

Landesjugendamt Westfalen-Lippe

Vorlage Nr. 1091

für die 114. Arbeitstagung der Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter
vom 10. bis 12. April 2013 in Eisenach

zu TOP 10.

Geschlossene Unterbringung / Freiheitsentziehende Maßnahmen

**Vorlage des LWL-Landesjugendamtes zur geschlossenen Unterbringung
Hier: Diskussionsgrundlage für die weitere Befassung in der BAG Landesjugendämter**

Erläuterung:

Auszug aus der Niederschrift über die Sitzung des Vorstands der BAG Landesjugendämter
am 4. Februar 2012:

„Birgit Zeller und Hans Meyer einigen sich darauf, das Papier als Vorlage in die Arbeitstagung zu geben. Dort soll das Thema diskutiert und schließlich entschieden werden, ob die AG HzE auf dieser Grundlage ihren Arbeitsauftrag fortsetzen kann. Insbesondere sollten sich die Landesjugendamtsleitungen über folgende Fragen beraten:

- *Ist auf BAG-Ebene ein gemeinsames Papier zu diesem Thema vorstellbar/realistisch?*
- *Gibt es zusätzliche Anregungen, Kritikpunkte aus den Landesjugendämtern?*
- *Kann die AG HzE auf dieser Basis, unter Berücksichtigung der o.a. Aspekte, ein Papier erarbeiten?*
- *Bleibt der Auftrag weiterhin bestehen, wenn sich heraus stellen sollte, dass das Papier keine geeignete Grundlage für eine weitere Befassung darstellt?“*

**Vorlage des LWL-Landesjugendamtes zur geschlossenen Unterbringung, einstimmig
beschlossen am 20.12.2012 im Landesjugendhilfeausschuss Westfalen-Lippe:**

Beschlussvorschlag:

1. Der Landesjugendhilfeausschuss hält einen weiteren Ausbau von Plätzen im Bereich der freiheitsentziehenden Maßnahmen („Geschlossene Unterbringung“) aus fachlicher Sicht für nicht erforderlich.
2. Die betriebserlaubniserteilende Stelle im LWL-Landesjugendamt wird aufgefordert, bei der Prüfung bestehender Angebote die Umsetzung der fachlichen als auch die rechtlichen Grundlagen kritisch zu betrachten und die Konzepte auf die Einhaltung der Kinderrechte sowie den Möglichkeiten zu Beschwerden in der konkreten Praxis zu hinterfragen. Etwaige Anträge auf Erteilung einer neuen/erweiterten Betriebserlaubnis sind auf dieser Grundlage ebenfalls zu prüfen.

3. Einrichtungen mit freiheitsentziehenden Maßnahmen sind regelhaft – d.h. mindestens einmal pro Jahr – vor Ort zu prüfen.
4. Im Rahmen der jährlichen Berichterstattung der betriebserlaubniserteilenden Stelle wird die Verwaltung den Landesjugendhilfeausschuss regelmäßig über die Entwicklungen in diesem Bereich informieren.

Zusammenfassung:

Die Diskussion um die Frage der Notwendigkeit freiheitsentziehender Maßnahmen im Rahmen der Jugendhilfe hält weiterhin an. Bei allen ideologischen Zuspitzungen über deren formale und inhaltliche Zulässigkeit sanken die Platzzahlen bis zum Jahre 2000 erheblich. Weit verbreitet lag der fachliche Konsens zu Grunde, dass freiheitsentziehende Maßnahmen im Rahmen der Jugendhilfe immer nur das letzte Mittel einer Intervention sein können. Die inhaltlichen und formalen Voraussetzungen stellen zu Recht eine große Hürde dar und sind unabdingbar. Eine Prüfung der Erforderlichkeit („ultima ratio“) insbesondere unter den Gesichtspunkten Selbst- oder Fremdgefährdung ist aus fachlicher Sicht unerlässlich.

In den letzten Jahren nimmt bundesweit die Anzahl der Angebote in diesem „Hochpreis“-Segment der stationären Jugendhilfe stetig zu (1997: 122 Plätze – 2011: 368 Plätze). Die Nachfrage ist ebenfalls steigend. Die Plätze sind belegt und die Einrichtungen führen vielerorts Wartelisten. Zusätzlich entstehen differenzierte Intensivangebote mit flankierenden freiheitsbeschränkenden Maßnahmen. Parallel nimmt die Anzahl der Kinder und Jugendlichen kontinuierlich ab.

Allein aufgrund dieser Entwicklung ist es geboten, einmal jenseits einer ordnungspolitischen Diskussion und ohne aktuelle skandalisierende Berichterstattung in den Medien, die Thematik aus jugendhilfefachlicher Sicht zu diskutieren und sich zu positionieren.

Im Ergebnis hält das LWL-Landesjugendamt Westfalen einen weiteren Ausbau an stationären Jugendhilfeangeboten, die mit Freiheitsentzug verbunden sind, für pädagogisch nicht sinnvoll und entbehrlich, zumal die Jugendhilfe ein ausreichend differenziertes Angebot an stationären Hilfen ohne Freiheitsentzug bereit hält oder individuell entwickeln kann.

Begründung:

Die Diskussion um die Frage der Notwendigkeit von Maßnahmen mit Freiheitsentzug, als extremste Form der Jugendhilfe, hält auch im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts an und wird durch jeden spektakulären Einzelfall delinquenten Verhaltens von Kindern und Jugendlichen erneut öffentlich diskutiert. Dabei scheinen Jugendhilfeträger zunehmend dem Ruf nach restriktiven Angeboten zu folgen und das Angebot an Plätzen auszubauen. Nach stetigem Rückgang der Platzzahlen seit 1980 (mit Schwankungen), z. B.

- 1989: 372 Plätze (in den alten Bundesländern; DJI Studie)
- 1997: 122 Plätze (DJI)
- 2003: 163 Plätzen (Umfrage Landesjugendamt Bremen)
- 2004: 183 Plätze (DJI-Zählung)

steigen die Platzzahlen seit dem Jahr 2000 kontinuierlich an. Von 2004 bis zum August 2011 erfolgte mehr als eine Verdoppelung auf 368 Plätze.

Kann dies eine angemessene Antwort der Jugendhilfe auf den häufig betonten Mehrbedarf an „gesicherten“ Plätzen für Kinder und Jugendliche in zugespitzten, krisenhaften Lebenssituationen sein? Strafe und Sühne kann jedenfalls nicht Ziel und Zweck einer FEM in der Jugendhilfe sein. Allein die steigende Zahl junger Menschen mit dissozialen Störungen oder Suchterkrankungen, die Zunahme von Risikofaktoren wie z.B. Armut oder Migrationshintergrund können diesen Mehrbedarf ebenfalls nicht ausreichend erklären. Folglich ist eine

genaue Betrachtung der stationären Jugendhilfeangebote mit Freiheitsentzug allein angesichts der Platzzahlsteigerung erforderlich.

Die Diskussion um strukturelle und konzeptionelle Merkmale, um Fragen von Abgrenzungen zu freiheitsbeschränkenden Maßnahmen¹ und die Entwicklung von Qualitätskriterien haben sicher auch für eine zunehmende Transparenz in der Ausgestaltung und dem Handeln in den entsprechenden Einrichtungen beigetragen. Vor diesem Hintergrund hat sich ein differenziertes Spektrum der Angebote entwickelt. So finden sich aktuell – innerhalb der benannten 368 Plätze – neben den klassischen institutionell in Gruppenform geführten Angeboten neue Träger, die Ihre Maßnahmen als „teilgeschlossen“ oder „fakultativ geschlossen“ beschreiben. Die Konzepte machen deutlich, dass Angebote entstanden sind, die nur für den Zeitraum einer krisenhaften Zuspitzung (z.B. bei Gefahr für Leib und Leben) das Zwangselement der Geschlossenheit umsetzen und sich somit durch die individuelle Handhabung des Freiheitsentzugs deutlich von den klassischen institutionell geschlossenen Gruppenangeboten unterscheiden. Im Bereich Westfalen Lippe werden lediglich in der Martinistift gGmbH Kinder-, Jugend- und Familienhilfe in Nottuln 36 Plätze für freiheitsentziehende Maßnahmen in Gruppenform (6 Gruppen) vorgehalten. Dabei ist auch ein Gruppenangebot mit 9 Plätzen für sexuell übergriffige männliche Jugendliche mit enger therapeutischer Begleitung konzipiert.

Allerdings lässt sich mit der Feststellung der Angebotsdifferenzierung nicht der faktische Anstieg an Plätzen relativieren. Freiheitsentziehende Maßnahmen sind auch in dieser (neuen) Ausprägung immer gravierende Eingriffe in die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen. Sie sind im Prinzip ein entmündigender Übergriff und massiver Eingriff in die persönliche Integrität eines jungen Menschen. Sie müssen deshalb in allen Formen von Maßnahmen mit Freiheitsentzug allen rechtlichen Standards genügen und einer fachlich fundierten Überprüfung Stand halten. Sie können in Ihrer Verhältnismäßigkeit nur gerechtfertigt werden, wenn sie die (besonderen) Rahmenbedingungen der Jugendhilfe einhalten. Allgemein müssen sich Maßnahmen der (Heim-) Erziehung daran messen lassen, ob sie:

- der Entwicklung von Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit förderlich sind,
- der junge Mensch sie als Erwachsener im Nachhinein als für seine Entwicklung notwendig und für sein Leben als sinnvoll akzeptiert,
- sie grundsätzlich und umfassend die Würde des jungen Menschen respektiert.

Für Maßnahmen/Angebote, die mit Freiheitsentzug verbunden sind, gilt zusätzlich:

- Es gibt kein erzieherisch wirksames Umfeld.
- Es gibt keine andere Hilfe.
- Es gibt keine fachliche Alternative.
- Die Bedingungen sind notwendig um pädagogisch einwirken zu können.
- Im Zentrum steht die pädagogische Beziehung.
- Freiheitsentzug ist auf Mindestmaß zu beschränken.
- Es ist die Reduzierung auf den kürzesten Zeitraum anzustreben.

Zusammengefasst bedeutet dies, dass Maßnahmen mit Freiheitsentzug in der Jugendhilfe – wenn überhaupt – nur als ultima ratio betrachtet werden können.

Die Jugendhilfeträger von Angeboten mit Freiheitsentzug. („Arbeitskreis GU 14 +“; www.geschlossene-heime.de) lehnen diese Positionierung als ultima ratio ab. FEM werden von ihnen als eine spezifische Form der Jugendhilfe gesehen, die, wenn sie rechtzeitig durchgeführt wird, Entwicklungschancen enthält und krisenhafte Lebenssituationen stabilisieren kann. Eine Beurteilung der Hilfe als ultima ratio wird von ihnen deshalb ebenso abge-

¹ Freiheitsbeschränkung liegt im Gegensatz zum Freiheitsentzug vor, wenn die körperliche Bewegungsfreiheit eines Kindes oder Jugendlichen lediglich erschwert oder für kürzere Zeit, d.h. für maximal wenige Stunden, ausgeschlossen wird.

lehnt, wie eine Reduzierung der Anlässe von Freiheitsentzug auf die Abwehr einer Gefahr für Leib und Leben. Der Freiheitsentzug diene eben nicht einer momentanen Gefahrenabwehr, sondern wird als pädagogische Intervention gesehen in einer spezifischen Lebenssituation junger Menschen.

Mit dieser Auffassung wird die Erwartung formuliert, dass FEM mit anderen Angeboten der stationären Erziehungshilfe vergleichbar und gleichwertig ist. Damit wären die freiheitsentziehenden Maßnahmen jedoch aus dem besonderen Fokus der Fachöffentlichkeit entrückt. Vor diesem Hintergrund kann es nicht verwundern, dass der massive Ausbau an Plätzen auf eine nachlassende Kritikfähigkeit und einer vermehrten Inanspruchnahme durch belegende Jugendämter trifft. Hier gilt es mit einer klaren fachlichen Positionierung dagegenzuhalten. Die fortwährende Diskussion der Jugendhilfe um Maßnahmen im Kontext mit Freiheitsentzug ist wichtig, sie darf aber nicht den Blick verstellen auf die wesentlichen Anforderungen im Kontext von Erziehung, nämlich der bewussten Gestaltung von pädagogischen Beziehungen und von Orten des Lernens und der Erprobung und Reflexion von neuen Erfahrungen. Zusätzlich fehlt es angesichts des massiven Eingriffs in grundlegende Persönlichkeitsrechte unter mehreren Blickwinkeln an einer ausreichenden Legitimation für FEM:


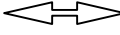
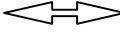
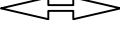
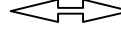
- Klare Indikatoren, wann freiheitsentziehende Maßnahmen in Einrichtungen der Jugendhilfe geeignet und notwendig sind, gibt es nicht.
- Verlegungen in Einrichtungen mit FEM gehen in der Regel einher mit einem Scheitern bisheriger Unterbringungsversuche von Erziehungshilfe und Jugendpsychiatrie und einem Scheitern der Institutionen untereinander.
- Schwierige und eskalierende Lebenssituationen werden erst durch die Definition und die Krisenintervention des Hilfesystems zu „Schwierigen Fällen“ (Schrapper, 2001).
- Die Inanspruchnahme weist vielfach auf fehlende Alternativen vor Ort oder in der Region hin.
- Eine größere Nachhaltigkeit als in Maßnahmen ohne Freiheitsentzug ist nicht erwiesen. „D. h., dass freiheitsentziehende Maßnahmen keineswegs in jedem Fall greifen, möglicherweise nicht mehr und nicht weniger als individualisierte flexible Hilfeformen erfolgreich sind“ (Permien, DJI-Studie).
- Geschlossene Systeme im engeren Sinne stellen zusätzliche Gefährdungsmomente dar, die einer besonderen Kontrolle gegen Machtmissbrauch und Willkür durch die Erwachsenen und der jungen Menschen untereinander bedürfen. Schmerzhaftes Erkenntnisse, die bei der Aufarbeitung der Heimerziehung der 50/60er Jahre am „Runden Tisch“ in Berlin deutlich zu Tage getreten sind und noch heute Gültigkeit besitzen.
- Die Anwendung von Zwangsmitteln in Heimeinrichtungen kann mögliche bestehende strukturelle und konzeptionelle Mängel einer Einrichtung auf Dauer nicht kompensieren. Sie wird sie zum Nachteil der jungen Menschen verschärfen.

Die Erfahrungen der betriebserlaubniserteilenden Stelle beim LWL-Landesjugendamt zeigen, dass besonders geschlossene Systeme anfällig sind für:

- physische Gefährdungen,
- psychische Gefährdungen,
- soziale Gefährdungsmomente
- und die Verletzung der Persönlichkeitsrechte

Diese gilt es deshalb gezielt zu beachten und etwaigen Gefährdungspotentialen mit präventiven Maßnahmen zu begegnen.

Einrichtungen mit Maßnahmen des Freiheitsentzugs sind zudem trotz anspruchsvoller Konzeptionen, guten personellen und materiellen Bedingungen durch unterschiedliche Erwartungen und Aufträge mit Widersprüchen konfrontiert, die sie nur schwer miteinander verbinden oder auflösen können:

- Grundrecht auf Freiheit, Freiwilligkeit  lediglich Verfahrensrechte, „Eingesperrtsein“
- Tragfähige Beziehungsaufnahme  kurzstmögliche Verweildauer
- Beteiligung und Partizipation  weitgehende Fremdbestimmung und Kontrolle
- Pädagogisch gestaltete Übergänge  strukturell bedingter Beziehungsabbruch
- Notwendigkeit der Erprobung (Selbstwirksamkeit)  politisch und öffentlich geforderte Grenzsetzung, strukturelle Gewalt.

Das nach langer Diskussion Anfang 2012 in Kraft getretene Bundeskinderschutzgesetz verfolgt ebenfalls das Ziel, insbesondere auch den präventiven Kinder- und Jugendschutz zu optimieren. Dies gilt auch für Einrichtungen, die nach § 45 SGB VIII dem Erlaubnisvorbehalt unterliegen. Die Qualität als präventives Instrument der Gefahrenabwehr ist durch diese Änderungen gestärkt worden. So konkretisiert der neu aufgenommene § 8b SGB VIII den schon bestehenden Beratungsauftrag nach § 85 Abs. 2 Nr. 7 SGB VIII für die betriebserlaubniserteilende Stelle. Er fordert eine präventive Gefahrenabwehr in Einrichtungen insbesondere durch den Aufbau und die Verankerung von Strukturen, organisationsbezogenen Maßnahmen und Verfahren.

Fazit:

1. Auf Grund dieser Erkenntnisse hält das LWL-Landesjugendamt Westfalen einen weiteren Ausbau an FEM-Plätzen für pädagogisch nicht sinnvoll und entbehrlich, zumal auch jenseits von FEM die Jugendhilfe für Kinder und Jugendliche, die besonders intensiver Hilfen in zugespitzten, krisenhaften Lebenssituationen bedürfen, ein differenziertes Angebot bereit hält. Der Ausbau an Intensivplätzen und Plätzen mit freiheitsbeschränkenden Möglichkeiten zeugt davon.
2. Das LWL-Landesjugendamt Westfalen hält es für erforderlich, bei der Prüfung bestehender Angebote sowohl die fachlichen als auch die rechtlichen Grundlagen der FEM kritisch zu hinterfragen und insbesondere die Konzepte auf Einhaltung der Kinderrechte und die Möglichkeiten zu Beschwerden auf deren Realisierung zu bewerten. So müssen nach § 45 Abs. 2 Nr. 3 SGB VIII 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. Ebenso ist zu beachten, dass Übergänge so zu gestalten sind, dass bei einer Beendigung der Maßnahme mit Freiheitsentzug keine Beziehungsabbrüche und Verlegungen in andere Einrichtungen außerhalb des abgestimmten Betreuungssystems erforderlich werden.
3. Hinweise, dass Einrichtungen die Bedingungen der Betriebserlaubnis nicht erfüllen, sind Anlässe zu ihrer Überprüfung nach § 46 SGB VIII. Einrichtungen die mit freiheitsentziehenden Maßnahmen arbeiten sind jedoch durch die vorgenannten Implikationen des Freiheitsentzugs bereits an sich Anlass, sie regelhaft – mindestens einmal im Jahr – und auch unangemeldet aufzusuchen.