



// Zukunftsministerium
Was Menschen berührt.

Bericht der bayerischen Fachberatungs- und Aufsichtsbehörden bei den Regierungen

*Anwendung freiheitsentziehender
Maßnahmen (feM) und die diesbezügliche
Qualitätsentwicklung in stationären
Einrichtungen für Kinder, Jugendliche und junge
Volljährige mit Behinderung 2017/2018*

1.	Einleitung	2
2.	Stationäre Einrichtungen, betreute Kinder, Jugendliche und junge Volljährige mit Behinderung und gerichtlich genehmigte feM	3
3.	Freiheitsentziehende Maßnahmen (feM)	3
3.1.	Personenkreis im Zusammenhang mit feM	3
3.2.	Was sind freiheitsentziehende Maßnahmen?	4
3.3.	Rechtliche Grundsätze	5
3.4.	Vorgaben der „Heimrichtlinien“ und der Aufsichtsbehörden	5
3.5.	Betreute und Gerichtsentscheidungen zu feM	6
3.6.	Differenzierung der gerichtlich genehmigten feM	7
3.7.	Maßnahmen zur Abwendung einer gegenwärtigen Gefahr	7
4.	Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung und Vermeidung von feM	8
4.1.	Beteiligungs- und Beschwerdemanagement	9
4.2.	Umgang mit feM und Time-Out-Maßnahmen (Anwendungskonzept)	9
4.3.	Gewaltprävention	9
4.4.	Deeskalations- und Kriseninterventionsstrategien	9
4.5.	Bewertung der Anwendungsqualität der Fachkonzepte	10
5.	Personalentwicklung, Schulungen und Supervision des Personals	10
6.	Zusammenarbeit mit Eltern und Sorgeberechtigten	12
6.1.	Beirat	12
6.2.	Beteiligung an den Betreuungs-, Erziehungs- und Förderprozessen	13
6.3.	Beschwerden	13
7.	Bewertung der Anwendung von feM im Rahmen der heimaufsichtlichen Beratungs- und Prüfungsprozesse	13
7.1.	Alternativenprüfung	14
7.2.	Beteiligung der Betreuten	14
7.3.	Dokumentationen	15
8.	Fazit	15

1. Einleitung

Für freiheitsentziehende Maßnahmen (feM) war bis 2017 bei Minderjährigen - anders als für Erwachsene (§ 1906 BGB) und für die geschlossene Unterbringung von Minderjährigen - keine gerichtliche Genehmigung erforderlich; es genügte die Einwilligung der Sorgeberechtigten. Dies stieß im Hinblick auf die erhebliche Grundrechtsrelevanz solcher Maßnahmen, die Kinder und Jugendliche als einschneidender erleben können als die freiheitsentziehende Unterbringung auf einer geschlossenen Station, vielfach auf Kritik.

Seit 01.10.2017 ist deswegen nach dem neuen Absatz 2 des § 1631b BGB bei der Anwendung von feM „in einem Krankenhaus, einem Heim oder einer sonstigen Einrichtung“ auch bei Kindern und Jugendlichen die Genehmigung des Familiengerichts erforderlich.

Die staatlichen Richtlinien für Heilpädagogische Tagesstätten, Heime und sonstige Einrichtungen für Kinder und Jugendliche und junge Volljährige mit Behinderung in der Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Soziales, Familie und Integration vom 01.07.2017, im folgenden „Heimrichtlinien“ genannt, haben den Einrichtungsträgern unter Ziffer 8.4. eine besondere Melde- und Berichtspflicht des Trägers bei der Anwendung von feM auferlegt:

„Freiheitsentziehende Maßnahmen, die zur Abwendung einer gegenwärtigen, nicht anders abwendbaren Selbst- oder Fremdgefährdung angewandt werden, müssen der Aufsichtsbehörde unmittelbar gemeldet werden (§ 47 SGB VIII – Meldung besonderer Vorkommnisse).

Die Einrichtungen sind zur Führung einer fortlaufenden Übersicht aller durchgeführten Einschlüsse in Zimmern, Time-Out- oder vergleichbaren Räumen verpflichtet. Dies gilt auch für körpernahe Fixierungen sowie für die nicht altersgemäße Verwendung von umbauten, nicht von innen zu öffnenden Betten“.

Dieser Bericht basiert auf diesen und weiteren Angaben der Einrichtungen für den Zeitraum 01.07.2017 bis 31.07.2018 und zum Stichtag 31.07.2018 sowie auf den Angaben und Bewertungen der Heimaufsichten der sieben Bezirksregierungen.

Der Bericht ist Teil des „10 Punkte-Plans“¹ und fasst diese Daten zusammen und verfolgt das Ziel einer verbesserten Transparenz und einer nachhaltigen Sensibilisierung der Einrichtungen, damit feM auf das absolut notwendige Maß beschränkt werden und - wenn sie zum Einsatz kommen müssen - eine fachlich hochwertige und angemessene Ausführung sichergestellt ist.

¹ Bericht „Stationäre Einrichtungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderung“, Bayerisches Staatsministeriums für Arbeit und Soziales, Familie und Integration, August 2016

2. Stationäre Einrichtungen, betreute Kinder, Jugendliche und junge Volljährige mit Behinderung und gerichtlich genehmigte feM

Die nachfolgenden Angaben der Einrichtungsträger beziehen sich bei der Zahl der belegten Plätze auf den Stichtag 31.07.2018 und bei der Zahl der betreuten Kinder, Jugendlichen und jungen Volljährigen mit feM auf den gesamten Berichtszeitraum.

Von den insgesamt 95² Einrichtungen mit 3662 genehmigten Plätzen gaben 57 Einrichtungen an, im Berichtszeitraum 01.07.2017 bis 31.07.2018 bei insgesamt 412 Kindern, Jugendlichen und jungen Volljährigen mit Behinderung feM mit gerichtlicher Genehmigung anzuwenden. Zum Stichtag 31.07.2018 meldeten die Einrichtungen insgesamt 2714 Betreute³ als anwesend. Da mit Beginn der Sommerferien in Bayern am 30.07.2018 vor allem viele Internatsschüler und Internatsschülerinnen die Einrichtungen bereits verlassen haben, trägt dies dazu bei, dass sich die tatsächliche Belegung von der Zahl der genehmigten Plätze unterscheidet.

3. Freiheitsentziehende Maßnahmen

FeM haben unterschiedliche Hintergründe. Der größte Teil der richterlich genehmigten feM beruht nach Trägerangaben auf orthopädischen Hilfsmitteln, die eine Teilhabe ermöglichen bzw. dem Unfallschutz dienen. Es handelt sich dabei um Mittel wie Rollstuhlgurt, Rollstuhltisch, Bettgitter oder Orthesen, die bei Kindern/Jugendlichen mit schwersten mehrfachen Behinderungen zum Einsatz kommen (siehe Tabelle 3.6 - Körpernahe Fixierungen).

Grundsätzlich muss immer individuell und kritisch geprüft werden, welche Maßnahmen in welchen Situationen angewandt werden. FeM sind immer nur als Ultima Ratio, als letztes Mittel bei Selbst- oder Fremdgefährdung einzusetzen. Ein besonderes Augenmerk ist außerdem auch auf die Dauer der Anwendung von feM zu legen. Aus fachlicher Sicht gilt hier: So kurz wie möglich und nur so lange, wie tatsächlich zum Schutz nötig.

3.1. Personenkreis im Zusammenhang mit feM⁴

Bei schwer körperbehinderten Kindern, Jugendlichen und jungen Volljährigen kann eine körpernahe Fixierung am Rollstuhl notwendig sein, damit diese nicht aus dem Rollstuhl fallen. Diese Maßnahme dient der körperlichen Unversehrtheit, hat zugleich aber auch einen freiheitsentziehenden Charakter und kann der gerichtlichen Genehmigungspflicht unterliegen.

Häufig ist der Tag-Nacht-Rhythmus verschoben und die Kinder, Jugendlichen und jungen Volljährigen sind nachts wach und aktiv.

Ebenso häufig haben Kinder, Jugendliche und Volljährige mit Behinderung mehrere Diagnosen/Krankheitsbilder, wie z.B. eine Autismus-Spektrum-Störung, schwere geistige

² Ohne Kurzzeiteinrichtungen

³ Der Begriff Betreute wird synonym für Kinder, Jugendliche und junge Volljährige verwendet

⁴ Aus „Fachliche Empfehlungen zum Umgang mit freiheitsentziehenden Maßnahmen (feM) in Einrichtungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderung“, Veröffentlicht: Homepage Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales

Behinderung, PICA-Syndrom, Nicht-Sprechen-Können oder Impulskontrollstörungen. Hinzukommen kann zudem ein hoher pflegerischer Bedarf.

Im Kontext von Verhaltensauffälligkeiten, fremd- und selbstschädigendem Verhalten wird oft von herausfordernden Verhaltensweisen gesprochen. Die Ursachen können dabei sowohl in somatischen, emotionalen, neurologischen oder psychischen Faktoren des Betreuten als auch in den systemischen Rahmenbedingungen (Familie, Schule, Heim etc.) begründet sein. In der Regel lässt sich keine eindeutige Kausalität zu bestimmten auslösenden Faktoren herstellen.

Bei schweren Formen der geistigen Behinderung ist die Kommunikation erheblich erschwert oder kaum möglich. Bei den Betreuten, die keine Sprache entwickeln und keine anderweitigen kommunikativen Möglichkeiten aufweisen, kann herausforderndem Verhalten besonders schwer begegnet werden. Hier sind die auslösenden Faktoren oft schwer erkennbar oder bleiben ganz verborgen. Um körperliche Ursachen möglichst auszuschließen ist eine eingehende medizinische, kinder- und jugendpsychiatrische und auch zahnärztliche, diagnostische Abklärung daher unerlässlich.

3.2. Was sind feM?⁵

Der Bundesgesetzgeber hat den generellen richterlichen Genehmigungsvorbehalt für feM bei Kindern und Jugendlichen darauf beschränkt, wenn dem Kind „*durch mechanische Vorrichtungen, Medikamente oder auf andere Weise über einen längeren Zeitraum oder regelmäßig in nicht altersgerechter Weise die Freiheit entzogen werden soll.*“ (§ 1631 b Abs. 2 BGB).

Da (noch) keine rechtsverbindlichen Definitionen darüber vorliegen, was unter längerem Zeitraum, regelmäßig und altersgerecht zu verstehen ist, sollten Sorgeberechtigte und Einrichtungen bei einer Antragstellung zur Genehmigung von feM wie folgt vorgehen:

Bereits bei der Antragstellung sollte eine Einschätzung dazu abgegeben werden, ob eine Genehmigungsbedürftigkeit gesehen wird oder ein Negativbescheid gewollt ist. Zur Rechtssicherheit für den Antragsteller und die Einrichtung sowie für die Dokumentation ist dafür eine schriftliche Bestätigung des Familiengerichts erforderlich.

Entscheidet ein Gericht, dass eine Genehmigung nicht erforderlich ist, ist die Maßnahme dem Gericht dann erneut zur Prüfung vorzulegen, wenn sich an der Maßnahme, dem Alter (im Hinblick auf die Altersgerechtigkeit der Maßnahme), der Frequenz oder der Zeitdauer etwas ändert.

Maßnahmen, die nach Feststellung des Gerichts keiner richterlichen Genehmigung erfordern, bleiben dennoch feM, deren Anwendung der differenzierten Einwilligung der Sorgeberechtigten unterliegt.

Zur Genehmigungsprüfung den Gerichten vorzulegende feM sind z.B. Fixierungen wie Bauchgurt, Fußgurt, spezielle Schlafsäcke, Handfesseln, Bettgitter, Haltegurt am

⁵ Übernommen aus den „Fachlichen Empfehlungen“, Ziffer 3.1

(Roll-)Stuhl, Halten durch Bezugspersonen, Vorsatztische, Spezialhandschuhe, Helm, Einschließen im Zimmer, Einschließen im Time-Out-Raum, Einsatz von Trickverschlüssen (z.B. versteckte Entriegelungsknöpfe), Fixierhose, medikamentöse Sedierungen.

3.3. Rechtliche Grundsätze

Freiheitsentziehende Unterbringung und feM dürfen grundsätzlich erst angewendet werden, wenn eine Genehmigung des Familien- bzw. des Betreuungsgerichts vorliegt. Für Maßnahmen bei Kindern und Jugendlichen gilt dies erst seit 01.10.2017 auf Grundlage einer bundesgesetzlichen Erweiterung bei § 1631 b Abs. 2 BGB. Durch diese Vorschrift wird nunmehr die Entscheidung der Sorgeberechtigten unter einen richterlichen Genehmigungsvorbehalt gestellt. Freiheitsentziehende Unterbringung und feM bei Kindern und Jugendlichen bedürfen in jedem Fall der vorherigen Zustimmung der/des Sorgeberechtigten. FeM bei Volljährigen bedürfen der Einwilligung des gesetzlichen Betreuers oder des Bevollmächtigten.

Ohne vorherige gerichtliche Entscheidung ist eine feM nur zulässig, wenn mit dem Aufschub der Maßnahme eine Gefahr verbunden ist, d.h. wenn sie zur Abwendung einer gegenwärtigen, nicht anders abwendbaren Selbst- oder Fremdgefährdung erforderlich ist. In solchen Fällen sind die Sorgeberechtigten unverzüglich zu informieren und die Genehmigung ist unverzüglich beim zuständigen Gericht nachzuholen.

3.4. Vorgaben der „Heimrichtlinien“ und der Aufsichtsbehörden

Gemäß Ziffer 8 der aktualisierten und seit 01.07.2017 geltenden staatlichen „Heimrichtlinien“ gilt zudem, dass

- freiheitsentziehende Unterbringung und feM gemeinsam mit den Sorgeberechtigten unter Berücksichtigung der Autonomie und Selbstbestimmung der betroffenen Person zu beraten und vorzubereiten sind,
- vor der Anwendung einer feM stets zu prüfen ist, ob Maßnahmen umgesetzt werden können, die weniger einschneidend sind (Alternativenprüfung) und
- feM nur angewendet werden dürfen, wenn sie geeignet, notwendig und verhältnismäßig sind
- die Anwendung von feM in jedem einzelnen Fall in Teamsitzungen oder Fallbesprechungen unter Beteiligung der pädagogischen Leitung laufend zu reflektieren und zu evaluieren ist.

Seitens der Aufsichtsbehörde wurden die Einrichtungen dahingehend beraten, alle Maßnahmen, die dazu geeignet sein können, die Freiheit zu entziehen, dem zuständigen Gericht zur Prüfung der Genehmigungspflicht vorzulegen, unabhängig davon, ob es sich primär um medizinisch bzw. therapeutisch indizierte Maßnahmen oder Maßnahmen zum Schutz oder zur Ermöglichung von Teilhabe handelt.

Auch wenn das Familiengericht entscheidet, dass eine beantragte feM nicht dem gerichtlichen Genehmigungsvorbehalt unterliegt, so ist die Einhaltung der nachfolgenden Bestimmungen der Ziffer 8.2 der „Heimrichtlinien“ erforderlich:

„Für jede einzelne freiheitsentziehende Maßnahme, die nicht dem richterlichen Genehmigungsvorbehalt unterliegt, muss der Einrichtung bei Kindern und Jugendlichen eine differenzierte, aktuelle, schriftliche Einwilligung der Sorgeberechtigten vorliegen. Die Einwilligungserklärung ist gemeinsam mit den Sorgeberechtigten vorzubereiten. Sie hat eine genaue Beschreibung der freiheitsentziehenden Maßnahmen (Art, Ablauf und zeitlicher Umfang) sowie mögliche Alternativen zur Vermeidung einzelner freiheitsentziehenden Maßnahmen zu enthalten. Die Einwilligungserklärung ist spätestens nach Ablauf eines Jahres zu erneuern. Die Sorgeberechtigten sind fortlaufend an allen wesentlichen Entscheidungen zu beteiligen. Maßnahmen zur Abwendung einer gegenwärtigen Gefahr sind den Sorgeberechtigten unverzüglich mitzuteilen.“

Die Richtlinienbestimmungen sind u.a. Bestandteil der Auflagen bzw. Nebenbestimmungen der Erlaubnisbescheide der Regierungen. Träger und Einrichtungen, deren Erlaubnisbescheide älteren Datums sind, wurden auf die geänderten Erfordernisse hingewiesen.

3.5. Betreute und Gerichtsentscheidungen zu feM

Im Berichtszeitraum wurden für 541 Betreute Anträge auf feM bei den zuständigen Familiengerichten gestellt. Die Gerichte genehmigten für 412 Betreute feM. Bei den Anträgen der restlichen 129 Betreuten waren die Verfahren noch offen oder die Gerichte kamen zum Ergebnis, dass es für die beantragten feM keiner richterlichen Genehmigung bedarf. Nach Auffassung der Gerichte handelte es sich demnach nicht um feM, die den gesetzlichen Vorgaben des § 1631b BGB entsprachen („über einen längeren Zeitraum oder regelmäßig in nicht altersgerechter Weise“). Keine der beantragten feM wurde im Berichtszeitraum von den Gerichten als unrechtmäßig bewertet und abgelehnt.

Tabelle 1 - Betreute und Anträge auf feM	Betreute, für die feM beantragt wurde	Betreute, für die feM genehmigt wurde
Oberbayern	177	94
Niederbayern	32	21
Oberpfalz	30	23
Mittelfranken	80	71
Oberfranken	37	34
Unterfranken	70	68
Schwaben	115	101
Bayern	541	412

3.6. Differenzierung der gerichtlich genehmigten feM

Auf Grund mehrfacher Behinderungen oder komplexer Beeinträchtigungen sind pro betreuter Person mehrere unterschiedliche feM möglich. Daher ist die Zahl der Gerichtsentscheidungen über feM größer als die Zahl der Betreuten. So wurden etwa in einer speziellen Einrichtung für Betreute mit schwersten mehrfachen Behinderungen für 36 Betreute insgesamt 160 feM beantragt, wovon 87 vom zuständigen Gericht als nicht genehmigungspflichtig eingestuft wurden. Die weitaus höchste Zahl an feM betraf hier körpernahe Fixierungen aus medizinischen Gründen. Nach Auffassung der Gerichte handelte es sich demnach nicht um feM, die den gesetzlichen Vorgaben des § 1631b BGB entsprachen („über einen längeren Zeitraum oder regelmäßig in nicht altersgerechter Weise“). Für jede dieser Maßnahmen liegt der Einrichtung aber eine differenzierte Einverständniserklärung der Sorgeberechtigten vor.

Tabelle 2 – genehmigte feM	Geschlossene Unterbringung	Time-Out-Raum	Zimmereinschluss	Umbautes Bett	Körpernahe Fixierung	Sonstiges
Oberbayern	55	6	20	24	58	9
Niederbayern	0	0	19	3	7	4
Oberpfalz	7	6	2	4	31	2
Mittelfranken	9	8	16	20	99	1
Oberfranken	7	0	29	5	7	1
Unterfranken	0	11	20	21	36	63
Schwaben	50	12	63	24	42	4
Bayern	128	43	169	101	280	84

In den Kategorien „Körpernahe Fixierungen“ und „Sonstiges“ erfolgte durch die Einrichtungen im Regierungsbezirk Unterfranken keine einheitliche Zuordnung von Maßnahmen wie z.B. Bettgittern, Rollstuhlgurten, Fäustlingen oder Orthesen. Diese Ungenauigkeit lässt sich bei der nächsten Befragung durch Änderung des Fragebogens bereinigen.

3.7. Maßnahmen zur Abwendung einer gegenwärtigen Gefahr

Im Berichtszeitraum wurden insgesamt 87 angewandte Maßnahmen gemeldet, um eine akute, nicht anders abwendbare Selbst- oder Fremdgefährdung abzuwenden, ohne dass ein richterlicher Genehmigungsbescheid und/oder die Einwilligungserklärung der Sorgeberechtigten vorlagen.

Ohne vorherige gerichtliche Entscheidung ist eine feM nur zulässig, wenn mit dem Aufschub eine Gefahr verbunden ist, d.h. wenn sie zur Abwendung einer gegenwärtigen, nicht anders abwendbaren Selbst- oder Fremdgefährdung erforderlich ist.

In solchen Fällen sind die Sorgeberechtigten, die Aufsichtsbehörde und das zuständige Jugendamt, sowie ggf. die gesetzlichen Betreuer unverzüglich zu informieren und die Prüfung beim Familien- bzw. Betreuungsgericht zu veranlassen.

Jede dieser Maßnahmen ist ausführlich in der Fallakte zu dokumentieren.

Bei der Nutzung von zugeschlossenen Time-Out-Räumen bzw. vergleichbarer zugeschlossener Räume hat die Einrichtung darauf zu achten, dass die Räume bedarfsgerecht ausgestattet sind und eine ständige Betreuung bzw. lückenlose Überwachung (ggf. auch mittels technischer Hilfsmittel) gewährleistet ist.

Tabelle 3 – feM zur Gefahrenabwehr	Time-Out-Raum	Zimmer einschluss	Umbautes Bett	Körpernahe Fixierung	Sonstiges
Oberbayern	1	15	7	16	2
Niederbayern	0	3	0	4	0
Oberpfalz	0	1	0	1	0
Mittelfranken	10	1	0	1	0
Oberfranken	0	1	0	8	0
Unterfranken	0	0	0	0	0
Schwaben	0	3	0	13	0
Bayern	11	24	7	43	2

Aus den Meldungen der Einrichtungen ging hervor, dass Sorgeberechtigte und gesetzliche Betreuer informiert wurden. Richterliche Genehmigungen wurden nachträglich beantragt und auch hier wurden einige von den Gerichten als nicht genehmigungspflichtig mit folgenden beispielhaften Begründungen beurteilt:

- Laut schriftlicher Auskunft der zuständigen Gerichte war ein nachträglicher Antrag aufgrund der fehlenden Regelmäßigkeit der Maßnahme nicht erforderlich,
- der Zeitpunkt der angewandten Maßnahme lag vor der gesetzlichen Neuregelung des Richtervorbehalts.

In einem Fall fehlte für die Antragstellung einer gerichtlichen Entscheidung noch ein erforderliches ärztliches Gutachten. Ob hier weitere heimaufsichtliche Schritte angezeigt sind, wird unter Berücksichtigung des Einzelfalls im Rahmen des nächsten Prüftermins geklärt.

4. Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung und Vermeidung von feM

Mit den aktualisierten und ergänzten Vorgaben der „Heimrichtlinien“ wurden die Einrichtungen ab dem 01.07.2017 zur Erstellung und Anwendung zusätzlicher Fachkonzepte verpflichtet, die zur Qualifizierung der Anwendung von feM und zur Vermeidung derselben beitragen sollen, sofern alternative Maßnahmen möglich sind. Zusätzlich eingeführt wurden dabei auch Verbesserungen der Beteiligung der betreuten Kinder, Jugendlichen und jungen Volljährigen sowie der Sorgeberechtigten und die Intensivierung der Fort- und Weiterbildung des Personals.

Die folgenden Darlegungen enthalten Angaben der Einrichtungen über das Vorhandensein von Fachkonzepten zum Beteiligungs- und Beschwerdemanagement, über den Umgang mit feM und Time-Out-Maßnahmen, zur Gewaltprävention, zu Deeskalations- und

Kriseninterventionsstrategien und zur Qualifizierung des Personals. Die Angaben beziehen auch diejenigen Einrichtungen ein, die aktuell keine feM anwenden.

4.1. Beteiligungs- und Beschwerdemanagement

Gemäß Ziffer 6 der „Heimrichtlinien“ sowie § 45 Abs. 2 Nr. 3 SGB VIII müssen die Einrichtungen *„geeignete Verfahren der Beteiligung sowie der Möglichkeit der Beschwerde in persönlichen Angelegenheiten bereitstellen und ein entsprechendes Beschwerdemanagement betreiben“*. Zudem hat die Einrichtung *„Eltern, Sorgeberechtigte und Angehörige, Personal und Kinder, Jugendliche und junge Volljährige in geeigneter Form auf die Beratungs- und Beschwerdestellen der Regierungen als unabhängige Anlaufstellen“* hinzuweisen. Seit Herbst 2016 haben die sieben Regierungen Beratungs- und Beschwerdestellen eingerichtet. Namen und Anschriften der Ansprechpartner sind auf den Internetseiten des StMAS und der Regierungen sowie auf Aushängen in den Einrichtungen zu finden.

92 von 95 Einrichtungen verfügen über konzeptionelle Aussagen zum Beteiligungs- und Beschwerdemanagement. 64 Einrichtungen haben ein vertieftes Fachkonzept. Bei drei Einrichtungen ist das Konzept in Arbeit. Sie wurden im Rahmen der heimaufsichtlichen Prüf- und Beratungsprozesse angewiesen, entsprechende Konzepte zu erstellen.

4.2. Umgang mit feM und Time-Out-Maßnahmen (Anwendungskonzept)

Von 95 Einrichtungen gaben 57 Einrichtungen an, feM anzuwenden. 54 Einrichtungen verfügen über konzeptionelle Aussagen zur Anwendung von feM und Time-Out-Maßnahmen. Einrichtungen ohne passende und konkrete konzeptionelle Aussagen hierzu wurden mit Fristsetzung im Rahmen der heimaufsichtlichen Prüf- und Beratungsprozesse angewiesen, entsprechende Konzepte zu erstellen. Die Umsetzung dieser Auflage wird heimaufsichtlich geprüft. Bei einer Nichtbeachtung kann die Aufsichtsbehörde ordnungsrechtliche Maßnahmen prüfen.

4.3. Gewaltprävention

Von allen 95 befragten Einrichtungen gaben 58 Einrichtungen an, generelle konzeptionelle Aussagen zur Gewaltprävention in ihren Konzepten zu machen, 34 Einrichtungen machen vertiefte Aussagen und 14 Einrichtungen machten dazu keine Aussagen (Mehrfachnennungen waren hier möglich). Einrichtungen ohne passende und konkrete konzeptionelle Aussagen wurden und werden im Rahmen der heimaufsichtlichen Prüf- und Beratungsprozesse angewiesen, entsprechende Konzepte zu erstellen. Die Umsetzung dieser Auflage wird heimaufsichtlich geprüft. Bei einer Nichtbeachtung kann die Aufsichtsbehörde ordnungsrechtliche Maßnahmen prüfen.

4.4. Deeskalations- und Kriseninterventionsstrategien

Von allen 95 zu konzeptionellen Aussagen zu Deeskalations- und Kriseninterventionsstrategien befragten Einrichtungen gaben 9 Einrichtungen an, keine Aussagen in ihren Konzepten zu machen, alle übrigen machten generelle oder vertiefte Aussagen. Auch hier wurden und werden Einrichtungen ohne passende und konkrete konzeptionelle Aussagen im Rahmen der heimaufsichtlichen Prüf- und Beratungsprozesse

angewiesen, entsprechende Konzepte zu erstellen. Die Umsetzung dieser Auflage wird heimaufsichtlich geprüft. Bei einer Nichtbeachtung kann die Aufsichtsbehörde ordnungsrechtliche Maßnahmen prüfen.

4.5. Bewertung der Anwendungsqualität der Fachkonzepte

Den Aufsichtsbehörden zeigte sich, dass sich die Einrichtungen mit Inkrafttreten der neuen „Heimrichtlinien“ am 01.07.2017 auf den Weg gemacht haben, die gestiegenen Anforderungen an die Konzeption zu erfüllen. Da an die umfassende konzeptionelle Aktualisierung auch erhöhte personelle und zeitliche Ressourcen geknüpft sind, befinden sich manche Konzepte und vertiefte Fachkonzepte noch in der Entwicklung oder in der Überarbeitung.

Seitens der Aufsichtsbehörden wurden die Einrichtungen grundsätzlich dahingehend beraten, die Fortschreibung der Einrichtungskonzeptionen und der Fachkonzepte unter Beteiligung der Mitarbeitenden, der Personensorgeberechtigten und der Betroffenen zu erarbeiten. So müssen etwa die individuellen Betreuungskonzepte der Kinder, Jugendlichen und jungen Volljährigen Regelungen zur Gewaltprävention bzw. individuelle Kriseninterventionspläne enthalten, soweit dies im Einzelfall (z.B. bei Anfallsleiden, für die Abwehr von Selbst- und Fremdgefährdung etc.) erforderlich ist.

Diese partizipativen Prozesse benötigen naturgemäß mehr Zeit, erhöhen jedoch die Verbindlichkeit und haben den Vorteil, dass die Inhalte vom beteiligten Personal verstanden, mitgetragen und umgesetzt werden. Insgesamt ist weiterhin Überprüfungs- und Beratungsbedarf hinsichtlich der inhaltlich-fachlichen Konzeptionserstellung und Konzeptionsfortschreibung durch die Fachberatungs- und Aufsichtsbehörden gegeben.

5. Personalentwicklung, Schulungen und Supervision des Personals

Ein wesentlicher Beitrag zur Verbesserung der Anwendungsqualität von feM und zu ihrer Vermeidung ist die Qualifizierung des Personals. Was bei der Einstellung mit der Auswahl nach persönlicher Eignung und fachlicher Qualifikation beginnt, muss sich mit der kontinuierlichen Teilnahme an entsprechenden fachlichen Fortbildungsveranstaltungen fortsetzen.

Ziffer 8.3 der „Heimrichtlinien“ gibt unter der Überschrift Schulung, Fortbildung und Supervision hierzu vor: *„Einrichtungen, die freiheitsentziehende Maßnahmen anwenden, müssen neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf die rechtlichen Grundlagen, auf Strategien der Vermeidung und eine korrekte Anwendung von freiheitsentziehenden Maßnahmen vorbereiten, bestehendes Personal muss darin geschult werden. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen jährlich an entsprechenden Schulungen, Fort- und Weiterbildungen teilnehmen, z. B. zu spezifischen Störungsbildern, zu pädagogischen Handlungsstrategien und zu Deeskalations- und Kriseninterventionsmanagement. Zudem ist fortlaufend und bedarfsgerecht Supervision anzubieten.“*

Neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen auch auf die rechtlichen Grundlagen bei der Anwendung von feM, auf Strategien der Vermeidung und eine korrekte Anwendung vorbereitet, bestehendes Personal muss darin geschult werden.

Im Rahmen der von der Regierung zu erstellenden Betriebserlaubnis werden in der Berechnung der Mindestpersonalerfordernisse grundsätzlich fünf Fortbildungstage pro Planstelle im Jahr berücksichtigt. In den weiteren Prüf- und Beratungsprozessen ist zu prüfen, ob dies im erforderlichen Maß für Fortbildungen zum Themenkomplex feM genutzt wird und zur bedarfsgerechten Betreuung und Förderung der Kinder, Jugendlichen und jungen Volljährigen ausreicht.

Grundsätzlich hat in allen Einrichtungen eine Sensibilisierung der Leitungskräfte und der Mitarbeitenden im Umgang mit feM stattgefunden. In der Mehrheit der Einrichtungen enthält die Konzeption Aussagen zur Qualifizierung des Personals.

Tabelle 4- Personalentwicklung	Mitarbeitende, die an feM-Schulungen teilgenommen haben	Mitarbeitende, die an Supervision teilgenommen haben *)	Supervisionseinheiten
Oberbayern	355	276	109
Niederbayern	29	25	8
Oberpfalz	70	24	13
Mittelfranken	221	65	21
Oberfranken	156	52	25
Unterfranken	227	25	12
Schwaben	298	28	3
Bayern	1356	495	191

*) Mitarbeitende, die in der Betreuung, Erziehung, Pflege bzw. Förderung von Betreuten mit feM eingesetzt sind.

Im Hinblick auf den Themenbereich feM haben über 1300 Mitarbeitende an einschlägigen Schulungen, Fort- und Weiterbildungen teilgenommen. Beispielhaft seien hier folgende Themen genannt:

- Rechtliche Grundlagen zu feM
- Werdenfelser Weg
- Professionelles Deeskalationsmanagement
- Kinderrechte im Kontext von feM
- Aggressionsbewältigungsprogramme
- Autismus-Spektrum-Störung
- Gewaltprävention
- Wertschätzender Umgang und konstruktive Zusammenarbeit mit Sorgeberechtigten

Nach Auskunft einiger Einrichtungsträger ist ein fortlaufendes und bedarfsgerechtes Angebot an Supervision noch nicht durch entsprechende Leistungs- und Entgeltvereinbarungen zwischen Einrichtungs- und Leistungsträger finanziell abgesichert. In Bezug auf Supervisionen ist auch anzumerken, dass das Angebot nicht verpflichtend sein kann und nur von einem Teil der Mitarbeitenden angenommen wird. Auch bieten einige Einrichtungsträger andere Formen der Reflexion, wie Coaching oder kollegiale Praxisberatung an.

6. Zusammenarbeit mit Eltern und Sorgeberechtigten

Entsprechend den unter Ziffer 10 und 10.1 der „Heimrichtlinien“ dargelegten Vorgaben kommt der Zusammenarbeit mit den Sorgeberechtigten ein besonderer Stellenwert zu:

„Die Sorgeberechtigten sind an allen wesentlichen Entscheidungen zu beteiligen und regelmäßig in den Verlauf der Hilfe einzubinden. Fragen der Erziehung, Pflege, Förderung und Teilhabe sind mit den Sorgeberechtigten gemeinsam zu beraten, abzustimmen und nachvollziehbar zu dokumentieren. Die Sorgeberechtigten sollen aktiv an der Förderplanung und ihrer Fortschreibung beteiligt werden sowie die Möglichkeit zur Teilnahme an Förderplangesprächen erhalten“.

6.1. Beirat

Darüber hinaus soll nach Ziffer 10.3 der Richtlinien seit 01.07.2017 für jede Einrichtung ein Beirat bzw. eine Sprecherin oder ein Sprecher aus dem Kreis der Sorgeberechtigten und/oder gesetzlichen Betreuerinnen und Betreuer zur Beratung der Einrichtung eingesetzt werden. Die Antworten der Einrichtungen ergaben folgendes Bild zum Stichtag 31.07.2018:

56 Einrichtungen haben einen Beirat/Sprecher(in). Neben einrichtungseigenen Beiräten/Sprechern(innen) nehmen in einem Teil der Einrichtungen, deren Träger auch eine Förderschule mit entsprechendem Förderschwerpunkt betreibt, die Beiräte/Sprecher(innen) der Schule nach Angaben der Träger auch gleichzeitig die Elternvertretung für die Heimgruppen wahr. Von einigen Einrichtungen wurde angegeben, dass es einen Gesamtelternbeirat im Trägerverbund gibt, der auch die jeweiligen Heimgruppen für Kinder, Jugendliche und junge Volljährige mit Behinderung vertritt.

Seitens der Einrichtungen, die noch keinen Beirat haben, wurde rückgemeldet, dass das Installieren eines Elternbeirats oder die Wahl von Sprechern/innen aus dem Kreis der Sorgeberechtigten bzw. gesetzlichen Betreuer/innen sich schwierig gestaltet. Dies hat verschiedene Gründe, beispielsweise:

- Ein Teil der Kinder, Jugendlichen und jungen Volljährigen stammen nicht aus dem unmittelbaren Umkreis.
- Viele Sorgeberechtigten fühlen sich mit der Situation und den sich daraus ergebenden Anforderungen/Aufgaben überfordert und sehen diese zusätzliche Verpflichtung als belastend an.
- Viele dieser Träger gaben an, dass dies am mangelnden Interesse der Sorgeberechtigten an der Mitarbeit im Elternbeirat bzw. als Elternsprecherin/Elternsprecher liege. Hier versuchen die Einrichtungen die Sorgeberechtigten durch gezielte Ansprache einzubeziehen.

Die Mitarbeit der Sorgeberechtigten ist freiwillig. Die Fachberatungs- und Aufsichtsbehörden unterstützen die Mitwirkung der Sorgeberechtigten durch Beratung.

6.2. Beteiligung an den individuellen Betreuungs-, Erziehungs- und Förderprozessen

Von der Elternbeteiligung durch ein Gremium oder einen Sprecher/eine Sprecherin mit Beratungsfunktion für den Träger ist die regelmäßige Beteiligung der Sorgeberechtigten an den Betreuungs-, Erziehungs- und Förderprozessen des eigenen Kindes zu unterscheiden.

Dieser Form der auf das individuelle Kind/den individuellen Jugendlichen bezogenen Zusammenarbeit mit den Sorgeberechtigten kommt ein besonderer Stellenwert zu. Sie beginnt bereits mit dem Aufnahmeersuchen. In dieser Phase sind die Sorgeberechtigten auch über alle das Kind/den Jugendlichen betreffenden feM zu beraten.

Die Sorgeberechtigten sind an allen wesentlichen Entscheidungen zu beteiligen und regelmäßig in den Verlauf der Hilfe einzubinden. Fragen der Erziehung, der Pflege, der Förderung und der Teilhabe sind mit den Sorgeberechtigten gemeinsam zu beraten und abzustimmen.

Die Zusammenarbeit mit den Sorgeberechtigten soll von Offenheit und gegenseitigem Vertrauen bestimmt sein. Durch begleitende Beratung soll eine dem Wohl des Kindes oder Jugendlichen förderliche und auf Dauer angelegte Lebensperspektive erarbeitet werden.

6.3. Beschwerden

Laut „Heimrichtlinien“ ist den Kindern, Jugendlichen und jungen Volljährigen in der Einrichtung, ihren Sorgeberechtigten und Angehörigen sowie dem Personal die Beratungs- und Beschwerdestelle bei den Regierungen in geeigneter Weise zur Kenntnis zu bringen.

Im Berichtszeitraum sind bayernweit neun Beschwerden, davon eine mit Bezug zum Thema feM, eingegangen.

In allen Fällen erfolgte im Rahmen des § 45 Abs. 6 SGB VIII die heimaufsichtliche Prüfung, ggf. Beratung zur Beseitigung der festgestellten Mängel sowie die Erteilung von entsprechenden Auflagen. Die Kontrolle der Umsetzung der Auflagen ist Bestandteil eines kontinuierlichen Prüf- und Beratungsprozesses in der Einrichtung. Im Rahmen der eingegangenen Beschwerden gab es nach den Erfordernissen des Einzelfalls zwei Anlässe zu unangemeldeten Prüfungen. Dabei wurde festgestellt, dass sich die Inhalte der Beschwerden nicht bestätigten. Es gab bei beiden Beschwerden keine Bezüge zu feM.

7. Bewertung der Anwendung von feM im Rahmen der heimaufsichtlichen Beratungs- und Prüfungsprozesse

Im Rahmen der heimaufsichtlichen Prüf- und Beratungsprozesse führte die Aufsichtsbehörde stichprobenartig 129 Prüfungen durch und wirkte sofern erforderlich gemäß § 45 Abs. 6 SGB VIII auf die sach- und bedarfsgerechte Umsetzung der Richtlinienbestimmungen und der gesetzlichen Anforderungen hin.

Es wurden zwei unangemeldete Prüfungen aufgrund von Beschwerden vorgenommen. Manche Einrichtungen wurden mehrfach fachlich beraten und/oder geprüft. So konzentrierten sich die Aufsichtsbehörden auf stationäre Einrichtungen, die feM anwenden.

Die personellen Kapazitäten der Aufsichtsbehörden reichen noch nicht für eine regelmäßige, einmal jährliche Prüfung aller stationären und teilstationären Einrichtungen aus. Durch bereits erfolgte (derzeit noch befristete) und weitere beantragte Personalaufstockungen der Aufsichtsbehörden wird dies angestrebt.

Die abschließene Bewertung, ob eine feM dem richterlichen Genehmigungsvorbehalt nach §1631 b Abs. 2 BGB unterliegt, kann nur das Gericht vornehmen, nicht das pädagogische, therapeutische oder medizinische Personal in den Einrichtungen oder die Aufsichtsbehörden.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die richterlichen Entscheidungen äußerst unterschiedlich ausfallen. Dies wird am Beispiel sogenannter Stehständer deutlich, die von einigen Gerichten nicht als feM, sondern als orthopädische Hilfsmittel zur Teilhabe am Leben der Gemeinschaft, von anderen Gerichten dagegen als genehmigungspflichtige feM bewertet werden.

Durch diese sehr unterschiedlich ausfallende Auslegung der Genehmigungspflicht von feM wird eine Bewertung der von den Einrichtungen rückgemeldeten Zahlen oder Rückschlüsse auf eine Entwicklung der Anwendung von feM sehr erschwert. Zudem entstehen dadurch Unsicherheiten in den Einrichtungen. Es wäre dringend erforderlich, dass die zuständigen Gerichte in Bayern eine einheitliche Linie der Genehmigungspraxis für feM bei Kindern und Jugendliche mit Behinderung entwickeln.

7.1. Alternativenprüfung

Bei den Prüfungen der Aufsichtsbehörden wurde festgestellt, dass der Nachweis von Alternativenprüfungen in den verschiedensten Dokumentationen geführt wird, z.B. in Teamprotokollen, Förderplänen, Krisenplänen, Protokollen von Fallbesprechungen, Maßnahmebögen etc.. Dies erschwert deren Nachvollziehbarkeit. In den „Heimrichtlinien“ wird unter Ziffer 12 auf die (zusammengefasste) Dokumentation in einer Einzelfallakte verwiesen, auch bezüglich feM. Darunter fällt auch die Dokumentation zum Thema Alternativenprüfung. Hier gibt es noch Beratungsbedarf.

7.2. Beteiligung der betreuten Kinder, Jugendlichen und jungen Volljährigen

Zur Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in den Einrichtungen müssen gemäß § 45 Abs. 2 Nr. 3 SGB VIII geeignete Verfahren der Beteiligung sowie der Beschwerde in persönlichen Angelegenheiten Anwendung finden. In 92 von 95 Einrichtungen sind die Beteiligungsstrukturen bereits Inhalt der Konzeption. 64 Einrichtungen haben sogar ein vertieftes Fachkonzept. Bei drei Einrichtungen ist die Konzeption zu diesem Thema in Arbeit. Beratungs- und Prüfungsbedarf besteht noch bei Verfahren zur Beteiligung der Betroffenen bei der Anwendung von feM.

Qualität und Quantität der Beteiligung der Kinder und Jugendlichen sind in der Praxis insgesamt durch Heterogenität gekennzeichnet. Die Beteiligung bei der Anwendung von feM findet soweit möglich i.d.R. situationsbezogen und in alters- bzw. entwicklungsgerechter Form statt.

7.4. Dokumentationen

Die Dokumentationen werden bei Ortsterminen der Aufsichtsbehörden stichprobenartig eingesehen. Die Anwendung von Time-Out-Räumen und Zimmereinschlüssen muss in jeder betroffenen Einrichtung immer individuell und ausführlich, beispielsweise in einem gesonderten Dokumentenblatt festgehalten werden. Die meisten Einrichtungen haben ein anwenderfreundliches und übersichtliches Dokumentationssystem entwickelt. Fragen ergeben sich für die Einrichtungen über den geforderten Grad der Detailliertheit der Dokumentationsbögen.

In Einzelfällen war festzustellen, dass in der Dokumentation das Prozedere der Maßnahmenplanung nicht ohne weiteres ersichtlich und nachvollziehbar ist, bzw. nicht alle eingesehenen Dokumente den gleichen Grad an Differenziertheit aufweisen. Auf Nachfragen konnten die befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und/oder die Heimleitung die fehlenden Informationen zumindest aber mündlich meist ergänzen.

Diese Einrichtungen wurden dahingehend beraten, ihre Dokumentation im Hinblick auf Übersichtlichkeit und Nachvollziehbarkeit insgesamt zu optimieren, individuelle Handlungs-, Deeskalations- bzw. Krisenpläne zu erstellen und in einer Individualakte zusammenzufassen. Damit sollen Entwicklungen sichtbar und Maßnahmen nachprüfbar gemacht werden.

8. Fazit

Grundsätzlich kann den Einrichtungen ein verantwortungsbewusster Umgang bei der Anwendung von feM bescheinigt werden.

Die neue Rechtslage und die Abfrage der Aufsichtsbehörden haben dazu beigetragen, dass das Thema feM ein hohes Maß an Aufmerksamkeit und Sensibilisierung erreicht hat.

Fast alle Einrichtungen verfügen über konzeptionelle Aussagen zum Beteiligungs- und Beschwerdemanagement. Die Umsetzung ist sehr heterogen, situationsbezogen und berücksichtigt den jeweiligen Alters- und Entwicklungsstand.

Ebenso beinahe alle Einrichtungen können fertige konzeptionelle Aussagen zur Anwendung von feM und Time-Out-Maßnahmen vorweisen. Die übrigen Einrichtungen wurden aufgefordert, ein Anwendungskonzept für feM zu erstellen.

Um in den Einrichtungen das notwendige Fachwissen zur sachgerechten Fortschreibung der einzelnen Fachkonzepte auf breiter Basis der Mitarbeiterschaft zu verankern, sind entsprechende Fortbildungskontingente erforderlich. Dazu ist auch eine bedarfsgerechte Anpassung der Verfügungszeiten sowie der Fortbildungskontingente erforderlich. Die Aufsichtsbehörden regen deshalb im Hinblick auf die erhöhten Anforderungen der „Heimrichtlinien“ an, dass die Leistungs- und Einrichtungsträger ihre Leistungspauschalen für Verfügungszeiten, Mitarbeiterfortbildung und Supervision in den Pflegesätzen auf ihren Realitätsbezug prüfen und ggf. anpassen.

Bei der Erstellung, Überarbeitung und differenzierten Gestaltung von Konzepten, insbesondere zur Gewaltprävention, der Alternativenprüfung und zu Deeskalations- und Kriseninterventionsstrategien sehen die Aufsichtsbehörden noch Ergänzungs- und Beratungsbedarf.

Die mit Inkrafttreten der „Heimrichtlinien“ zum 01.07.2017 eingeführten Maßnahmen zu Qualitätsverbesserung und Vermeidung von feM zeigen auch bei der Personalausstattung erste Wirkungen. So konnte beispielsweise in einer Einrichtung zusätzliches Personal während der Nachtbetreuung (Nachtwache pro Gruppe, plus gruppenübergreifende Springerkraft) eingestellt und damit nachweislich Zimmereinschlüsse vermieden werden.

Die Aufsichtsbehörden weisen darauf hin, dass die bislang noch nicht geprüften Einrichtungen (dazu gehören insbesondere die über 220 Heilpädagogischen Tagesstätten) so rasch wie möglich geprüft werden. Aufgrund der großen Einrichtungsanzahl, der unterschiedlichen einrichtungsspezifischen Rahmenbedingungen sowie der heterogenen Entwicklungs- und Professionalisierungsprozesse ist davon auszugehen, dass die entsprechenden einzelfallbezogenen Prüfungs- und Beratungsprozesse laufend eine hohe Fachlichkeit mit entsprechend hohem Zeit- und Arbeitsaufwand erfordern.

www.sozialministerium.bayern.de



Bayerisches
Staatsministerium für Familie,
Arbeit und Soziales

Winzererstr. 9, 80797 München
E-Mail: referat-114@stmas.bayern.de

Bürgerbüro: Tel. 089 1261-1660, Fax 089 1261-1470
Mo – Fr 9.30 bis 11.30 Uhr und Mo – Do 13.30 Uhr bis 15.00 Uhr
E-Mail: buergerbuero@stmas.bayern.de

Hinweis: Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Bayerischen Staatsregierung herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder Wahlhelfern im Zeitraum von fünf Monaten vor einer Wahl zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags-, Bundestags-, Kommunal- und Europawahlen. Missbräuchlich ist während dieser Zeit insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen oder Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken und Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die Druckschrift nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Staatsregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Den Parteien ist es gestattet, die Druckschrift zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder zu verwenden.