführungs- oder Verselbstständigungsperspektive von Maßnahmenbeginn an thematisiert werde und zukünftige

Perspektiven frühzeitig geklärt und erprobt werden würden. Auch werde als Zusatzleistung eine individuelle Nachbetreuung vorgesehen.

98
Dem Beklagten ist insoweit zuzustimmen, dass es sich bei den genannten Punkten weitestgehend um Schlagworte bzw. Stichpunkte handelt. Im Grundsatz zeigt die Konzeption jedoch, dass das Thema Verselbstständigung einen hohen Stellenwert in der Einrichtung einnimmt und die Betreuung der Bewohnerinnen von Beginn an begleitet. Dass in der Konzeption keine konkreten Umsetzungshandlungen beschrieben werden, führt daher - auch in Zusammenschau mit den Beschreibungen hierzu in der wirkungsorientierten Konzeption - nicht zu dem Schluss, dass solche in der Einrichtung nicht stattfinden würden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass eine Beschäftigung mit der Thematik sowohl im Alltag durch die Bezugsbetreuerinnen als auch in der fachdienstlichen Betreuung erfolgt. Zumindest liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass der Kläger in der tatsächlichen Arbeit den Punkt in einer Weise vernachlässigt, der zu einer Kindswohlgefährdung führen könnte.

99
Soweit der Beklagte des Weiteren eine fehlende Darstellung von Mutter-Kind-Themen bemängelt, erachtet das Gericht auch insoweit die Ausführung im Konzept als ausreichend. So wird in dem in der Konzeption vom 18. August 2016 angeführten beispielhaften Tagesablauf explizit aufgeführt, dass die jungen Mütter im Umgang mit ihren Kindern - „z.B. spielen/beschäftigen, Unterscheidung von Hunger/Schmerz/Müdigkeit/Langeweile, Versorgung der kindlichen Bedürfnisse“ - und in hauswirtschaftlichen Belangen wie Wäschepflege oder kindgerechte Ernährung angeleitet werden. Als konkrete Maßnahmen zur Förderung der Erziehungskompetenz werden des Weiteren unter 1.5.4.5 die Hilfe und Unterstützung beim Aufbau der Mutter-Kind-Bindung z.B. durch Video-Home-Training zur Förderung der Basiskommunikation, das Angebot eines Erste-Hilfe-Kurses am Kind, die Förderung der Empathie der Mütter gegenüber ihren Kindern, ein Elternkompetenztraining sowie Hilfe beim Erlernen der Zubereitung von kindgerechter Nahrung und bei der Entwicklung von kindlichen und gesellschaftskonformen Essensritualen genannt. Diese Darstellung erscheint ausreichend, um eine Vorstellung von der konkreten Arbeit zu erlangen und eine Gefährdung des Kindeswohls auszuschließen zu können.

100
8. Soweit der Beklagte über die im Widerspruchsbescheid dargelegten Kritikpunkte hinaus im Schriftsatz vom 11. Januar 2019 moniert, dass der Kläger aktuell entgegen der gemeinsamen Verständigung auf die sog. Fachkräfteliste „eigenmächtig“ im Gruppendienst Psychologen als Gruppenpersonal einsetze, ist auf das mit der Konzeption beantragte Personal zu verweisen. Für den Gruppendienst sind demnach allein Sozialpädagoginnen, Erzieherinnen, Heilpädagoginnen und Pädagoginnen vorgesehen. Werden in der Zukunft neben dem für die Einrichtung genehmigten Personal andere, möglicherweise hierfür nicht qualifizierte Mitarbeiter eingesetzt, stellt dies ein Problem der nachträglichen Aufsicht dar. Dem vorliegenden Antrag auf Betriebserlaubnis ist jedoch allein das mit der Konzeption beantragte Personal zugrunde zu legen (vgl. hierzu allgemein: VG …, U.v. 20.3.2019 - M 18 K 17.2834 - juris).

101
Insgesamt war - trotz der knapp gehaltenen Konzeption - mit den u.a. in der mündlichen Verhandlung erfolgten ergänzenden Einlassungen des Klägers sowie den zwischenzeitlich umfangreich vorliegenden weiteren schriftlichen Konzeptionen die Gefährdungssituation hinreichend überprüfbar. Anhaltspunkte dafür, dass das Kindeswohl in der Einrichtung des Klägers nicht gewährleistet werden könne, ergaben sich alles in allem nicht. Der Kläger hat daher einen Anspruch auf die von ihm beantragte Erlaubnis.

102
Der Beklagte hat auch kein Recht dazu, die Betriebserlaubnis - entgegen dem Antrag des Klägers - ausschließlich auf Leistungsempfänger nach § 19 SGB VIII zu beschränken.

103
Wie die Vertreter des Beklagten in der mündlichen Verhandlung nochmals zum Ausdruck gebracht haben und wie es auch die außergerichtlichen Verhandlungen zeigen, möchte der Beklagte für jedwede Mutter-Kind-Einrichtung - und so auch für die streitgegenständliche Einrichtung des Klägers - ausschließlich Betriebserlaubnisse für eine Leistungserbringung nach § 19 SGB VIII erteilen. Diese Auffassung negiert jedoch zum einen die Organisationshoheit des Einrichtungsträgers und findet zum anderen in ihrer Pauschalität keine Stütze im Gesetz.

104
Wie bereits dargelegt, sind die Einrichtungsträger - unter der Prämisse der Gewährleistung des Kindeswohls - frei in der Ausgestaltung ihrer Einrichtungskonzeption. Welche Art von Jugendhilfeleistungen in der Einrichtung angeboten werden sollen, steht dabei, ohne dass zuvor eine Bedarfsabfrage erfolgen müsste, ebenfalls in deren Ermessen. Neben den „klassischen“ Hilfen, die im SGB VIII ausdrücklich beschrieben sind, sind im Rahmen der Hilfe zur Erziehung in Hinblick auf den erzieherischen Bedarf im Einzelfall (§ 27 Abs. 2 S. 2 SGB VIII) dabei auch neue, individuell gestaltete Hilfearten denkbar (vgl. DIJuf-Rechtsgutachten v. 13.11.2020, JAmt 2021, 28, 29; VG …, B.v. 9.7.2020 - M 18 E 20.2436 - juris Rn. 54; B.v. 7.4.2020 - M 18 E 20.1277 - juris Rn. 39). Warum man angesichts dessen das - unter dem Aspekt der „Drei-Generationen-Hilfe“ und der sehr jungen Zielgruppe durchaus als besonders zu bezeichnende - Einrichtungskonzept des Klägers nun ausschließlich unter dem Dach des § 19 SGB VIII erfassen müsste, erschließt sich dem Gericht nicht.

105
Auch das vom Beklagten im Schriftsatz vom … … … (wohl) als Begründung für seine Auffassung herangezogene Rechtsgutachten des … vom … … 2013 (JAmt 2013, 629) und der Beschluss des OVG Sachsen-Anhalt vom 3. Dezember 2013 (4 L 41/13 - juris) bringen insoweit keinen Erkenntnisgewinn. Diese betreffen jeweils die Frage, ob eine Einrichtung, in der Kinder nicht allein, sondern im Rahmen einer Unterbringung nach § 19 SGB VIII mit ihren volljährigen Müttern bzw. Vätern untergebracht sind, grundsätzlich einer Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII bedarf. Zwar nimmt das …-Gutachten in seinen Ausführungen dabei als Eltern-Kind-Einrichtungen im Wesentlichen nur die Wohnformen nach § 19 SGB VIII in den Blick, jedoch kann daraus im Umkehrschluss nicht geschlossen werden, dass die Betreuung alleinerziehender Mütter oder Väter mit ihren Kindern ausschließlich im Rahmen des § 19 SGB VIII erfolgen kann. So heißt es im herangezogenen Gutachten des … vielmehr selbst, dass „angesichts der allgemeinen Tendenz zu immer differenzierteren und flexibilisierten, z.T. auch vernetzten neuen Formen der Pädagogik in Einrichtungen […] immer neue Konstellationen [erg. entstehen], die nicht ohne weiteres typologisch aufgelistet und zugeordnet werden können.“ Auch aus der Entscheidung des OVG Sachsen-Anhalt lässt sich keine Bestätigung der Rechtsansicht des Beklagten herauslesen. Zwar bezog sich diese ebenfalls auf eine Einrichtung nach § 19 SGB VIII, den Entscheidungsgründen lässt sich jedoch konkludent entnehmen, dass das Gericht in der Einrichtung nach § 19 SGB VIII lediglich eine der möglichen Wohnformen für Mütter bzw. Väter und ihre Kinder sieht (vgl. a.a.O, Rn. 10). Soweit sich der Beklagte darüber hinaus auf eine entsprechende Weisung des Bayerischen Ministeriums für Familie, Arbeit und Soziales beruft, ohne diese vorlegen oder zumindest die dieser zugrundeliegenden rechtlichen Erwägungen nennen zu können, ist auch dies unbehelflich. Der Beklagte hat (im Übrigen auch bereits im Verwaltungsverfahren gegenüber dem Antragsteller) seine Position rechtlich zu begründen.

106
Die Zielsetzung der Hilfe liegt bei § 19 SGB VIII in der auf die Erziehungsfähigkeit bezogenen Persönlichkeitsentwicklung des allein erziehenden Elternteils (vgl. Struck in: Wiesner, SGB VIII, 5. Aufl. 2015, § 19 Rn. 9), bei der Hilfe zur Erziehung in der Behebung einer - bereits eingetretenen oder drohenden - Fehlentwicklung bzw. eines Rück- oder Stillstands der Persönlichkeitsentwicklung des Kindes, hier also der Schwangeren bzw. Mutter (vgl. Nellissen in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB VIII, 2. Aufl. (Stand: 26.04.2021), § 27 Rn. 43). Obgleich diese - insbesondere bezogen auf einen „Drei-Generationen-Bedarf“ - nicht gänzlich trennscharfe Abgrenzung im Einzelfall Schwierigkeiten bereiten mag, zeigt der im Rahmen des KICK neu eingeführte § 27 Abs. 4 SGB VIII, dass § 19 SGB VIII nicht geeignet ist, alle Eltern-Kind-Einrichtungen abzudecken, woran dem Kläger jedoch mit seinem weitestgehend offenen Konzept aber offensichtlich gerade gelegen ist. Wird ein Kind oder eine Jugendliche während ihres Aufenthalts in einer Einrichtung oder einer Pflegefamilie selbst Mutter eines Kindes, so umfasst die Hilfe zur Erziehung nach dieser Vorschrift auch die Unterstützung bei der Pflege und Erziehung dieses Kindes. In der Gesetzesbegründung heißt es hierzu, dass die bisherigen Regelungen des SGB VIII diese Sondersituation nicht erfassten. Könnten im Rahmen von Hilfe zur Erziehung auch pädagogische und therapeutische Leistungen für die jungen Frauen erbracht werden, sei dies im Rahmen des § 19 SGB VIII nicht vorgesehen (BT-Drs. 15/5616 S. 25 f). Dies zeigt deutlich, dass neben den von § 19 SGB VIII umfassten Konstellationen, welche schwerpunkmäßig die Erziehungsfähigkeit betreffenden Aspekte der Persönlichkeitsentwicklung im Blick haben, ein darüberhinausgehender Bedarf an andersgearteten - im Betreuungsbedarf weitergehenden - Eltern-Kind-Einrichtungen besteht.

107
Der Wunsch des Klägers, mit der Einrichtung eine Vielzahl an Jugendhilfefällen abdecken zu können und sich dementsprechend mit einem breiten Angebot an Leistungen größtmögliche Flexibilität zu bewahren, ist daher nachvollziehbar und nicht zu beanstanden. Insoweit hat der Kläger in der mündlichen Verhandlung auch nachvollziehbar ausgeführt, dass die Bewilligungspraxis der Jugendämter sehr unterschiedlich sei und manche Jugendämter gerade hinsichtlich der von dem Kläger in den Blick genommenen Zielgruppe eine Einrichtung nur für Leistungen nach § 19 SGB VII nicht für ausreichend erachten würden. Auch durch die - äußert schwierigen - Verhandlungen zur Leistungsvereinbarung für den Betrieb entsprechend der vorläufigen Betriebserlaubnis vom 26. September 2017, wird deutlich, dass die von dem Kläger in der geplanten Einrichtung erbrachten Leistungen hinsichtlich der zu wählenden Rechtsgrundlage sehr unterschiedlich gewertet werden. Die Zielgruppe ist daher vorliegend anhand des tatsächlichen - weitreichenden - Förderbedarfs zu bestimmen und dementsprechend, wie von dem Kläger beantragt, rechtlich weit zu definieren und nicht auf Leistungen nach § 19 SGB VIII zu reduzieren.

108
Dass mit einem Angebot von verschiedensten Jugendhilfeleistungen und nicht nur der Leistung gemäß § 19 SGB VIII eine Kindeswohlgefährdung einhergehen würde - was im Rahmen des Betriebserlaubnisverfahrens alleiniger Prüfungsmaßstab ist -, dürfte im Übrigen vom Beklagten aber auch nicht behauptet worden sein.

109
Der Verpflichtungsklage war mithin stattzugeben.

110
Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

111
Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. Zivilprozessordnung - ZPO.