

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend,  
Familie und Senioren | Postfach 70 61 | 24170 Kiel

Vorsitzenden des Sozialausschusses  
Herrn Werner Kalinka  
- Landeshaus -  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

Staatssekretär

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 19/3776

24. März 2020

**45. Sitzung - Sprechzettel zu TOP 3 „Bericht des Sozialministeriums zum Fall Friesenhof“**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

in der 45. Sitzung des Sozialausschusses wurde gebeten den Sprechzettel zum TOP 3 „Bericht des Sozialministeriums zum Fall Friesenhof“ zur Verfügung zu stellen. Den entsprechenden Vermerk übersende ich Ihnen anbei.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Matthias Badenhop

Anlage: o.g. Sprechzettel

*Allgemeine Datenschutzinformation:*

*Der telefonische, schriftliche oder elektronische Kontakt mit dem Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren ist mit der Speicherung und Verarbeitung der von Ihnen ggf. mitgeteilten persönlichen Daten verbunden. Rechtsgrundlage hierfür ist Art. 6 Absatz 1 Buchstabe e der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) der Europäischen Union. Weitere Informationen erhalten Sie hier:*

<https://www.schleswig-holstein.de/DE/Serviceseiten/Datenschutzerklaerung/datenschutzerklaerung.html>

12. März 2020

## **Sprechzettel TOP 3 „Bericht des Sozialministeriums zum Fall Friesenhof“**

### **Grundlagen des Berichts sind**

- PUA Friesenhof 2015-2017
- Urteil Friesenhof vom 09. Dezember 2019
- Auswertung eigener Daten und Veränderungsprozesse im Sozialministerium / Landesjugendamt

Am 9. Dezember hat das Verwaltungsgericht Schleswig im Rechtsstreit rund um die Friesenhof-Einrichtungen ein Urteil gefällt. Mit diesem Urteil wurden die Schließungsverfügungen des Landesjugendamtes aus dem Jahre 2015 für rechtswidrig erklärt.

Der Minister hat direkt nach Bekanntgabe des Urteils dem Sozialausschuss angeboten, zu diesem Urteil mündlich zu berichten, wenn die Klagebegründung vorliegt und wir diese ausgewertet haben. Dies ist nunmehr der Fall, so dass ich Ihnen heute gerne umfassend berichten will.

Ich will dabei neben der juristischen und fachpolitischen Bewertung des Urteils zusammengefasst die Maßnahmen des Landesjugendamtes seit 2015 darstellen, die zu einer erheblichen und signifikanten Veränderung der Arbeit der Einrichtungsaufsicht geführt haben.

Lassen Sie mich gleich am Anfang betonen, dass die seit 2015 umgesetzten strukturellen und personalwirtschaftlichen Maßnahmen im Landesjugendamt und in der Einrichtungsaufsicht auf einen breiten fachpolitischen Konsens zurückgehen. Es geht hier und heute für mich und für uns als Landesregierung insofern darum, eine transparente Situationsbeschreibung in einem Themenbereich zu geben.

Um eine Wiederholung möglichst zu verhindern braucht es:

1. ausreichend personelle Ressourcen
2. etablierte und funktionierende Strukturen
3. ausreichende Rechtssicherheit durch eindeutige rechtliche Handlungsmöglichkeiten.

### **1. Zu den personellen Grundvoraussetzungen**

- Zuständig waren und sind die Kolleginnen der Einrichtungsaufsicht für Betriebsgenehmigungen, ggf. anlassbezogene Ausnahmegenehmigungen, örtliche Prüfungen der Einrichtungen, Personalmeldungen und deren Prüfung und Verarbeitung und nicht zuletzt die Beratung während der Betriebsführung.

- **bis 2013** waren insgesamt **4 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter** für insgesamt ca. 1.800 Erziehungshilfeeinrichtungen und Kitas in den kreisfreien Städten zuständig. Das entspricht einer Zuständigkeit von ca. 450 Einrichtungen im Schnitt pro Mitarbeiter!
- **Bereits im Herbst 2013** wurden **2 weitere Mitarbeiter** eingestellt – der oben errechnete Schnitt „verbesserte“ sich damit auf ca. 300 Einrichtungen pro Mitarbeiter
- **Ab Mitte 2015** verstärkten **2 weitere Mitarbeiterinnen** das Referat. Gleichzeitig aber stiegen die Einrichtungszahlen und der Arbeitsanfall insgesamt deutlich im Rahmen der Flüchtlingssituation 2015. Die Zahl der Einrichtungen stieg bis Ende 2015 auf fast 2.000 an, sodass eine Mitarbeiterin nun für fast 250 Einrichtungen zuständig war.
- Heute sind damit insgesamt **12 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter** für ca. 2.000 Einrichtungen zuständig, mithin ein Mitarbeiter für durchschnittlich ca. 170 Einrichtungen.

Stand	./ je MA
03.12.2012	<b>450</b>
02.12.2013	<b>450</b>
01.12.2014	<b>301</b>
29.12.2015	<b>246</b>
15.12.2016	<b>178</b>
01.12.2017	<b>181</b>
03.12.2018	<b>174</b>
02.12.2019	<b>169</b>

- Im Rahmen der KPMG-Organisationsuntersuchung 2015 wurde festgestellt, dass eine Zuständigkeit von unter 200 Einrichtungen anzustreben sei im Bereich der Einrichtungsaufsicht. Dies ist mit Stand heute erreicht.

Neben den reinen Einrichtungszahlen, erfolgt die interne Zuständigkeitsverteilung zwischenzeitig auch unter Berücksichtigung der Art der Einrichtung, bes. Arbeitserfordernisse mit einzelnen Trägern und der Anzahl und Qualität und angefallenen „Vorkommnisse und Meldungen“.

## 2. Zu den strukturellen Grundvoraussetzungen

- Mit dem Stellenzuwachs verbunden war und ist im Referat 30 auch eine inhaltliche Neuausrichtung, die u.a. auf das Gutachten von Herrn Prof. Schrapper im Kontext Friesenhof<sup>1</sup> zurückzuführen ist. Eine stetige Verfolgung der Dynamiken von Trägern

---

<sup>1</sup> <http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl18/umdrucke/5600/umdruck-18-5634.pdf>

und eine engere und regelmäßigere Beratung und Beaufsichtigung liegt dem hiesigen Ansatz und der Personalberechnung zugrunde. Eine Gesamtübersicht über alle eingehende Vorkommnisse und Meldungen wird referatsintern geführt und von der stellvertretenden Referatsleitung und der Referatsleitung regelhaft mit geprüft. Auch die Abteilungsleitung, die gleichzeitig die Leitung der Verwaltung des Landesjugendamtes ist, ist hier wöchentlich und im Bedarfsfalle täglich einbezogen.

- 2016 trat überdies die „KJVO“ neu in Kraft – damit gehört Schleswig-Holstein zu einem der wenigen Länder, die von der Möglichkeit für transparente Regelungen im Bereich der Einrichtungen nach § 45 SGB VIII im Verordnungswege Gebrauch machen. Auch aufgrund dieser Rarität war und ist die KJVO nicht unumstritten und wird vor dem OVG im Wege der Normenkontrolle beklagt. Landesjugendamt und auch als Landesregierung sind von diesem zusätzlichen Instrument der verbindlichen Regelung von Mindeststandards auf Verordnungs-Ebene überzeugt.
- Auch was das Thema Ombudschaften angeht ist Schleswig-Holstein gut vertreten. Neben der Bürgerbeauftragten als Beschwerdestelle für Kinder und Jugendliche ist auch der Kinderschutzbund mit einem regionalisierten Projekt im Land aktiv. Insgesamt ist die Sensibilität für das Thema „Kinderschutz in Einrichtungen“ erheblich gestiegen.
- Flankiert wird dies durch die zum 1. Januar 2020 erfolgte Einrichtung einer eigenen Geschäftsstelle Landesjugendamt, in der 3 Stellen aus der Abteilung konzentriert wurden. Diese hat insbesondere die Aufgabe, die örtlichen Träger der Jugendhilfe gemäß § 85 SGB VIII zu beraten und zu unterstützen.
- Zentral sind Achtung und Respekt für die Kinder und Jugendlichen in den Einrichtungen, die staatlicher Unterstützung und Schutz mehr bedürfen, als andere.

### **3. Zur Frage der rechtlichen Ressourcen**

- Mit Urteil vom 09.12.2019 hat das Verwaltungsgericht Schleswig über die Klage der ehemaligen Betreiberin der Jugendhilfeeinrichtungen „Friesenhof“ entschieden. Gegenstand der Entscheidung war dabei die Frage, ob die behördlichen Verfügungen zum Widerruf der Betriebserlaubnisse für 2 Einrichtungen des Trägers rechtmäßig bzw. rechtswidrig waren.
- Das Verwaltungsgericht hatte insoweit aus rechtlicher Sicht zu beurteilen, ob der jur. Tatbestand des § 45 Abs. 7 SGB VIII erfüllt war. Ausschlaggebend für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung, die Einrichtung zu schließen, war die Frage, ob das Wohl der Kinder und Jugendlichen in der Einrichtung gefährdet ist. Jedoch sind die Voraussetzungen für die Erteilung einer Betriebserlaubnis wesentlich höher: Hier spricht das Gesetz explizit von einer Gewährleistung und nicht von einer Gefährdung des Kindeswohls. Die Voraussetzungen zum Widerruf einer Erlaubnis dürfen nach unserer Auffassung nicht höher sein, als diejenigen der Erstbescheidung.
- Im Fall Friesenhof hatte das VG Schleswig darüber zu befinden, ob im juristischen Sinne eine Gefährdung des Wohls gegeben war zum Zeitpunkt der Schließungsverfügungen.

Aber was bedeutet „Wohl der Kinder und Jugendlichen“ in diesem Kontext? Das VG Schleswig hat nunmehr erstmals für SH eine Entscheidung dazu getroffen, die es nun juristisch und praktisch einzuordnen gilt.

- Diese Frage nach Bezugspunkt und Auslegung des Begriffs der Kindeswohlgefährdung ist nicht neu, sondern ist in ähnlicher Form bereits in anderen Verfahren bundesweit zu prüfen gewesen. Teilweise wird der Begriff des § 1666 BGB als Maßstab herangezogen. Damit würde auf die Grundlage zurückgegriffen, die auch für Jugendämter im Wege akuter Kindeswohlgefährdungen im häuslichen Umfeld gilt.
- Der Begriff der Kindeswohlgefährdung in § 45 Abs. 7 SGB VIII ist daher rechtlich strittig. Einerseits wird eine Analogie zum Begriff der Kindeswohlgefährdung in § 1666 BGB angenommen, andererseits sind im Bereich einer Einrichtung nicht nur individuelle, sondern insbesondere auch strukturelle Parameter und Voraussetzungen entscheidend. Für den Bereich des SGB VIII existiert wenig obergerichtliche Rechtsprechung zur Auslegung des Begriffs in § 45 Abs. 7 SGB VIII und im Rahmen der bestehenden Rechtsprechung sind durchaus teils erhebliche Varianzen in der Auslegung dieses Begriffes festzustellen.
- Ist es richtig und angezeigt, auf den Begriff aus § 1666 BGB zurückzugreifen? Von einer Gefährdung des Wohls von Kindern oder Jugendlichen ist auszugehen, wenn aufgrund von Tatsachen eine gegenwärtige oder nah bevorstehende, nicht unerhebliche Gefahr für das körperliche, geistige oder seelische Wohl der Minderjährigen festzustellen ist (vgl. VG Cottbus, 3 L 331/13). Es ist nicht nachvollziehbar, dass der bewusst gewählte Begriff des Zivilrechts, der deshalb so eng ist, da Familie, Erziehungsrecht und Schutz der Wohnung i.d.R. betroffen sind, auch dann gilt, wenn Kinder und Jugendliche nicht zuhause aufwachsen!
- Im Rahmen des vorliegenden Urteils bedient sich das VG Schleswig unterschiedlicher Rechtsprechung, ohne jedoch klar ein Bekenntnis zum „Einrichtungsbezug“ und einer entsprechend strukturellen Prüfung.
- So hat das VG beispielsweise festgestellt, dass die für den Widerruf der Erlaubnisse herangezogenen Gründe nicht geeignet sind, den Begriff der Kindeswohlgefährdung zu erfüllen. Teilweise habe das Landesjugendamt nicht hinreichend die Existenz entsprechender Maßnahmen nachweisen können (Thema Gruppensitzungen und Strafsport), andererseits sei eine sog. Erheblichkeitsschwelle für eine Kindeswohlgefährdung nicht gegeben. Punktesystem, Wegnahme persönlicher Gegenstände, räumliche Begrenzungen Postkontrollen etc. seien nicht erkennbar.
- Ferner ist das Gericht insgesamt zu dem Schluss gekommen, dass die ehemalige Betreiberin insgesamt bereits mit Betriebserlaubnisantrag klar eine konfrontative und einschränkende Pädagogik dargestellt hat, hier das Landesjugendamt grds. keine Bedenken hatte und sich nach Auffassung des Gerichtes die tatsächliche Umsetzung des Konzeptes nicht grundlegend von der ursprünglich betriebserlaubten Konzeption abweiche.

- Insgesamt können kann die Landesregierung den juristischen Kernfragen den Begründungen des VG Schleswig nicht folgen. Da eine Berufung nicht zugelassen ist, hat die Landesregierung einen Antrag auf Zulassung der Berufung beim OVG Schleswig eingereicht. Klärungsbedarf besteht insbesondere bei der Frage des Begriffes der Kindeswohlgefährdung im Kontext der stationären Erziehungshilfe und der Einrichtungsaufsicht. Hier fehlt es an eindeutiger Rechtsprechung der Obergerichte und des BVerwG. Auch das VG Schleswig hat hier nach Auffassung des Ministeriums eine Auslegung gewählt, die rechtlich klärungsbedürftig ist. Auch die Auffassung des Gerichtes zur Frage der Bewertung nachweislich stattgefundener Postkontrollen und der Erheblichkeit der vorgefundenen Beschränkungen und Erziehungsmethoden können vom Landesjugendamt nicht mitgetragen werden. So hat das Gericht die freiheitsbeschränkenden Maßnahmen insgesamt nicht als erheblich genug angesehen, um daraus eine Gefährdung des Kindeswohls ableiten zu können. Dem Landesjugendamt geht es dabei vorrangig um Erlangung von Rechtssicherheit bundesweit im Kontext des Kindeswohlbegriffs in Einrichtungen.
- Nach Auffassung des Landesjugendamtes bestanden konzeptionelle Mängel und insbesondere eine erhebliche personelle Unterbesetzung und somit eine evidente Kindeswohlgefährdung. Ob das VG zurecht davon ausgeht, dass die Missstände nicht hinreichend als „Standardmethoden“ erkannt werden können, ist höchst fraglich.
- Auch der Vorwurf, dass Landesjugendamt habe weite Teile der Maßnahmen mit der Konzeption bzw. späterer Vereinbarung genehmigt, ist nicht zutreffend. Die Betriebserlaubnis der Einrichtungen fußte auf Konzepten, die in der Praxis abweichend umgesetzt wurden. Das Landesjugendamt hat zwar das Konzept, die davon aus Sicht des Landesjugendamtes abweichenden Maßnahmen aber gerade nicht pauschal genehmigt.
- Die Entscheidung zum aufsichtsrechtlichen Vorgehen war richtig und es lagen auch nach heutiger Einschätzung Gründe zum Widerruf der Betriebserlaubnis vor. Mildere Mittel, die gleich wirksam den Kinderschutz hätten sichern können, waren aus Sicht des Landesjugendamtes nicht gegeben.
- Das Ministerium konzentriert sich aktuell auf die rechtliche Überprüfung des Urteils des VG in einer 2. Instanz. Erst nach Ausschöpfen dieser Rechtsmittel und Rechtskraft des Urteils werden wir uns den bereits öffentlich erklärten Schadensersatzforderungen der Klägerin widmen. Im Vorfeld einer Geltendmachung von Ansprüchen vor dem Zivilgericht muss die Sache rechtskräftig sein. Der Antrag auf Zulassung der Berufung steht dem aktuell entgegen.

#### Zusammenfassend:

- Die Frage, ob und welcher Begriff des Kindeswohls in Einrichtungen anzulegen ist, ist auch nach diesem Urteil nicht geklärt – hier fehlt es an Rechtssicherheit, landes- und bundesweit. In diesem Punkt erscheint eine Überprüfung in einer 2. Instanz ratsam und angezeigt. Das Land hat insofern Zulassung der Berufung beantragt.

- Daneben sind wir als Landesregierung auf Bundesebene weiterhin aktiv - wir fordern eine Reform der §§ 45 ff SGB VIII und nach der Zustimmung des Bundesrates zur Gesetzesinitiative aus Schleswig-Holstein am 14.02.2020 auch mit Hoffnung! Nun ist es an der Bundesregierung, dieses klare Signal des Bundesrates auf Initiative Schleswig-Holstein auch entsprechend umzusetzen.