

Rheinland-Pfalz



**Landesamt für
Soziales, Jugend und
Versorgung**

www.Landesjugendamt.de



**Positionspapier
Freiheitsentziehung in
Einrichtungen für Minderjährige
– Grundlagen und Kriterien für die
Betriebserlaubnis nach §§ 45 ff. SGB VIII**

Beschluss des Landesjugendhilfeausschusses vom 19. September 2005

Impressum

Herausgeber:
Landesamt für Soziales, Jugend
und Versorgung des Landes
Rheinland-Pfalz
– Landesjugendamt/Landesjugendhilfeausschuss –
Rheinallee 97-101
55118 Mainz

Mainz, September 2005

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Inhaltsverzeichnis	1
Einleitung	2
Gesetzliche Grundlagen	2
Freiheitsentziehende Maßnahmen im Rahmen von Hilfen zur Erziehung	3
Freiheitsentziehende Maßnahmen im Rahmen der Erziehung in einem Heim der Jugendhilfe nach dem Jugendgerichtsgesetz	5
Die Betriebserlaubnis als Element in einem komplexen System von Verantwortlichkeiten für Kinder und Jugendliche, die in Einrichtungen betreut oder erzogen werden.....	7
Betriebserlaubnis und Schutz von Kindern in Einrichtungen - Gesetzliche Grundlage	8
Der Ansatz der Betriebserlaubnisbehörde	9
Besondere Gefährdungsaspekte für junge Menschen	10
Physische Gefährdungen.....	10
Psychische Gefährdungen.....	10
Soziale Gefährdungsmomente.....	11
Verletzung der Persönlichkeitsrechte.....	11
Besondere Anforderungen an die Einrichtungen	12
Anforderungen an den Träger.....	12
Anforderungen an die Personalausstattung	12
Anforderungen an Konzept und Angebot	13
Anforderungen an Räumlichkeiten und Sachausstattung	14

Einleitung

Im **Spannungsfeld zwischen Jugendhilfe, Jugendpsychiatrie und Justiz** hat für die Jugendhilfe das Recht der jungen Menschen auf Förderung ihrer Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit gem. **§ 1 Abs. 1 SGB VIII** eine zentrale Bedeutung. Zur Verwirklichung dieses Rechts gehört neben der Förderung der individuellen und sozialen Entwicklung auch die Aufgabe, Kinder und Jugendliche vor Gefahren für ihr Wohl zu schützen (**§ 1 Abs. 3 Nr. 3 SGB VIII**). Die Aufgabe, Hilfe zu leisten und entsprechende Leistungen anzubieten wird also durch die Ausübung des staatlichen „Wächteramts“ ergänzt.

Im Erziehungsprozess sind auch Grenzsetzungen, Einschränkungen oder Sanktionen legitime Mittel, sofern sie die Zwecke des § 1 Abs. 1 SGB VIII unterstützen. Im Einzelfall, z. B. wenn junge Menschen sich selbst oder Andere gefährden, kann es gerechtfertigt sein, freiheitsbeschränkende oder freiheitsentziehende Maßnahmen einzuleiten.

Gesetzliche Grundlagen

Das SGB VIII enthält keine eigenständige Grundlage für längerfristige freiheitsentziehende Maßnahmen in der Jugendhilfe. Im Rahmen einer kurzfristigen Krisenintervention gibt § 42 Abs. 1 SGB VIII dem Jugendamt die Verpflichtung, ein Kind oder einen Jugendlichen in seine Obhut zu nehmen (**Inobhutnahme**). **Hierbei sind gemäß § 42 Abs. 5 SGB VIII freiheitsentziehende Maßnahmen nur zulässig, wenn und soweit sie erforderlich sind, um eine Gefahr für Leib und Leben des Kindes oder des Jugendlichen oder Dritter abzuwenden.** Das Jugendamt handelt im Rahmen des ihm in dieser Krisensituation obliegenden öffentlich-rechtlichen Erziehungsauftrags, der für die Dauer der Inobhutnahme an die Stelle der elterlichen Sorge der Eltern tritt.

Bei Freiheitsbeschränkungen und Freiheitsentziehung sind die **Rechte der jungen Menschen**, ganz besonders zu beachten. Zu den allgemeinen Menschen- und Persönlichkeitsrechten gehören das Recht auf **Menschenwürde** (Art. 1 Grundgesetz) und auf **freie Entfaltung der Persönlichkeit** (Art. 2 Grundgesetz). Bei freiheitsentziehenden Maßnahmen ist außerdem die **UN-Konvention über die Rechte des Kindes** (UN-KRK) zu berücksichtigen. Art. 3 Abs. 1 fordert, dass bei allen Maßnahmen, die das Kind betreffen, gleichviel, ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, das Wohl des Kindes vorrangig zu berücksichtigen ist. Gem. Art. 37 lit. b UN-KRK darf Freiheitsentziehung bei einem Kind **im Einklang mit dem Gesetz** nur als **letztes Mittel** für die **kürzeste angemessene Zeit** angewendet werden. Diese völkerrechtlichen Vorschriften beziehen sich auf Kinder und Jugendliche bis zur Erreichung der Volljährigkeit und sind, auch wenn sie nicht unmittelbar anwendbar sind, im Sinne einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung für die Konkretisierung des Kindeswohls verbindlich zu beachten.

Freiheitsentziehende Maßnahmen im Rahmen von Hilfen zur Erziehung

Während noch in den 70er Jahren freiheitsentziehende Maßnahmen in der Heimunterbringung verbreitete Praxis waren und in der Anordnung der Fürsorgeerziehung gleichzeitig die Befugnis zur „geschlossenen Unterbringung“ gesehen wurde, ist diese Form der Heimerziehung insbesondere in den Reformdiskussionen zum KJHG in die fachliche und rechtliche Kritik geraten. Zu einem von vielen geforderten Verbot der geschlossenen Unterbringung hat sich der Gesetzgeber des KJHG jedoch nicht bereit gefunden¹. Freiheitsbeschränkungen in der Heimerziehung bedürfen jedoch der besonderen rechtlichen und fachlichen Legitimation. Wiesner² sieht freiheitsentziehende Maßnahmen in bestimmten Fällen der Entwicklungsgefährdung von Kindern oder Jugendlichen als Bedingung der Hilfe zur Erziehung. Er weist zum einen auf die **Erziehung als notwendige Voraussetzung der Persönlichkeitsentwicklung** und zum anderen auf die **Mitwirkungspflicht des Kindes oder Jugendlichen** hin. Das Recht des Kindes oder Jugendlichen auf Erziehung und der darauf bezogene Erziehungsauftrag der Eltern beinhaltet auch, dass Freiheitsentziehung und Erziehungsauftrag keine Gegensätze sein müssen, sondern in bestimmten Fällen, z. B. bei Entwicklungsgefährdung des Kindes zur Abwehr von Gefahren für das Kindeswohl Freiheitsentziehung eine notwendige Maßnahme sein kann. So gesehen greift hier der Staat nicht in die Rechte der Kinder ein, sondern er unterstützt die Eltern in der Ausübung ihrer Erziehungsverantwortung.

Heimerziehung gem. § 34 SGB VIII gibt daher nicht die Befugnis zum Einsatz von freiheitsentziehenden Maßnahmen. Voraussetzung ist vielmehr eine **Genehmigung des Familiengerichts** nach § 1631 b BGB. Im Gegensatz zu den ausführlichen Vorschriften über die Inobhutnahme werden die Voraussetzungen für eine Unterbringung in § 1631 b BGB nicht näher definiert. Die Vorschrift beschreibt lediglich in Ausführung des Richtervorbehalts gem. Art. 104 Abs. 2 Grundgesetz die verfahrenstechnischen Anforderungen an eine derartige Maßnahme: Eine Unterbringung des Kindes, die mit Freiheitsentziehung verbunden ist, ist nur mit Genehmigung des Familiengerichts zulässig. Ohne die Genehmigung ist die Unterbringung nur zulässig, wenn mit dem Aufschub Gefahr verbunden ist; die Genehmigung ist unverzüglich nachzuholen. Das Gericht hat die Genehmigung zurückzunehmen, wenn das Wohl des Kindes die Unterbringung nicht mehr erfordert. Der im letzten Satz enthaltene Verweis auf das **Wohl des Kindes** lässt den Schluss zu, dass das Kindeswohl vom Familiengericht als materielle Unterbringungs Voraussetzung zur Entscheidungsgrundlage gemacht wird und ihm die Befugnis gibt, in das Aufenthaltsbestimmungsrecht der Eltern einzugreifen. § 1631b BGB ist damit eine auf Grund des **staatlichen Wächteramts** aus Art. 6 Abs. 2 GG notwendige Einschränkung des elterlichen Sorgerechts. Das Gericht ordnet nicht die freiheitseinschränkende Unterbringung an, sondern genehmigt die von den Eltern im Rahmen ihres Aufenthaltsbestimmungsrechts beschlossene Freiheitsentziehung nach Prüfung der materiellen Unterbringungs Voraussetzungen auf der Basis des Kindeswohls. Wenn den Eltern das Sorgerecht ganz oder teilweise entzogen ist (§ 1666 BGB), entscheidet an ihrer Stelle ein Pfleger, der seinerseits die Genehmigung der geschlossenen Unterbringung durch das Familiengericht einholen muss. Lediglich in besonderen Ausnahmefällen, z. B. bei Suizidgefahr des Kindes oder bei unmittelbarer Gefahr des Begehens schwerer Straftaten gestattet § 1631 b Abs. 2 BGB die **Unterbringung ohne richterliche Zustimmung**, die aber unverzüglich nachzuholen ist.

¹ vgl. Wiesner, SGB VIII § 34 Rdn.21

² vgl. Wiesner, Freiheitsentziehung in pädagogischer Verantwortung, Das Jugendamt 3/2003, S. 109ff., S. 113

Die richterliche Genehmigung einer Unterbringung nach § 1631b S.1 BGB hat grundsätzlich **vor der Heimeinweisung** zu erfolgen. Das Verfahren richtet sich nach §§ 70 ff. FGG (Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit). Das Familiengericht muss Inhalt und Umfang der zu treffenden Entscheidung nach Maßgabe des § 70 f Abs.1 Nr.2 FGG „näher“ bezeichnen. In Anbetracht der Eingriffsintensität hinsichtlich der Grundrechte des betroffenen Kindes ist zu prüfen, ob das Kindeswohl eine derart einschneidende Maßnahme überhaupt erfordert und ob die Freiheitsentziehung als ultima ratio dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung trägt. Dem Betroffenen sind bei der Entscheidung wichtige Beteiligungsrechte eingeräumt. Die Genehmigung darf gem. § 70 Abs.1 i.V.m. § 70 c FGG erst nach Anhörung des Kindes erteilt werden. Mit Vollendung des 14. Lebensjahres ist ein Kind ohne Rücksicht auf seine Geschäftsfähigkeit in Unterbringungssachen verfahrensmündig (§ 70 a FGG), d.h. es kann Anträge stellen und Rechtsmittel einlegen. Wenn, was in der Regel der Fall sein dürfte, bei der Anordnung der Maßnahme das Interesse des Kindes zu dem seiner gesetzlichen Vertreter in erheblichem Gegensatz steht, ist ein Verfahrenspfleger (**Anwalt des Kindes**) zu bestellen (§§ 50, 70b FGG). Die Entscheidung des Familiengerichts ist dem Minderjährigen grundsätzlich stets selbst bekanntzugeben; er muss über die Möglichkeit, Rechtsmittel einzulegen, belehrt werden (§§ 70 f und g FGG). Das Jugendamt ist verpflichtet, die Kinder und Jugendlichen in geeigneter Weise über ihre Rechte im Verfahren vor dem Familiengericht zu informieren (§ 8 Abs. 1 SGB VIII).

Mit der Formulierung in § 1631 b BGB, dass das Gericht die Genehmigung zurückzunehmen hat, wenn das Wohl des Kindes die Unterbringung nicht mehr erfordert, wird das Gericht dazu verpflichtet, das Vorliegen der Unterbringungsvoraussetzungen regelmäßig zu überprüfen. Auch hier gilt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und des geringstmöglichen Eingriffs, sodass nur in dem unbedingt notwendigen Umfang von der Möglichkeit freiheitsentziehender Maßnahmen Gebrauch zu machen ist.

Der Widerspruch zwischen sozialpädagogischer Hilfe und Freiheitsentziehung kann nie vollständig aufgelöst werden. Die Funktion der Freiheitsentziehung ist allenfalls die eines Einstiegs, einer Bedingung dafür, dass Hilfe zur Erziehung überhaupt gewährt bzw. geleistet werden kann. Dabei wird unterstellt, dass auf diese Weise die Chance eines Beziehungsaufbaus gegeben ist, der seinerseits Voraussetzung für die erfolgreiche Erbringung einer Hilfe zur Erziehung ist. Dies bedeutet gleichzeitig, dass Freiheitsentziehung – so verstanden – nur der (erste) Teil eines umfassenden Hilfekonzepts sein kann, dessen Hauptphase in offener Form verläuft, das freilich Rückschläge und damit erneute Freiheitsentziehung nicht von vornherein generell ausschließt³. Wichtig ist dabei, dass der für die Hilfe zur Erziehung nach § 36 SGB VIII verpflichtend aufzustellende Hilfeplan die Notwendigkeit der freiheitsentziehenden Maßnahmen bestätigt, im Aufstellungsverfahren die Mitwirkungsrechte der Eltern und des Kindes berücksichtigt werden und der Hilfebedarf in kurzen Intervallen regelmäßig überprüft wird.

³ vgl. Wiesner, Fn. 2, Das Jugendamt 3/2003, S. 113

Freiheitsentziehende Maßnahmen im Rahmen der Erziehung in einem Heim der Jugendhilfe nach dem Jugendgerichtsgesetz

Zu freiheitsentziehenden Maßnahmen kann es auch im Rahmen der **vorläufigen Anordnung des Jugendrichters über die Erziehung in einem Heim der Jugendhilfe gem. § 71 Abs. 2 JGG** kommen. Zur Verhinderung der schädlichen Auswirkungen einer Inhaftierung verfügt der Richter die Unterbringung in einem **geeigneten Heim der Jugendhilfe**. „Geeignet“ sind dabei alle Heime im Sinne von § 34 SGB VIII (nicht „sonstigen Einrichtungen“), die entsprechend der ratio legis des § 71 JGG einer weiteren Entwicklungsgefährdung oder „kriminellen Verfestigung“ entgegenwirken können. Gemeint sind also Heime als Einrichtung über Tag und Nacht. Die Ausführung der vorläufigen Unterbringung richtet sich nach den für das Heim der Jugendhilfe geltenden Regeln.

Gem. **§ 72 Abs. 4 JGG (Heim statt Untersuchungshaft)** kann unter denselben Voraussetzungen, unter denen ein Haftbefehl erlassen wird, mit Zustimmung des Jugendlichen auch eine einstweilige Unterbringung in einem Heim der Jugendhilfe (**§ 71 Abs. 2 JGG**) angeordnet werden. Der Jugendliche muss sich entscheiden, ob er sich in einen erzieherischen Kontext begibt oder ob er in U-Haft geht. Dabei muss er die Bedingungen des Heimes, z. B. das Konzept mit einer ggf. nur schrittweise Erreichung von größeren Freiheiten kennen und der Unterbringung zustimmen. Der Jugendrichter ist verpflichtet, die alternativen Möglichkeiten vorab zu klären. Untersuchungshaft darf nur verhängt und vollstreckt werden, wenn ihr Zweck nicht durch eine vorläufige Anordnung über die Erziehung oder durch andere Maßnahmen gesichert werden kann. **Die Ausführungen der einstweiligen Unterbringung richten sich nach den für das Heim der Jugendhilfe geltenden Regelungen (§ 71 Abs. 2 JGG).**

Die Unterbringung in einem Heim der Jugendhilfe ist somit keine besondere Form der Untersuchungshaft, sondern eine von der Jugendhilfe bereitgestellte **Alternative zur Untersuchungshaft**.⁴ Damit wird nicht vorgeschrieben, dass das Heim auch fluchtsicher sein muss. Der Gesetzgeber hat sich bewusst und gezielt für beide unterschiedlichen Varianten der Freiheitsbeschränkung und des –entzugs gegenüber Jugendlichen ausgesprochen: einmal für die (fluchtverhindernde) Untersuchungshaft gem. § 72 JGG, zum anderen für die (mildere) Form der Heimunterbringung, die – vergleichbar mit den Grundsätzen zum offenen Strafvollzug in § 10 Abs. 1 i.V.m. § 141 StVollzG – entweder keinen oder nur verminderten Schutz vor einer möglichen Flucht bietet.⁵ Ob und wie die Bewegungsfreiheit der untergebrachten Jugendlichen eingeschränkt wird, richtet sich nach dem pädagogischen Konzept und den individuellen Notwendigkeiten des Einzelfalls. Diese Entscheidung darf daher nicht von der Justiz präjudiziert werden.

⁴ vgl. Erlass des Justizministeriums, des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales und des Innenministeriums in Nordrhein-Westfalen vom 3.5.1995 JMBL. NW 1995, 133

⁵ vgl. Czerner, Frank, Minderjährige hinter Schloss und Riegel? Freiheitsbeschränkende bzw. –entziehende Maßnahmen gegenüber Kindern und Jugendlichen – insbesondere nach § 42 SGB VIII, § 1631b BGB und den §§ 71, 72 JGG, Tübingen 2004, S.92 f.

Mit der Unterbringung in einem Heim der Jugendhilfe verliert der Jugendliche den Status eines Untersuchungsgefangenen. Die wegen der Schwere des Grundrechtseingriffs in der Untersuchungshaft **zum Schutz des U-Häftlings geltenden Vorschriften der Untersuchungshaftvollzugsordnung** finden von ihrer Natur her bei der Heimunterbringung keine Anwendung, da sie auf die besonderen Begleitumstände der Untersuchungshaft abstellen. Besuchs- und Beschwerderechte sowie die Möglichkeiten einer gerichtlichen Überprüfung von Entscheidungen haben für Maßnahmen der Jugendhilfe keine Geltung. Daher führt der Systemwechsel von der Justiz in die Jugendhilfe dazu, dass bei freiheitseinschränkenden Maßnahmen die grundrechtssichernden Verfahrensrechte für den Vollzug der Untersuchungshaft durch die spezifischen Kontrollmechanismen der Jugendhilfe abgelöst werden müssen.

Wird anstelle von U-Haft die Unterbringung in einem Heim der Jugendhilfe angeordnet, bedeutet das noch nicht ohne weiteres, dass die Unterbringung mit freiheitsentziehenden Maßnahmen verbunden werden muss. Der Jugendrichter kann vielmehr entscheiden, ob er im Rahmen der Prüfung der Geeignetheit des Heimes eine Einrichtung aussucht, die freiheitsentziehende Maßnahmen einsetzt oder ob er ein Heim auswählt, das grundsätzlich auf derartige Maßnahmen verzichtet. Auf Grund von Art. 104 Abs. 2 Grundgesetz (Richtervorbehalt) ist daher eine **Freiheitsentziehung in einem Heim im Rahmen der U-Haftvermeidung nur dann zulässig, wenn die Freiheitsentziehung im richterlichen Unterbringungsbeschluss ausdrücklich legitimiert wird.**

Art und Dauer der Freiheitsentziehung richtet sich nach den pädagogischen Notwendigkeiten des Einzelfalls. Alle freiheitsbeschränkenden und freiheitsentziehenden Maßnahmen sind ein massiver Eingriff in die Grundrechtsposition des Jugendlichen. Die Beachtung seiner Rechte und die Verhinderung von missbräuchlicher Anwendung dieser Zwangsmittel müssen deswegen auch bei Maßnahmen der Jugendhilfe besonders gesichert werden. Zur Gewährleistung der Rechte des Jugendlichen bei freiheitseinschränkenden Maßnahmen muss die Jugendhilfe bei Projekten der U-Haftvermeidung neben der richterlichen Entscheidung ein **eigenes rechtsstaatliches Beschwerdemanagement** vorhalten, auf das im Rahmen der Prüfung der Geeignetheit einer Einrichtung besonders geachtet werden muss. Außerdem muss der Hilfeplan regelmäßige kurzfristige Überprüfungen des Fortbestehens der Gründe für die freiheitsentziehenden Maßnahmen vorsehen.

Die Betriebserlaubnis als Element in einem komplexen System von Verantwortlichkeiten für Kinder und Jugendliche, die in Einrichtungen betreut oder erzogen werden

Auch bei Minderjährigen, die für einen Teil des Tages oder über Tag und Nacht in einer Einrichtung untergebracht sind, gilt Artikel 6 GG, nach dem Pflege und Erziehung der Kinder das natürliche Recht der **Eltern** und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht sind.

Eltern bzw. Personensorgeberechtigte, die ihre Kinder einer Einrichtung anvertrauen, delegieren damit zunächst einen Teil ihrer konkreten alltäglichen Erziehungsverantwortung einschließlich der Verpflichtung, die Minderjährigen vor Gefahren für ihr Wohl zu schützen, an den **Träger der Einrichtung bzw. an dessen Personal**.

Mit der Leistung übernimmt der **Einrichtungsträger** auch die umfassende Verantwortung für die fachgerechte, dem Wohl der Minderjährigen entsprechende Ausführung der Leistung.

Wenn die Kinder im Rahmen einer Hilfe zur Erziehung oder einer Hilfe nach § 35a SGB VIII in einer Einrichtung betreut werden, übernimmt das **Jugendamt** im Rahmen der **Hilfeplanung** zusätzlich eine grundlegende Garantie dafür, dass die Hilfe bedarfsgerecht ist und dem Erziehungs- und Förderungsanspruch der Kinder Rechnung trägt. Das Jugendamt übernimmt in diesem Rahmen auch jene generelle Schutzfunktion gegenüber dem einzelnen Kind oder Jugendlichen, die zu Zeiten des JWG der damaligen Heimkinderaufsicht zukam. Das fallverantwortliche Jugendamt kann dabei im Rahmen der Hilfe zur Erziehung zurückgreifen auf die **Vereinbarungen nach §§ 78a ff. SGB VIII**, speziell auf jene zu den Leistungen der Einrichtung und zur Qualitätsentwicklung.

Wird im Rahmen der Hilfe zur Erziehung die Anwendung von freiheitsentziehenden Maßnahmen für notwendig erachtet, bedürfen Einrichtungsträger bzw. mit der Erziehung in der Einrichtung beauftragte Personen dazu, wie zuvor ausgeführt, der Erlaubnis des **Gerichts**. Dies gilt auch bei einer Unterbringung nach §§ 71 und 72 JGG. Außerdem ist auch in diesen Fällen die Garantenfunktion für den Schutz der oder des einzelnen Minderjährigen sicherzustellen. Sie wird im Rahmen der Jugendhilfeleistung vom Jugendamt wahrgenommen. Im Verfahren nach §§ 71 bzw. 72 JGG ist dies zu bedenken. Das heißt, es ist ausreichend Gelegenheit für eine der Hilfeplanung entsprechende qualifizierte Begutachtung und Entscheidung des Jugendamtes einzuräumen. Falls das Gericht seine Entscheidung ohne qualifizierte Mitwirkung des Jugendamtes trifft, muss es zugleich klären, durch wen und wie die fachlich definierte individuelle Schutzfunktion wahrgenommen wird.

In dem differenzierten Verantwortungssystem, mit dem seitens des Staates die Erziehungsverantwortung der Eltern unterstützt und der Schutz der Kinder abgesichert wird, wenn diese außerhalb der Familie betreut bzw. erzogen werden, spielt auch die **Betriebserlaubnis** eine wichtige Rolle. Auf Grund ihres komplexen Charakters sind Einrichtungen, in denen Kinder und Jugendliche betreut oder erzogen werden, für Eltern nur bedingt transparent. Auch das Jugendamt kann sich im Rahmen der Hilfeplanung zwar einen Eindruck davon verschaffen, wie die Einrichtung im Einzelfall vorgeht, es ist bezüglich der fallübergreifenden Strukturvoraussetzungen der Einrichtung aber angewiesen auf die Vorgaben der Betriebserlaubnis und damit auf die Feststellungen des **Landesjugendamtes als Betriebserlaubnisbehörde**. Das Landesjugendamt ist verantwortlich dafür, jene strukturellen Voraussetzungen transparent zu machen, die der Träger mindestens erfüllen muss, um die Einrichtung betreiben zu dürfen. Es berät die Träger darüber hinaus nach Maßgabe des jeweiligen Einrichtungszwecks während der Planung und Betriebsführung von Einrichtungen.

Betriebserlaubnis und Schutz von Kindern in Einrichtungen - Gesetzliche Grundlage

Träger von Einrichtungen, in denen Kinder oder Jugendliche ganztägig oder für einen Teil des Tages betreut werden oder Unterkunft erhalten, bedürfen gem. § 45 SGB VIII einer Betriebserlaubnis durch das Landesjugendamt. Diese Erlaubniserteilung gehört gem. § 2 Abs. 3 Nr. 4 SGB VIII zu den „anderen Aufgaben“ der Jugendhilfe.

Im eingriffsrechtlich orientierten Jugendwohlfahrtsgesetz war die Heimaufsicht einzelfallbezogen, Einrichtungen waren von der sog. „Pflegerlaubnis“ befreit. Nach dem SGB VIII ist der Schutz der einzelnen Minderjährigen, die im Rahmen einer Hilfe zur Erziehung im Heim untergebracht sind, einerseits Teil der Verantwortung des Jugendamtes für die individuelle Hilfeleistung. Einzelfallübergreifend ist er andererseits – in Ergänzung zur primären Verantwortung der Personensorgeberechtigten bzw. der Fallverantwortung des Jugendamtes – als eine präventiv ausgerichtete, öffentlich verantwortete Kontrolle der Einrichtungen durch das Landesjugendamt als Betriebserlaubnisbehörde ausgestaltet.

Die Möglichkeiten des Landesjugendamtes zur aktiven Einflussnahme auf die Einrichtungen sind im Rahmen der Betriebserlaubnis begrenzt auf die Sicherung eines Mindeststandards, der die Grenzen zu einer Gefährdung des Wohls der betreuten oder untergebrachten Minderjährigen wahrt. Davon unberührt ist die Verpflichtung der Einrichtung eine optimale Betreuung oder Unterbringung zu gewährleisten und es ist die Aufgabe des Landesjugendamtes im Rahmen seines Beratungs- und Unterstützungsauftrages auf diese Ziele hinzuwirken. Gem. § 46 SGB VIII obliegt der zuständigen Behörde neben der Erteilung der Betriebserlaubnis auch die Überprüfung der Einrichtungen hinsichtlich des Weiterbestehens der erforderlichen Voraussetzungen. Diese hat nach herrschender Meinung der Kommentarliteratur nicht regelmäßig, sondern nur anlassbezogen zu erfolgen. Jeder Hinweis darauf, dass eine Einrichtung die Bedingungen der Betriebserlaubnis nicht erfüllt, wäre ein Anlass zur Überprüfung. Bei Einrichtungen, die mit freiheitsentziehenden Maßnahmen arbeiten, könnte dies für sich genommen bereits Anlass zu einer regelmäßigen Überprüfung sein. Dafür sprechen die Implikationen des Freiheitsentzugs.

Bei Vorliegen der Voraussetzungen hat der Träger **einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Betriebserlaubnis**. Bei einer Verweigerung der Erteilung der Betriebserlaubnis sowie auch bei deren Rücknahme und Widerruf hat das Landesjugendamt die Beweislast für das Vorliegen der Tatsachen, welche **die Gefährdung des Wohls der Kinder und Jugendlichen** ausmachen.

Nach § 45 Abs. 2 ist die Erlaubnis u. a. zu versagen, wenn die Betreuung der Kinder oder Jugendlichen durch geeignete Kräfte nicht gesichert oder in sonstiger Weise das Wohl der Kinder oder der Jugendlichen in der Einrichtung nicht gewährleistet ist. Eine Gefährdung des Wohls der Minderjährigen liegt vor, wenn aufgrund von Tatsachen eine gegenwärtige oder nahe bevorstehende, nicht unerhebliche Gefahr für das körperliche, geistige oder seelische Wohl festgestellt wird.

Die Betriebserlaubnis ist zurückzunehmen oder zu widerrufen, wenn zusätzlich zur Gefährdung des Kindeswohls der Träger nicht bereit oder in der Lage ist, die Gefährdung abzuwenden.

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebietet jedoch, den Träger der Einrichtung zunächst über die Möglichkeiten zur Abstellung der Mängel zu beraten.

Der Ansatz der Betriebserlaubnisbehörde

Die Betriebserlaubnisbehörde hat die Aufgabe, die (geplante) Struktur der Einrichtung unter Berücksichtigung möglicher Zusammenhänge und Wechselwirkungen für den Schutz der betreuten Minderjährigen und unter der Perspektive möglicher Gefährdungsmomente kritisch zu überprüfen. Ziel ist es, Transparenz herzustellen bezüglich jener strukturellen Voraussetzungen, die für den Betrieb der Einrichtung jedenfalls erfüllt sein müssen, damit die Einrichtung als geeignet zur Gewährleistung des Kindeswohls gelten kann. Bezugspunkt für die Betriebserlaubnis ist dabei die Leistung, für die sich eine Einrichtung ausweislich ihres Konzeptes anbietet, d. h. Bezugspunkt ist der jeweilige Einrichtungszweck.

Durch Vorgaben, wie sie mit der Betriebserlaubnis verbunden sind, kann möglichen Gefährdungen für die betreuten Minderjährigen auf struktureller Ebene vorgebeugt werden. Sie beziehen sich auf wesentliche Voraussetzungen, die der Träger im Hinblick auf den Schutz der Minderjährigen jedenfalls sicherstellen muss, um die Einrichtung betreiben zu können.

Die Vorgaben der Betriebserlaubnis sind eine notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung für den Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen.

Potentielle Gefährdungsmomente erwachsen in der Praxis aus dem komplexen Wechselspiel zwischen den äußeren Faktoren, den psychischen Dispositionen, Erfahrungen und Handlungskompetenzen aller Beteiligten und den konkreten Interaktionen und Aktivitäten. Die wesentlichen Maßnahmen zum Schutz der Kinder und Jugendlichen sind letztlich durch situationsangemessene Entscheidungen im pädagogischen Prozess vor Ort zu treffen.

Den entscheidenden Faktor für den situationsangemessenen Schutz von Kindern und Jugendlichen stellt das fachgerechte Handeln des Personals dar. Strukturelle Basis dafür ist die Eignung des Trägers für die Führung einer entsprechenden Einrichtung, ein dem vorgegebenen Leistungsangebot entsprechendes Konzept und die geeignete sowie ausreichende Personalausstattung.

Eine spezifisch fachliche Eignung des Personals ist immer dann als Bedingung für das Wohl der in der Einrichtung betreuten Minderjährigen anzusehen, wenn die Einrichtung einen entsprechend fachlich definierten Auftrag erfüllen möchte. Je qualifizierter die Aufgaben der Einrichtung sind, um so höhere Anforderungen sind an die Qualifikation des Personals zu stellen.

Auch die räumlichen Voraussetzungen müssen so gestaltet sein, dass von ihnen keine Gefährdung ausgehen kann.

Auf diese strukturellen Voraussetzungen, die mindestens erfüllt sein müssen, damit Minderjährige nicht gefährdet sind, konzentriert sich folgerichtig die Aufgabe der Betriebserlaubnisbehörde. Dies gilt für die Erteilung der Betriebserlaubnis ebenso wie für die Prüfung, ob die Voraussetzungen für die Betriebserlaubnis weiterhin bestehen und selbstredend auch für die damit verbundenen Beratung des Trägers.

Besondere Gefährdungsaspekte für junge Menschen

Freiheitsentziehende Maßnahmen beschränken die betroffenen jungen Menschen in ihrer Bewegungsfreiheit und in ihren Handlungsalternativen, sie stellen einen massiven Eingriff in deren Selbstbestimmungsrechte dar. Daraus können sich im Rahmen einer Einrichtung spezifische Gefährdungsmomente ergeben.

Das Landesjugendamt muss dies bei der Erteilung der Betriebserlaubnis für solche Einrichtungen berücksichtigen. Auf der Basis der fachlichen Erkenntnisse und Erfahrungen sind bei der Prüfung der strukturellen Voraussetzungen folgende Gefährdungsdimensionen bzw. Gefährdungsmöglichkeiten besonders in Rechnung zu stellen:

Physische Gefährdungen

Hier geht es um Gefahren für das körperliche Wohl von Kindern und Jugendlichen, um Selbstgefährdung wie sie von Autoaggression bis hin zu Suizidversuchen ausgeht, um die Gefährdung durch andere in der Einrichtung untergebrachte junge Menschen oder durch Übergriffe von Betreuungspersonal und beispielsweise auch um Gefährdungen, wie sie in Notfallsituationen von möglicherweise versperrten Fluchtwegen ausgehen könnten.

Psychische Gefährdungen

Insbesondere bei Kindern und Jugendliche, die in ihrer Persönlichkeit noch wenig gefestigt sind und die durch problematische Bindungserfahrungen womöglich zusätzlich belastet sind, kann die unvermittelte Isolation von Bezugspersonen, die Trennung von vertrauter, Sicherheit verbürgender Umgebung und die Konfrontation mit der ungewissen sowie anforderungsreichen neuen Situation einen massiven Stresszustand auslösen oder sogar traumatisierend sein.

Dies kann seinen Ausdruck finden in Angst und Panikattacken, in Aggressionen bis hin zu einem völligen Kontrollverlust oder in einem totalen Rückzug der betroffenen jungen Menschen.

Ein psychisches Gefährdungsmoment kann auch darin gesehen werden, dass strukturelle Gewalt, wie sie sich im Freiheitsentzug manifestiert, Gefühle wie Ohnmacht und Wut auslösen kann und damit eben jene psychischen Dispositionen verstärken kann (zum Beispiel mangelndes Selbstwertgefühl, mangelnde Selbstwirksamkeitsüberzeugung oder mangelnde Affektkontrolle), die ursächlich mit verantwortlich sind für die Probleme der betroffenen jungen Menschen mit den Anforderungen der Gesellschaft.

Mit der Umsetzung des Freiheitsentzugs können psychische Wirkungen ausgelöst oder negative Zuschreibungen transportiert werden, die den Betroffenen die Einsicht in ihr Handeln und die konstruktive Bewältigung ihrer Situation zumindest erschweren wenn nicht verstellen. Auch darin kann vor dem Hintergrund des Rechts auf Förderung der Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit eine Gefährdung gesehen werden.

Soziale Gefährdungsmomente

Als soziale Gefährdungsmomente können jene bezeichnet werden, die sich aus der Dynamik der Gruppensituation durch Gruppendruck, Konkurrenz und Selbstbehauptungskämpfe ergeben und die sich äußern können in einer Verstärkung der Orientierung an problematischen abweichenden Normen. Hierzu gehört die Verstärkung macht- und gewaltorientierter Handlungsformen, zweifelhafte Mutproben und Männlichkeitsbeweise, das wechselseitige Anfechten negativer Affekte bis hin zu gemeinschaftlichen Aggressionsausbrüchen, die Anstiftung zu Regelverletzungen bis hin zur Durchführung von Straftaten.

Verletzung der Persönlichkeitsrechte

Eine potentielle Gefährdung des Wohls von Kindern und Jugendlichen ist schließlich mit Freiheitsentzug auch insofern verbunden, als die besondere Situation, in der ein solches Mittel angewandt wird, das verantwortliche Personal dazu verleiten kann, willkürlich, das heißt über das legitime bzw. gerichtlich festgelegte Maß hinaus in die Persönlichkeitsrechte junger Menschen einzugreifen. Auch dieser Gefährdungsaspekt ist bei der Betriebserlaubnis für solche Einrichtungen, die entsprechend ihres Konzeptes auch mit Freiheitsentzug arbeiten wollen, in Rechnung zu stellen.

Besondere Anforderungen an die Einrichtungen

Unter dem Gesichtspunkt möglicher besonderer Gefährdungen für Kinder und Jugendliche sind an betriebserlaubnispflichtige Einrichtungen, die mit Freiheitsentzug arbeiten, für die Betriebserlaubnis besondere Anforderungen zu stellen.

Die wesentlichen sind nachfolgend dargestellt. Die Darstellung bleibt notwendig abstrakt, da die Betriebserlaubnisbehörde jeweils auf die Besonderheiten einer Einrichtung, ihrer Zielsetzung und ihres Angebots abstellen muss.

Anforderungen an den Träger

- Langjährige Erfahrung in der Trägerschaft von Erziehungshilfeeinrichtungen
- Transparenz bezüglich des Direktionsrechts (Verantwortung für Personaleinstellung, Aufbau- und Ablauforganisation)
- Nachweis bzgl. der Erfüllung aller Anforderungen, die im Kontext der Betriebserlaubnis relevant sind
- Nachweis einer entsprechend qualifizierten, den Schutz der Minderjährigen gewährleistenden Einrichtungspraxis durch geeignete Formen der Dokumentation des pädagogischen Tagesgeschehens sowie des Umgangs mit besonderen Vorkommnissen in der Einrichtung
- Umgehende Meldung aller den Schutz von Minderjährigen und Personal betreffenden gravierenden Vorkommnisse
- Im Rahmen seiner Verantwortung für den Schutz des Personals Nachweis eines schlüssigen Konzeptes und entsprechender Vorkehrungen insbesondere zur Eigensicherung des Personals einschließlich eines passiven Personenschutzes

Anforderungen an die Personalausstattung

- Erfahrenes, für die Arbeit mit der Zielgruppe pädagogisch und psychologisch geschultes und persönlich geeignetes Fachpersonal
- Entsprechend besonders qualifizierte Leitungskräfte
- Vorhalten psychologischer Fachberatungskompetenz
- Kontinuierliche aufgabenbezogene Fortbildung
- Ausreichende Personalstärke, um das Konzept bzw. das Angebot ohne Gefährdungen für das Wohl von jungen Menschen bzw. auch Personal umsetzen zu können
- Generell muss kontinuierlich Teamarbeit ermöglicht werden, d. h. mindestens eine Doppelbesetzung in der Gruppe verwirklicht sein
- Nachtdienst (je nach Konzeption kann die zweite Kraft nachts ggf. durch eine Rufbereitschaft ersetzt werden.)

Anforderungen an Konzept und Angebot

- Präzise Angabe von Zielgruppe und Ausschlusskriterien
- Angaben zum Verfahren der Aufnahmeentscheidung, zur Zuständigkeit dafür sowie zu den Kriterien, an Hand derer die Aufnahmefähigkeit geprüft und entschieden wird
- Aussagen zur Gestaltung der Einstiegsphase unter dem Aspekt der individuellen Krisen- hilfe für die Betroffenen
- Präzise Aussagen zur pädagogischen Zielsetzung und Arbeitsweise (z. B. auch dazu, unter welchen Bedingungen individual- bzw. gruppenpädagogische Arbeitsformen zum Einsatz kommen; Sicherung von Ansprechpartnern für die Betroffenen)
- Darstellung des Regelangebots der Einrichtung (z. B. zur Unterstützung von Persönlich- keitsentwicklung, zur Sicherstellung der Beschulung, zur Unterstützung von Ausbildungs- und Berufsperspektive, zur Entspannung, Freizeitgestaltung, Situationsbearbeitung etc.)
- Aussagen zur Tagesstruktur (Rahmen und Differenzierungsmöglichkeiten)
- Aussagen zu den Kriterien, nach denen die Sozialstruktur des Angebots gestaltet wird (Gruppengröße, Zusammensetzung etc.)
- Aussagen zur Hausordnung, zu den allgemeinen Regeln und Sanktionen in der Einrich- tung
- Verfahrensregelungen zu dem Umgang mit Freiheitsentzug, speziell auch pädagogische Grundsätze für die Lockerung des Freiheitsentzugs
- Angaben zur Art des Monitoring, präzise Aussagen zu Art und Intensität der Beobach- tung des Einzelnen wie der Gruppe
- Angaben zu Orten und Verantwortlichkeiten für Reflexion und Nachsteuerung des Ab- laufs der individuellen pädagogischen Planung wie der Gestaltung des Einrichtungsal- ltags und der Gruppenarbeit
- Darlegung eines Qualitätsentwicklungskonzeptes
- Verfahrensregelungen für den Umgang mit Entweichungen
- Notfallplan für Krisensituationen, generelle Handlungsanweisung an das Personal zur Gefahrenabwehr
- Aussagen zu Art und Umfang von Supervision und Fachberatung
- Sicherung der Dokumentation der alltäglichen Erziehungsarbeit wie der besonderen Vorkommnisse und der Reaktionen darauf
- Aussagen zur Sicherung der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen sowie zu ihre Beteili- gung
- Sicherung eines Beschwerdemanagements
- Aussagen zur Arbeit mit den Eltern bzw. Personensorgeberechtigten

Anforderungen an Räumlichkeiten und Sachausstattung

- Bauliche Sicherheit, Brandschutz, Hygiene etc. wie bei Einrichtungen allgemein
- Bauliche Attribute, die den Eindruck von Zwang und Einschluss vermeiden
- Großzügige Raumaufteilung die das soziale Geschehen überschaubar macht
- Flexibel nutzbare Zimmernaufteilung (Einzelzimmer; z.B. um das Risiko der Fremdgefährdung einzuschränken, umgekehrt ggf. Doppelbelegung um das Risiko der Selbstgefährdung einzuschränken)
- Altersgerechtes, auf die Bedürfnisse (Bewegung, Sozialkontakte) abgestimmtes Raumangebot (Außenbereiche, Aufenthaltsräume)
- Sichere Fluchtwege im Gefahrenfall
- Gegen nicht autorisierten Zugang gesicherte Aufenthaltsbereiche von Betroffenen wie Personal
- Gefährdungssichere Ausstattung(keine Gegenstände, die ohne weiteres als Waffen eingesetzt werden könnten)

Weitere Information:

Positionspapier „Schwierige“ junge Menschen in der Jugendhilfe und die Forderung nach geschlossener Unterbringung
(Beschluss des Landesjugendhilfeausschusses vom 24. Juni 2002)

Download unter: www.landesjugendamt.de