

Untersuchung der Kritik der Untersuchungskommission an der Wahrnehmung der Heimaufsicht durch LJA und MBJS in Sachen Haasenburg

1) Untersuchungsauftrag/ Vorgehen

Mit Schreiben vom 15.11.2013 wurde die Leiterin der Abteilung 1 des MBJS beauftragt, im Rahmen einer Organisationsprüfung festzustellen, inwieweit die von der Untersuchungskommission zur Haasenburg geäußerte Kritik an der Wahrnehmung der Heimaufsicht durch das LJA und das MBJS zutreffend ist und Defizite in der Heimaufsicht bestehen.

Die Leitung des LJA und die für die Heimaufsicht zuständigen Mitarbeiter haben hierzu schriftlich und mündlich Stellung genommen und Fragen beantwortet. Gleiches gilt für den Leiter der Jugendabteilung und den zuständigen Referatsleiter des MBJS. Um länger zurückliegende Sachverhalte zu klären, wurde ein Gespräch mit der ehemaligen Leiterin des LJA geführt.

2) Kritik und Empfehlungen der Untersuchungskommission

Die von der Ministerin für Bildung, Jugend und Sport beauftragte Kommission hat Kritik an der Wahrnehmung der Heimaufsicht durch das LJA und die Fachaufsicht durch die Abteilung 2 des MBJS geäußert. In ihren „Schlussfolgerungen“ (S. 104/ 105) fasst die Kommission ihre Kritik wie folgt zusammen:

- a) die Erfüllung von Auflagen sei nicht hinreichend kontrolliert worden. Beispielsweise sollte
 - für jedes Kind/ Jugendlichen unter Beteiligung eines Facharztes für Kinder- und Jugendpsychiatrie und des Kindes/ Jugendlichen selbst ein individuelles Maßnahmenkonzept erarbeitet werden (Auflagen im Bescheid vom 30.10.2009)
 - eine Kooperationsvereinbarung mit der Klinik für Kinder- und Jugendpsychiatrie Eberswalde abgeschlossen werden;
- b) die stetige Vergrößerung der Haasenburg sei zugelassen worden, obwohl in den Anhörungen Mitarbeiter des LJA die Personalsituation der Haasenburg als schwierig bezeichnet haben, zu dem seien keine Konsequenzen aus unvollständigen oder falschen Angaben zur Personalsituation gezogen worden;
- c) die Aufsicht über eine (fakultativ) geschlossene Einrichtung sei nicht konsequent ausgeübt worden, obwohl eine solche Einrichtung der Überwachung in besonderem Maße bedürfe;
- d) eine Untersagung von Fixierungen auf Fixierliegen sei erst mit Bescheid vom Oktober 2009 erfolgt, obwohl das LJA spätestens seit Ende 2008/ Anfang 2009 von Fixierung auf Liegen gewusst habe;

- e) eine bessere Unterrichtung des MBSJ sei erforderlich gewesen, und regelmäßige Dienstbesprechungen sollten wieder eingeführt werden. Es sei jedoch zu erwarten, dass diese Mängel durch die Integration des LJA in das MBSJ behoben sein werden.
 - f) Weiterhin kommt die Untersuchungskommission zu der Feststellung, dass die Personalausstattung der Heimaufsicht angesichts der Fülle von Aufgaben nicht ausreichend war.
 - g) Ferner regt die Untersuchungskommission an, Beratung der Träger und Aufsicht nicht gleichzeitig durch dieselben Personen wahrzunehmen.
- 3) Darstellung der Entwicklung und der Problemlagen aus Sicht des Landesjugendamtes und der Jugendabteilung im MBSJ:

a) Zum Hintergrund der Erteilung der Betriebserlaubnisse an die Haasenburg

Das LJA hat zur Genese der Haasenburg- Heime ausgeführt, dass der erste Antrag auf Betriebserlaubnis für Plätze in Neuendorf von Herrn Dr. Christian Haase im März 2001 gestellt und mit Bescheid vom 28.08.2001 die Betriebserlaubnis für zunächst 6 Plätze ohne die Möglichkeit freiheitsentziehender Maßnahmen erteilt wurde. Im April 2002 wurde eine ergänzende Konzeption eingereicht, die auch die Zielgruppe von Jugendlichen umfasste, die gemäß § 1631b BGB geschlossen untergebracht werden dürfen. Die entsprechende Erweiterung der Betriebserlaubnis erfolgte nach einer Auskunft des LJA unter Beteiligung der zuständigen Referentin im MBSJ zum 01.09.2002.

aa) Darstellung des LJA und der Jugendabteilung im MBSJ

Die Erteilung der Betriebserlaubnis für die Plätze in geschlossener Unterbringung fand vor einem bundesweiten Diskussionsprozess im Bereich der Hilfen zur Erziehung statt, der auch eine zeitweilige Unterbringung in freiheitsentziehenden Maßnahmen in der Jugendhilfe zum Inhalt hatte, um dem Recht auf Erziehung auch für sehr schwierige Kinder und Jugendliche Geltung zu verschaffen.

In diesem Kontext ist auch eine vom LJA erarbeitete Empfehlung „Alternativen zur Geschlossenen Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in der Jugendhilfe“ im Landesjugendhilfeausschuss beraten und 24.9.2001 beschlossen worden, worin der LJHA die Position vertritt, dass es nach seiner Überzeugung keinen Bedarf im Land Brandenburg für eine geschlossene Unterbringung gibt und er empfiehlt, Einrichtungen und Dienste der öffentlichen und freien Jugendhilfe im Land Brandenburg im Blick auf Konzept, Strukturen und Fachkräfte so zu qualifizieren, dass sie ohne „Wegschließen“ mit schwierigsten Kindern und Jugendlichen (weiter-) arbeiten können und wollen; es wird aber zugleich empfohlen, freiheitsentziehende Maßnahmen statistisch zu erfassen. Eine ausdrückliche Empfehlung, keine geschlossene Unterbringung im Land Brandenburg einzurichten bzw. keine entsprechenden Betriebserlaubnisse zu erteilen, findet sich in diesem Papier nicht.

Im Zusammenhang mit diesen bundesweit geführten Diskussionen, so die ehemalige Leiterin des LJA, sei die Erteilung der Betriebserlaubnis auch für Plätze in geschlossener Unterbringung für die Haasenburg zu verstehen gewesen. So habe die Haasenburg stets sowohl Plätze in der nicht geschlossenen wie auch in der geschlossenen Unterbringung gehabt und damit eine Binnenstruktur, die auch einen vorübergehenden Freiheitsentzug ermöglichte. Ein vom LJA in Auftrag gegebenes „Gutachten zur geschlossenen Unterbringung schwieriger und schwierigster Jugend-

licher aus dem Land Brandenburg – Fallanalysen aus den Jahren 1997 bis 1998“ – habe ergeben, dass für bis zu 40 Kinder und Jugendliche aus Brandenburg freiheitsentziehende Maßnahmen durch die Familiengerichte ermöglicht worden waren. Es habe zunehmend Anfragen von Jugendämtern zu Plätzen mit der Möglichkeit geschlossener Unterbringung und Nachfragen durch Kinder- und Jugendpsychiatrieeinrichtungen und Justizbehörden nach solchen Unterbringungsmöglichkeiten gegeben.

ab) Bewertung/ Stellungnahme

Das LJA hat die Rechtsvorschrift des § 45 SGB VIII anzuwenden, die die Erteilung der Betriebserlaubnis vorsieht, wenn das Wohl der Kinder und Jugendlichen in der Einrichtung nicht gefährdet wird bzw. nach neuerem Recht gesichert ist. Hierzu müssen die dem Zweck und der Konzeption der Einrichtung entsprechenden räumlichen, fachlichen, wirtschaftlichen und personellen Voraussetzungen für den Betrieb erfüllt sein. Dies ist vom LJA jeweils geprüft worden.

b) Entwicklung der Platzzahlen in den Heimen der Haasenburg

Die Platzzahlen in den Heimen der Haasenburg sind in den Folgejahren stark angestiegen. Zusammengefasst ergibt sich aus den Akten, dass zwischen 2005 und 2009 jährlich Anträge auf Erhöhung der Platzkapazitäten an den 3 Standorten gestellt wurden, denen in den Betriebserlaubnissen jeweils entsprochen wurde.

Damit hatte sich die Platzkapazität der Haasenburg-Heime zwischen 2001 (6 Plätze Neuendorf) auf insgesamt 114 Plätze an den 3 Standorten Neuendorf, Jessern und Müncheberg erhöht, davon 60 Plätze in fakultativ geschlossener Unterbringung, im Jahr 2009 erhöht.

ba) Darstellung des LJA

Zum schnellen Wachstum der Haasenburg-Heime und der Genehmigung von weiteren Unterbringungsplätzen im Jahresrhythmus hat sich die zuständige Sachbearbeiterin im LJA wie folgt geäußert:

„Herr Doktor Haase hatte in den gemeinsamen Vorgesprächen mit dem LJA, MBJS und den Vertretern des Landkreises Dahme Spreewald von einem Angebot von 24 geschlossenen Plätzen gesprochen. In den Beratungsgesprächen konnten wir davon überzeugen, dass man diese Einrichtung schrittweise aufbauen muss und mit einer geringen Kapazität beginnen sollte. Wir nahmen die Fallzahlen aus dem Brandenburg-Gutachten (Unterbringung schwierigster Kinder und Jugendlicher aus dem Land Brandenburg- Fallanalysen aus den Jahren 1997 bis 1999; siehe oben unter a) als Grundlage und formulierten dadurch einen zurzeit nicht höheren Bedarf im Land Brandenburg. Es wurde eine schrittweise Erhöhung der Platzzahl besprochen. Zu dem Zeitpunkt konnte man sich vorstellen eine Kapazitätserhöhung in Jahresabständen vorzunehmen. Auch wollten wir dadurch eine mögliche Einflussnahme durch Beratung und eventueller Überarbeitung oder Veränderung der Konzeption offen lassen.

Ein weiterer Grund war, dass es zu diesem Zeitpunkt keinerlei Erfahrungen in Brandenburg gab, wie das Unterbringungsverhalten der Jugendämter ist, die Dauer der Unterbringungsbeschlüsse sich gestaltet und die Zusammenarbeit mit anderen Behörden und Einrichtungen sich entwickelt. Durch die mit dem Träger abgesprochene schrittweise Platzerhöhung war sichergestellt, dass der Träger mit uns in engen Kon-

takt bleiben muss. Für die schrittweise beantragten Kapazitätserhöhungen wurden Betriebserlaubnisse durch das Landesjugendamt erteilt.“

Die Betriebserlaubnisbescheide sind nach Aussage des LJA von der zuständigen Sachbearbeiterin unter Einbeziehung der Referatskollegen gefertigt und von der Referatsleiterin der Amtsleitung vorgelegt worden; die Beratung über die Konzeption des Trägers von April 2002 fand unter Beteiligung von Vertretern des Landkreis Dahme-Spreewald und des MBJS statt.

Das LJA hat weiterhin darauf hingewiesen, dass ähnliche Einrichtungen in anderen Bundesländern vergleichbare Gruppengrößen haben. So sei eine Einrichtung für Mädchen in Bayern mit der Möglichkeit geschlossener Unterbringung mit 30 Plätzen ausgestattet. Auch sei die Angebotspalette der Haasenburg (u.a. Beschulung in der Einrichtung, Berufsvorbereitung einschließlich der Anrechnung von Modulen bei späterer Berufsausbildung) sehr breit gewesen, was nur bei einer bestimmten Größe möglich sei.

Anhand der Aktenlage ergibt sich nicht, dass die (nach geltender Rechtsauffassung bestehenden) Voraussetzungen für die Erteilung der Betriebserlaubnis nicht erfüllt gewesen wären. Somit hatte der Träger einen Rechtsanspruch, da das Kindeswohl gefährdende Aspekte nicht nachgewiesen werden konnten und die räumlichen, personellen und wirtschaftlichen Voraussetzungen erfüllt waren.

bb) Bewertung/ Stellungnahme

Das LJA sah sich zum einen rechtlich verpflichtet, den Anträgen auf Kapazitätserhöhung zu entsprechen, wenn die oben dargestellten Voraussetzungen des § 45 SGB VIII erfüllt waren, zum anderen wollte das LJA die Entwicklung der Haasenburg mit begleiten. Das Vorgehen des LJA war gesetzeskonform und ist dienstlich nicht zu beanstanden.

Auch wenn die Nachfrage nach Plätzen in der Haasenburg durch die einweisenden Jugendämter aus dem gesamten Bundesgebiet stets hoch war, selbst noch zu der Zeit, als die Haasenburg erheblicher öffentlicher Kritik ausgesetzt war, so hat sich die Entwicklung der Haasenburg hin zu einer Einrichtung mit einer so hohen Anzahl von Plätzen in der geschlossenen Unterbringung, die zudem über etwaige Bedarfe der Jugendämter im Land Brandenburg hinausgingen, im Nachhinein als problematisch erwiesen. Inwieweit das Ziel des LJA erreicht wurde, eine Kapazitätserhöhung nur schrittweise zu ermöglichen und dadurch eine Einflussnahme auf die Konzeption zu erreichen, muss kritisch gesehen werden. Eine intensivere Erörterung, ob und ggf. in welchem Umfang Plätze in der geschlossenen Unterbringung in Brandenburg angemessen sein sollten oder ob gar eine Neukonzeption vom Träger einzufordern gewesen wäre, ist nicht geführt worden. Aus heutiger Sicht wäre dies jedoch erforderlich gewesen.

c) Zum Umgang mit Auflagen in den Betriebserlaubnissen für die Haasenburg

ca) Darstellung des LJA

Zur Fachkräftesituation hat das LJA mitgeteilt, dass die Festsetzung des Personalschlüssels in den Betriebserlaubnissen den zur Sicherung des Kindeswohls einzuhaltenden Mindeststandard beschreibt.

So sei der Träger gemäß § 47 SGB VIII verpflichtet, bei Veränderungen des Personals sofort bzw. einmalig zum Jahresende eine Personalmeldung unaufgefordert dem LJA mitzuteilen. Diese Meldungen seien daraufhin geprüft worden, ob die Gesamtzahl der gemeldeten Personen der in der Betriebserlaubnis geforderten Ausstattung mit Fachpersonal entsprach. Weitergehende Prüfungen z.B. bezogen auf einzelne Personen hätten in der Regel nicht stattgefunden.

Konkreten Hinweisen von Außenstehenden, ehemaligen Mitarbeitern oder Jugendämtern auf eine das Kindeswohl gefährdende Personalausstattung sei unmittelbar nachgegangen worden. In diesen Fällen sei immer eine Prüfung der jeweils aktuellen Personalsituation erfolgt. Bei der Feststellung von Mängeln in der Personalausstattung musste der Träger nachweisen, dass er sich intensiv um Nachbesetzung der fehlenden Stellen bemüht. Sofern dies nach einer Frist von 6 – 8 Wochen nicht gelang, wurden Reduzierungen der Belegungskapazität vorgenommen.

Zu Überprüfungen von Auflagen hat das LJA mitgeteilt, dass die Einhaltung von Auflagen ebenso wie die Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen Aufgabe des Trägers sei. Für die Überprüfung von Auflagen habe es keine allgemeinen Festlegungen oder Weisungen der Leitung des LJA oder der Fachaufsicht gegeben. Das LJA sei folgendermaßen vorgegangen:

Mit Fristen versehene Auflagen waren durch den Träger entsprechend nachzuweisen. Andere Auflagen wurden bei Vor-Ort-Terminen in Gesprächen mit Kindern, Jugendlichen und Mitarbeitern geprüft, durch Beschwerden festgestellte Verstöße gegen Auflagen wurden entsprechend mit dem Träger ausgewertet, z.B. musste hinsichtlich der Videoüberwachung die Auflage (24.11.2011) erteilt werden, die Kameras abzubauen. Dies wurde in nachfolgenden Vor-Ort-Terminen geprüft.

Das LJA hat im Zusammenhang mit der Kontrolle von Auflagen im Jahr 2009 auf die schwierige Personalsituation des LJA hingewiesen. Zur Verstärkung der Aufsichtsbehörde hat das MBJS dem LJA daraufhin im September 2010 trotz der eingeschränkten stellenwirtschaftlichen Möglichkeiten 2 Nachwuchsstellen zugewiesen, von denen eine im Bereich der Heimaufsicht genutzt wurde.

Zu der offenbar nicht erfüllten Auflage, mit der Klinik für Kinder- und Jugendpsychiatrie Eberswalde einen Kooperationsvertrag abzuschließen, wurde mitgeteilt, der Träger sei zur Stellungnahme aufgefordert worden und habe mitgeteilt, dass die Klinik keinen Kooperationsvertrag gewünscht habe. Von Seiten der Klinik wird das anders dargestellt. Das LJA hatte sich in diesem Zusammenhang jedoch bemüht, die Haasenburg in ein Kooperationsprojekt zwischen Jugendhilfe und Kinder- und Jugendpsychiatrie „You'll never walk alone“ aufnehmen zu lassen. Dieses Projekt sollte in erster Linie brandenburger Jugendliche betreffen, die allerdings in der Haasenburg kaum vertreten waren. Der Antrag der Haasenburg wurde zwar in das Auswahlverfahren einbezogen, durch die Steuerungsgruppe jedoch abgelehnt.

Das Ziel des LJA, die Einrichtung in andere Gesprächsrunden, Diskussionen, öffentliche Fortbildung und fachliche Auseinandersetzungen zu bringen und damit auf die Konzeptionsentwicklung Einfluss zu nehmen, konnte auf diesem Weg nicht erreicht werden. Die Tatsache, dass kein Kooperationsvertrag eingereicht wurde, hatte jedoch letztlich keine Konsequenzen.

cb) Bewertung/ Stellungnahme

Nach der Kommentierung zum SGB VIII ist die Heimaufsicht im Sinne einer präventiven Sicherung des Kindeswohls zu verstehen. Dabei ist das Handeln der Aufsicht auf Strukturqualität und weniger auf die Prozess- und Ergebnisqualität gerichtet. Die Aufgabe der Heimaufsicht wird daher bundesweit eher im Sinne einer Qualitätssicherung, die auch als Aufgabe im Gesetz normiert ist, und der Weiterentwicklung der Arbeit der Einrichtungen verstanden.

Aus den rechtlichen Rahmenbedingungen ergibt sich, dass der Schwerpunkt der Heimaufsicht im Sinne von § 45 SGB VIII nicht in der Überprüfung von Auflagen liegt. Dennoch wären rückblickend Verabredungen bzw. Festlegungen für die Aufsicht über eine fakultativ geschlossene Einrichtung mit so hoher Platzzahl sinnvoll gewesen.

Hinweisen auf eine das Kindeswohl gefährdende Ausstattung ist das LJA konsequent nachgegangen. Bei der routinemäßigen Überprüfung von Personalangaben sind Fehler unterlaufen und bei der Überwachung einzelner einzuhaltender Auflagen wäre konsequenteres Handeln wünschenswert gewesen. Hier wären Vorgaben des MBS oder des LJHA hilfreich gewesen. Solche existierten jedoch nicht.

Kritikwürdig bleibt insbesondere, dass hinsichtlich der nicht abgeschlossenen Kooperationsvereinbarung mit der Kinder- und Jugendpsychiatrie Eberswalde nicht stärker Druck ausgeübt worden ist. Da die in der Haasenburg untergebrachten Jugendlichen offenbar häufig auch psychische Probleme mit Krankheitswert hatten, hätte die Sicherstellung der ärztlichen Versorgung auch von der Heimaufsicht stärker eingefordert werden müssen.

Kritikwürdig bleibt außerdem, dass das LJA nicht nachhaltig genug die Erstellung eines individuellen Maßnahmenkonzepts für jedes Kind/ Jugendlichen unter Beteiligung eines Facharztes gegenüber dem Träger durchgesetzt hat. Der Träger wurde zwar im Wege der Beratung immer wieder aufgefordert, konzeptionelle Überlegungen hinsichtlich der Geeignetheit seines Angebots für eine bestimmte Zielgruppe zu entwickeln bzw. die pädagogischen Mittel und Methoden an die unterschiedliche Klientel anzupassen, das LJA hat dies aber nicht konsequent weiterverfolgt. Bei all dem bleibt zu berücksichtigen, dass die Stellenausstattung des LJA dem aufsichtlichen Handeln Grenzen setzte.

d) Kenntnis von Fixierungen/ Fixierliegen

da) Darstellung des LJA

Zur Frage der Kenntnis von Fixierungen hat das LJA ausgeführt, dass es insbesondere im Jahr 2003 Diskussionen zu Anti-Aggressionsmaßnahmen/ Fixierungen gegeben habe. Fixierliegen hätten nicht zur Ausstattung des Anti-Aggressionsraumes gehört; es sei jedoch im Jahr 2008 am Standort Neuendorf eine klappbare, an der Wand befestigte Fixierliege aufgefallen. Auch bei einem Besuch der Haasenburg im Dezember 2007 durch Vertreter der obersten Jugendbehörden der Länder Brandenburg und Berlin sei ebenfalls eine Art Fixierliege aufgefallen. Auf Nachfrage habe der Träger jedoch mitgeteilt, dass diese kaum benutzt werde.

Der Träger, so das LJA, habe über Erfahrungen aus der Kinder- und Jugendpsychiatrie verfügt, und er habe Arztbriefe vorgelegt, welche die Notwendigkeit von Fixierungen deutlich machen sollten. Für Einzelfälle sei die Notwendigkeit einer „direkten Fixierung“ zum Schutz der Kinder und Jugendlichen immer wieder durch unterschiedliche Fachkräfte belegt worden.

Für die Nutzung des sog. Antiaggressionsraumes habe es klare Absprachen und auch Kontrollen gegeben. Jede durchgeführte Maßnahme habe dem unterbringenden Jugendamt, den Personensorgeberechtigten und dem LJA gemeldet werden müssen und sei in der Einrichtung dokumentiert und ausgewertet worden.

Bei Hinweisen auf körperliche Verletzungen, Verdacht auf unangemessene Vorgehensweisen der Mitarbeiter, bei sehr langen Zeiträumen der körperlichen Begrenzung, so das LJA, wurde der Träger zur Vorlage der Verlaufsprotokolle und nachgehenden Auswertungen, Arztberichten oder Gesprächsprotokollen aufgefordert. Entsprechend dem Einzelfall erfolgten Erörterungen der Herangehensweisen, Beratungen zum zukünftigen Vorgehen und die Prüfung von Strafanzeigen, wenn es entsprechende Verdachtsmomente gab. Zusätzlich erfolgte eine jährliche Auswertung der AAM unter dem Aspekt der zu vermeidenden Notwendigkeit und der Diskussion zu möglichen Alternativen.

Über die jährlichen Termine zu Auswertungen der Anti-Aggressionsmaßnahmen war zwischen 2010 und 2013 jeweils auch das für Hilfen zur Erziehung zuständige Referat des MBSJ informiert. Eine gemeinsame Auswertung mit dem MBSJ hat es nicht gegeben, zumal es von Seiten der einweisenden Jugendämter keine Problemanzeigen gab.

Mit Auflagenbescheid von 2009 ist das Fixieren (auf Fixierliegen) schließlich von der Amtsleiterin des LJA nach Beratung mit Vertretern des MBSJ und externen Experten verboten worden mit der Formulierung „das direkte Fixieren mit Fixiergurten auf einem Fixierbett“ ist „wegen des extremen Einschnitts in die Persönlichkeitsrechte und der mit der Maßnahme verbundenen erheblichen gesundheitlichen Risiken untersagt“.

db) Bewertung/ Stellungnahme

Aus Beratungs- und Auswertungsgesprächen mit dem Träger war dem LJA bekannt, dass es körperliche Begrenzungen bzw. Fixierungen zur Abwehr von Selbst- und Fremdgefährdung für jene Jugendliche gegeben hat, für die die Möglichkeit freiheitsentziehende Maßnahmen richterlich angeordnet war. Insofern beruht die Feststellung im Untersuchungsbericht (S.99), das LJA habe von der Anwendung vor dem Verbot nichts gewusst, möglicherweise auf einem Missverständnis. Die Betriebserlaubnisse aus den Jahren 2001 und 2005 enthielten bereits Auflagen zur Durchführung freiheitsentziehender Maßnahmen. So war festgelegt, dass die Nutzung des Time-Out-Raumes jeweils dem örtlichen Jugendamt und dem Landesjugendamt mitzuteilen ist und ein Nachweisbuch geführt werden muss. Auch waren Vereinbarungen zur Nutzung des Raumes zwischen Eltern, Jugendamt und Einrichtung im Hilfeplan (für den oder die Jugendlichen) zu treffen.

Das LJA war daher schon vor dem Auflagenbescheid von 2009, mit dem Fixieren auf Fixierliegen untersagt worden, bemüht, konkrete freiheitsentziehende Maßnahmen so zu gestalten, dass die Sorgeberechtigten und die einweisenden Jugendämter Kenntnis von freiheitsentziehenden Maßnahmen erhalten und dementsprechend ihrer Verantwortung bezüglich der Sicherung des Kindeswohls nachkommen konnten.

Kritisch anzumerken ist, dass ein Verbot von Fixierungen auf Fixierliegen wegen des schwerwiegenden Grundrechtseingriffs bereits zu einem früheren Zeitpunkt hätte erfolgen können. Das Verbot ist im Zusammenhang mit einer Vielzahl anderer Auflagen zur Vermeidung von Grundrechtseingriffen ausgesprochen worden, die in einem aufwändigen Beratungsprozess mit externen Fachleuten im Jahr 2009 vom LJA entwickelt wurden.

Gemeinsame jährliche Auswertungsgespräche wären spätestens ab 2009 wünschenswert gewesen.

e) Umgang mit Vorfällen in den Haasenburg-Heimen:

ea) Darstellung des LJA und der Jugendabteilung des MBJS

Laut Auskunft des LJA hat es in den Jahren 2007/2008 keine zahlenmäßige Zunahme von Beschwerden oder Vorkommnissen gegeben, jedoch zogen die bekannten Einzelfälle (13.08.2007 gefährliche Körperverletzung und versuchter Mord durch 18-jährigen Insassen, 23.02.2007 Sturz einer Jugendlichen vom Dach, Beckenbruch; 31.05.2008 Sturz vom Dach, Todesfolge) eine erhöhte Aufmerksamkeit nach sich. Die Vorfälle wurden intensiv untersucht und das MBJS hatte hierzu einen Untersuchungsbericht angefordert, der im September 2008 vorgelegt wurde. Zur Bearbeitung von Vorkommnissen und Beschwerden gab es im Referat Hilfen zur Erziehung des LJA vorgeschriebene Verfahrensweisen aus dem Jahr 2000, die im Jahr 2009 überarbeitet und erweitert wurden.

Nach den oben erwähnten schwerwiegenden Einzelfällen und der Beschwerde einer Hamburger Verfahrenspflegerin aus dem August 2009 gab es eine Vielzahl von Beratungen (u.a. zwischen Juni 2009 und März 2013 allein 24 Beratungen mit dem Träger), insbesondere auch unter Einbeziehung externer Experten und des MBJS, unter anderem zur Beurteilung von Konzepten stationärer Angebote der Jugendhilfe, zu juristischen Fragen im Zusammenhang mit freiheitsentziehenden Maßnahmen gem. § 1631b BGB und zu Betriebserlaubnisverfahren für stationäre Einrichtungen. Als Ergebnis dieser intensiven Beratungen wurden der Haasenburg GmbH mit der Betriebserlaubnis vom 15.04.2009 und nochmals mit Betriebserlaubnis vom 07.01.2010 und 12.02.2010 umfangreiche Auflagen insbesondere zu freiheitsentziehenden Maßnahmen und zur Beachtung der Grundrechte der Jugendlichen erteilt. Weiterhin entstand ein Arbeitspapier „Betriebserlaubnisverfahren, Aufsichts- und Beratungsprozess für Einrichtungen mit der Möglichkeit freiheitsentziehender Maßnahmen“ als Arbeitsgrundlage für die Betriebserlaubnisverfahren im LJA.

eb) Bewertung/ Stellungnahme

Das LJA hat mit intensiver Beratung des Trägers und mit umfassender Diskussion unter Einbeziehung externer Experten auf Vorfälle in der Haasenburg reagiert. Die umfangreichen und sehr detailliert auf die Regelung freiheitsentziehender Maßnahmen gerichteten Auflagen dokumentieren dies.

Ein Widerruf der Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII wurde in diesem Zusammenhang weder vom LJA noch von der Fachaufsicht des MBS in Erwägung gezogen, da die Voraussetzungen hierfür sehr schwer zu erfüllen sind. Das in § 45 SGB VIII normierte sogenannte Stufenverfahren verpflichtet die Heimaufsicht zunächst zu Beratung und zu Auflagen gegenüber dem Träger und sodann zum Nachweis der Gefährdung des Kindeswohls und der Unfähigkeit oder Unwilligkeit des Trägers zur Abhilfe. Die Begründung des Verwaltungsgerichts Cottbus im Eilverfahren gegen den Widerruf der Betriebserlaubnis für die Haasenburg lässt erkennen, dass diese Nachweise ohne den Bericht einer externen Untersuchungskommission im Zusammenhang mit den jüngsten Erkenntnissen der Staatsanwaltschaft nicht möglich gewesen wären.

Das Handeln des LJA ist auch vor dem Hintergrund zu bewerten, dass auch die zuständige Staatsanwaltschaft in der Vergangenheit alle Ermittlungsverfahren gegen Mitarbeiter bzw. die Geschäftsleitung der Haasenburg eingestellt hat. Auch die einweisenden Jugendämter und die Sorgeberechtigten waren jeweils über die Vorfälle und AAM informiert.

Dennoch bleibt festzustellen, dass die Heimaufsicht trotz aller Bemühungen über Beratungen und Erteilung von Auflagen es nicht vermocht hat, die zumindest für einen Teil der untergebrachten Jugendlichen problematische Konzeption und pädagogische Praxis zu verändern.

f) Organisation der Fachaufsicht, Information des MBS durch das LJA

fa) Zur Wahrnehmung der Fachaufsicht in der Jugendabteilung des MBS

Laut GVPL war in den jeweils für die Hilfen zur Erziehung zuständigen Referaten unter der Kurzbeschreibung der Aufgaben jeweils „Mitwirkung bei der Fachaufsicht über das LJA“ ausgewiesen.

In dem für Hilfen zur Erziehung zuständigen Referat wirkten jeweils die Referatsleitungen und der/die zuständige Referent/Referentin an der Fachaufsicht über das LJA mit.

Der Leiter der Jugendabteilung (seit dem 01.04.2001) teilt mit, dass die Fachaufsicht über das LJA entsprechend den Zuständigkeiten differenziert wahrgenommen worden und insbesondere präventiv auf Beratung ausgerichtet gewesen sei. Die bis 2006 wöchentlich durchgeführten Dienstbesprechungen unter Beteiligung der Leiterin des LJA seien nach der Umstrukturierung der Jugendreferate in der zuständigen Abteilung des MBS im Jahr 2006 von monatlich geführten Gesprächen abgelöst worden. Über wichtige Vorgänge seien Vorgesetzte und ggf. auch die Fachaufsicht im Rahmen der Informationspflichten, die für alle Mitarbeiter gelten, zu informieren gewesen.

fb) Information des MBS durch das LJA

Die Träger der Einrichtungen sind verpflichtet, besondere Vorkommnisse, „die geeignet sind das Wohl der Kinder und Jugendlichen zu beeinträchtigen“ (§ 47 SGB VIII), der für die Betriebserlaubnis zuständigen Behörde anzuzeigen. Von Seiten der Fachaufsicht wurde im Einvernehmen mit dem Landesjugendamt bezogen auf seine Informationspflichten festgelegt, dass das Landesjugendamt die Fachaufsicht über derartige Meldungen informiert,

- wenn es sich um den Verdacht auf gravierende Kindeswohlgefährdungen handelt,
- wenn Unsicherheiten bezüglich der Bearbeitung bestehen,,
- wenn aufgrund des öffentlichen Interesses Medienanfragen zu beantworten waren.

Bezogen auf die Einrichtung der Haasenburg wurde festgelegt, dass die Fachaufsicht über alle besonderen Vorkommnisse, die vom Träger gemeldet wurden, informiert wird.

Das LJA hat im Juli 2009 die interne Anweisung zum „Umgang mit Beschwerden über (teil) stationäre Einrichtungen im Zuständigkeitsbereich des Referats „Hilfen zur Erziehung“ überarbeitet, in dem der Umgang mit Beschwerden detailliert geregelt wird. Zu den notwendigen Arbeitsschritten gehört auch die Prüfung der Information an das Fachreferat des MBS. Für diese Information gibt es einen Informationsvordruck „Beschwerde“. Bei Bedarf sind Verfahrensabsprachen zwischen MBS (Referatsleiter 23) und LJA, Referatsleitung B, vorgesehen, wobei von Referatsleiter 23 im MBS zu klären ist, wann die Öffentlichkeitsarbeit vom MBS übernommen wird.

Die Fachaufsicht ist beim Eingang entsprechender Mitteilungen des Landesjugendamtes folgendermaßen vorgegangen:

1. Es wurde geprüft, ob das Landesjugendamt alle notwendigen Maßnahmen zur Aufklärung und ggf. Sanktionierung eingeleitet hat. Bei Bedarf wurde nachgefragt und diesbezüglich beraten.
2. Es wurde in der Regel im Fachreferat, ggf. in Abstimmung mit der Abteilungsleitung darüber entschieden, ob der Pressesprecher zu informieren ist, damit er die Möglichkeit hat, bei Nachfragen zu reagieren oder ob der Vorgang mit der Information an die Fachabteilung abgeschlossen werden kann.

Die Fachaufsicht hat darauf verzichtet, Hausleitungsvorlagen zu erstellen, weil durch das zuständige Referat bzw. die Leitung der Jugendabteilung bereits sichergestellt wurde, dass durch das LJA die erforderlichen Maßnahmen zur Bearbeitung der Vorfälle eingeleitet worden waren und politischer Entscheidungsbedarf damit nicht gegeben war.

Bis Ende April 2012 hat es keine Problemanzeigen oder Informationen an den Minister oder die Ministerin oder den Staatssekretär über Gefährdungen des Kindeswohls im Zusammenhang mit Einrichtungen der Haasenburg gegeben.

Direkt an das MBS gerichtete Beschwerden sind an das LJA zur Bearbeitung gegeben worden. Die Kommunikation ist zumeist über E-Mail erfolgt und Informationen sind bei Relevanz für die Öffentlichkeit mit einer Stellungnahme über die veranlassenen Maßnahmen an den Pressesprecher des MBS weitergeleitet worden. Anweisungen der Fachabteilung zum Umgang mit Beschwerden in Bezug auf Informationspflichten gegenüber dem MBS haben nicht bestanden; sofern in Einzelfällen Informationen nicht ausreichend waren, wurde dies im Rahmen der Fachaufsicht geklärt.

fc) Bewertung/ Stellungnahme

Die Feststellung der Untersuchungskommission, eine bessere Unterrichtung des MBSJ sei erforderlich gewesen und regelmäßige Dienstbesprechungen sollten wieder eingeführt werden, muss insofern richtig gestellt werden, als monatliche Dienstbesprechungen stattfanden und die Information des MBSJ über Beschwerden oder Vorfälle detailliert geregelt war. Die Fachabteilung des MBSJ hat hier jeweils in Abstimmung mit dem LJA dafür Sorge getragen, dass die Vorfälle untersucht und die erforderlichen Maßnahmen eingeleitet wurden.

Trotz der Eigenständigkeit des LJA als Landesoberbehörde wäre rückblickend eine engere Zusammenarbeit mit der Fachaufsicht im Zusammenhang mit der Haasenburg wünschenswert gewesen. Es muss deshalb geprüft werden, inwieweit die Anweisungen des LJA zum Umgang mit besonderen Vorkommnissen oder Beschwerden weiterentwickelt werden müssen. Der Umgang mit Problemen in den Heimen der Haasenburg zeigt, dass bezüglich der Aufsicht über Einrichtungen mit fakultativ geschlossener Unterbringung grundsätzliche Vorgaben von Seiten der Fachaufsicht erforderlich gewesen wären.

4) Zusammenfassung

Aus heutiger Sicht ist die Kritik der Untersuchungskommission an einer nicht hinreichenden Kontrolle von Auflagen, insbesondere hinsichtlich des Kooperationsvertrages mit der Klinik für Kinder- und Jugendpsychiatrie Eberswalde und der Erstellung individueller Maßnahmekonzepte für jedes Kind, berechtigt. Auch der schnelle Aufwuchs der Platzzahlen in den Haasenburg-Heimen hätte intensiver durch die Heimaufsicht begleitet werden sollen. Ein früheres Verbot von Fixierungen wäre wünschenswert gewesen, auch wenn das LJA insgesamt sehr bemüht war, Grundrechtseingriffe durch Auflagen zu begrenzen. Die Information des MBSJ durch das LJA war klar geregelt und ist auch entsprechend den Festlegungen erfolgt, jedoch wäre eine stärkere Steuerung des Aufsichtshandelns durch die Fachaufsicht im Zusammenhang mit der Haasenburg notwendig gewesen.

Die Wahrnehmung der Einrichtungen der Haasenburg GmbH hat sich seit ihrer Gründung jedoch erheblich verändert. Die Haasenburg und ihre praktische Arbeit sind bis ins Jahr 2007/2008 weder in den Medien noch in der Fachdiskussion als problematische Einrichtungen wahrgenommen worden.

Die Vorfälle aus den Jahren 2007 und 2008 (siehe unten ea) haben Aufmerksamkeit erzeugt und zu fachlichen Auseinandersetzungen geführt, in deren Folge die bereits erwähnten umfassenden Auflagen im Jahr 2009 erteilt wurden.

Bei der Beurteilung des Vorgehens der Heim- und Fachaufsicht muss berücksichtigt werden, dass für die Bewertung der damaligen Praxis nicht der heute erreichte Stand der Kenntnisse zu Grunde gelegt werden kann, zumal die Möglichkeiten der Untersuchungskommission und der Staatsanwaltschaft weit über das hinausgehen, was der Heimaufsicht möglich ist. Ziel aufsichtlichen Handelns ist es, auf Kindeswohlgefährdungen konsequent zu reagieren.

In dienstrechtlicher Hinsicht sind daher als Ergebnis der intensiven Prüfungen den zuständigen Mitarbeitern des Landesjugendamtes und des MBSJ keine Verfehlungen vorzuwerfen.

In rechtlicher Hinsicht ist die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen mit der Möglichkeit freiheitsentziehender Maßnahmen ein komplexer Vorgang unter Beteiligung einer Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Verantwortlichkeiten.

Die Verantwortung für das Wohl des einzelnen Kindes oder Jugendlichen hat der Personensorgeberechtigte, der beim örtlichen Träger der Jugendhilfe (Jugendamt) seines Wohnorts Hilfe beantragen kann. Das örtliche Jugendamt entscheidet unter Achtung des Wunsch- und Wahlrechts der Personensorgeberechtigten (§ 5 SGB VIII) über den Hilfebedarf und die Unterbringung. Ihm obliegt die regelmäßige Prüfung der Hilfe und die Übernahme der dafür anfallenden Kosten. Bei freiheitsentziehenden Maßnahmen ist die Zustimmung des Familiengerichts gemäß § 1631 b BGB erforderlich; diese kann ausschließlich vom Personensorgeberechtigten (Eltern oder Vormund) beantragt werden. Daneben hat das Jugendamt, in dessen Zuständigkeitsbereich die Einrichtung liegt, mit dem Träger der Einrichtung, in der der Jugendliche untergebracht ist, Vereinbarungen über Leistungsangebote, Entgelte und Qualitätsentwicklung abzuschließen. Nach brandenburgischem Landesrecht haben darüber hinaus die örtlichen Jugendämter die Verpflichtung, das LJA zu informieren, wenn sie Kenntnis von Umständen erlangen, die zur Versagung, zur Rücknahme oder zum Widerruf einer Erlaubnis führen können.

Es liegt auf der Hand, dass das Zusammenwirken von fünf verschiedenen Akteuren die Wahrnehmung einer Gesamtverantwortung schwierig gestaltet. Die Formulierung des § 45 SGB VIII erlaubt unterschiedliche Auslegungen, die dem Aufsichtshandeln des LJA einen weiten Rahmen geben. Es ist daher erforderlich, künftig das Zusammenwirken der Akteure zu verbessern und dazu konkrete Verfahren über die Beteiligung und Vernetzung mit den anderen an den jeweiligen Hilfeplanverfahren Beteiligten (örtliches Jugendamt, Personensorgeberechtigte, Familiengericht) zu entwickeln. Für die Wahrnehmung der Aufsicht haben sich rückblickend Leitlinien oder Orientierungshilfen als unverzichtbar erwiesen, die insbesondere die Prüfung von Konzepten, die Änderung von Personalausstattungen, die Einhaltung von Auflagen für fakultativ geschlossene Einrichtungen betreffen.

Eine weitere Problematik im Rahmen der Heimaufsicht sind die Regelungen des § 45 Abs. 6 und 7 SGB VIII, die für die Rücknahme oder den Widerruf der Betriebserlaubnis ein sogenanntes Stufenverfahren vorsieht, das vor diesen Maßnahmen die Pflicht zu Beratung und Auflagenerteilung setzt. Diese führt dazu, dass es schwierig ist, bei Kindeswohlgefährdung ein Heim für Kinder und Jugendliche zeitnah zu schließen. Auch unterscheidet die Vorschrift nicht zwischen der Genehmigung von Einrichtungen mit der Möglichkeit freiheitsentziehender Maßnahmen und anderen, so dass es der Heimaufsicht des LJA und der zuständigen Fachaufsicht obliegt, hier eigene Maßstäbe und Orientierungshilfen, insbesondere auch zur Beurteilung von Konzeptionen der Träger zu entwickeln.

Auch vor diesem Hintergrund ist es erforderlich, Leitlinien für das Betriebserlaubnisverfahren und den Aufsichts- und Beratungsprozess für Einrichtungen mit der Möglichkeit freiheitsentziehender Maßnahmen bereits vor Erteilung der Betriebserlaubnis zu entwickeln, um insbesondere den Aufwuchs der Platzzahlen und das Konzept für die geschlossene Unterbringung steuern zu können.