

Das neue Bundeskinderschutzgesetz

Hintergrund – Struktur – Regelungen – Umsetzung

Reinhard Wiesner

Vor dem Hintergrund medial aufbereiteter Fälle von Kindesmisshandlung und Kindesvernachlässigung (I.) sah sich der Gesetzgeber in den letzten Jahren immer wieder veranlasst, die Rechtsgrundlagen für den Schutz von Kindern weiterzuentwickeln. Nachdem ein erster Anlauf in der letzten Legislaturperiode gescheitert war, ist noch vor Jahresende ein neues Bundeskinderschutzgesetz im Bundestag und Bundesrat verabschiedet worden, das am 1. Januar 2012 in Kraft getreten ist (II.). Es enthält ein neues Gesetz (III.) zur Information und Kooperation im Kinderschutz (KKG), zahlreiche Änderungen im Achten Buch Sozialgesetzbuch (IV.) – Kinder- und Jugendhilfe – SGB VIII, sowie Änderungen in anderen Gesetzen (V.). Vor allem die Finanzierung Früher Hilfen bedarf zur Umsetzung noch weiterer Instrumente (VI.). Bei all den Aktivitäten des Gesetzgebers darf nicht aus dem Blick geraten, dass die Rechtsgrundlagen ein wichtiger Baustein für einen besseren Kinderschutz sind, letztlich entscheidend aber die organisatorischen und fachlichen Rahmenbedingungen vor Ort sind – in erster Linie die Personalausstattung in den Jugendämtern.

I. Der Hintergrund: Aus Fehlern lernen

1. Der Fall Pascal

Der Kinderschutz ist in den letzten Jahren zunehmend in die Aufmerksamkeit des Gesetzgebers gerückt. Den Anlass dazu bildeten jeweils spektakuläre Einzelfälle, die in den Medien aufbereitet worden sind und die Frage nach der Verantwortlichkeit aufgeworfen haben. Das öffentliche Interesse konzentrierte sich auf die Frage, warum ein (in der Regel) kleines Kind nicht oder nicht rechtzeitig vor Vernachlässigung, Misshandlung oder sexueller Gewalt geschützt werden konnte. Im Mittelpunkt stand und steht dabei neben den Eltern jeweils das Verhalten des zuständigen Jugendamtes bzw. seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Erinnert sei an den kleinen Pascal, der Anfang des Jahres 2003 in Saarbrücken Opfer eines Kinderschänderrings wurde. Der Stadtverband Saarbrücken hat daraufhin eine Expertenkommission eingesetzt, die im Folgejahr das so genannte Saarbrücker Memorandum vorgelegt hat.¹ Die Sachverständigen sahen Defizite sowohl auf der Ebene der rechtlichen Grundlagen wie auf der Ebene der praktischen Umsetzung und erhoben folgende Forderungen:

- klare Regelungen zur Gefährdungseinschätzung.
- Begrenzung des Rechts der Eltern auf informationelle Selbstbestimmung durch die Befugnis zur Weitergabe von Daten bei Anhaltspunkten für eine Kindeswohlgefährdung.
- Empfehlungen der Spitzenverbände zur Personalausstattung in den Jugendämtern².

So weit diese Forderungen sich an den Gesetzgeber richteten, fanden sie Eingang in das Gesetz zur Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendhilferechts, das unter seiner Abkürzung

Übersicht

I. Der Hintergrund: Aus Fehlern lernen

1. Der Fall Pascal
2. Die Fälle Kevin, Lea-Sophie und Jessica
3. Von der Intervention zu den Frühen Hilfen
4. Die Kinderschutzgesetze der Länder
5. Zuletzt: Sexualisierte Gewalt in Einrichtungen

II. Die Struktur des Bundeskinderschutzgesetzes

III. Das Gesetz zur Information und Kooperation im Kinderschutz (KKG)

1. Das Regelungsprogramm
2. Die Finanzierung Früher Hilfen
3. Die Befugnisnorm zur Weitergabe von Informationen an das Jugendamt

IV. Änderungen im SGB VIII

1. Der Anspruch des Kindes oder Jugendlichen auf Beratung in Konfliktsituationen (§ 8)
2. Änderungen zum Verfahren der Gefährdungseinschätzung (§ 8a)
3. Die Bereitstellung fachlicher Expertise im Kinderschutz (§ 8b)
4. Änderungen in der Heimaufsicht (§§ 45, 47)
5. Ehrenamt und Führungszeugnis (§ 72a)
6. Gesetzlicher Auftrag zur Qualitätsentwicklung (§§ 79, 79a)
7. Verbesserung der Statistik zum Kinderschutz (§§ 98, 99)

V. Änderungen in anderen Gesetzen

1. Schutz von Kindern und Jugendlichen mit körperlicher oder geistiger Behinderung
2. Änderungen im Schwangerschaftskonfliktgesetz

VI. Zur Umsetzung des Bundeskinderschutzgesetzes

¹ DJuF (Hg.), Verantwortlich handeln – Schutz und Hilfe bei Kindeswohlgefährdung, Köln 2004.

² Siehe DJuF Fn. 1 S. 15 ff.

KICK bekannt geworden ist.³ Im Mittelpunkt stand dabei die Einführung des § 8a in das SGB VIII, der zur Erfüllung des staatlichen Schutzauftrages im Einzelfall ein spezielles Verfahren zur Gefährdungseinschätzung regelt.⁴

2. Die Fälle Jessica, Kevin und Lea-Sophie

Bald sind neue Einzelfälle bekanntgeworden. Die Namen „Kevin“, „Lea-Sophie“ und „Jessica“ haben sich tief in das Gedächtnis eingegraben. Obwohl die dazu eingesetzten Untersuchungsausschüsse erhebliche Mängel in der praktischen Umsetzung des Kinderschutzes, nicht in den rechtlichen Grundlagen sahen,⁵ schien es einzelnen Landesregierungen und der seinerzeit zuständigen Bundesministerin geboten, die gesetzlichen Regelungen über die Handlungspflichten für die Jugendämter zu konkretisieren und zu verschärfen.

Das Thema Kinderschutz kam auf die Tagesordnung der regelmäßigen Treffen der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefs der Länder, die als „Kinderschutzgipfel“ inszeniert wurden. Die Bundesregierung erhielt den Auftrag, einen Gesetzentwurf zu erarbeiten,⁶ in dessen Mittelpunkt zwei Themen standen:

- eine bundeseinheitliche Regelung für die sog. Berufsheimlichkeitspflicht zur Durchbrechung der Schweigepflicht,
- eine „Regelpflicht“ des Jugendamtes zum Hausbesuch als Instrument der Gefährdungseinschätzung.

Kritik am Regelungsbedarf entzündete sich vor allem im Hinblick auf die Regelpflicht zum Hausbesuch. Zwar gilt der Hausbesuch als ein wichtiges Instrument der Gefährdungseinschätzung.⁷ Die Entscheidung über seinen Einsatz muss jedoch der Abwägung im Einzelfall vorbehalten bleiben: Der Hausbesuch kann Leben retten, aber auch die Vertrauensbeziehung zu den Eltern als Grundlage für den Hilfeprozess zerstören. Zudem vermittelt eine gesetzliche Pflicht zum Hausbesuch kein Recht zum Betreten der Wohnung. Zu einem Dialog mit den Fachverbänden war die politische Leitung des Ministeriums jedoch nicht bereit; stattdessen bestand sie auf der Aussage, begründete fachliche Einwände würden nicht erhoben.⁸ Nachdem der Koalitionspartner nicht bereit war, die Regelungsinhalte und den Verfahrensstil zu akzeptieren, scheiterte der Gesetzentwurf im Bundestag kurz vor

dem Ende der Legislaturperiode im Jahr 2009.

3. Von der Intervention zu den Frühen Hilfen

Inzwischen waren auf der örtlichen und der Landesebene Projekte mit dem Ziel installiert worden, Risikolagen von kleinen Kindern frühzeitig zu erkennen und durch bedarfsgerechte Hilfen eine Gefährdung des Kindeswohles zu verhindern. Ausgehend von Informationen und Angeboten an alle (werdenden) Eltern⁹ (primäre/universelle Prävention) sollten im Kontakt mit ihnen spezielle Unterstützungsbedarfe festgestellt und erörtert werden (sekundäre/selektive Prävention).¹⁰ Im Fokus dieser Projekte standen vor allem Kinder bis zu etwa drei Jahren sowie Schwangere und junge Mütter und Väter in belastenden Lebenslagen. Um die Zielgruppe wirkungsvoll zu erreichen und fachlich kompetent begleiten zu können, wurden Formen der Kooperation von Gesundheitssystem und Kinder- und Jugendhilfe erprobt. Wegbereiter war hier das Projekt „Soziale Frühwarnsysteme in Nordrhein-Westfalen“ (Pilotphase 2001–2004). Dem schloss sich später das Aktionsprogramm „Frühe Hilfen für Eltern und Kinder und soziale Frühwarnsysteme“ des Bundes und der Länder an (2007–2010). Der Bund richtete das „Nationale Zentrum Frühe Hilfen“ (NZFH) unter der gemeinsamen Verantwortung der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung und des Deutschen Jugendinstituts ein.¹¹

Dem Paradigma der Intervention im Falle der Kindeswohlgefährdung wurde damit das Paradigma der Prävention gegenüber bzw. vorangestellt. Dieses baut auf Wertschätzung, Vertrauen, Freiwilligkeit und Transparenz und darf aus rechtlichen, gesellschaftspolitischen und fachlichen Gründen nicht in vorverlagerte Kontrolle umschlagen. Damit müssen auch die Chancen und Grenzen von Prävention immer im Blick bleiben.¹² Effektiver Kinderschutz muss daher auf beiden Säulen, der Prävention und der Intervention, aufbauen und trotz fließender Übergänge im Einzelfall immer den unterschiedlichen Handlungsauftrag des Staates (Hilfe/Eingriff) deutlich machen.

4. Die Kinderschutzgesetze der Länder

Im Gefolge der stärker präventiven Ausrichtung gerieten die (Mit-)Verant-

wortung des Gesundheitssystems und die Nutzung der Früherkennungsuntersuchungen für den Kinderschutz in den Blick. Während der Bund dies für eine Aufgabe des öffentlichen Gesundheitsdienstes der Länder hielt, sahen diese die gesetzliche Krankenversicherung und damit den Bund in der Verantwortung. In mehreren Entschlüssen hatte der Bundesrat die Bundesregierung aufgefordert, gesetzliche Regelungen über ein so genanntes verbindliches Einladungswesen zu treffen und damit eine verstärkte Inanspruchnahme der Gesundheitsuntersuchungen für Kinder sicherzustellen.¹³ Eine Nichtteilnahme trotz wiederholter Einladung wurde als Hinweis auf Kindesvernachlässigung gewertet, dem vom Jugendamt nachgegangen werden sollte.¹⁴ Nachdem die Bundesregierung die Eignung einer solchen Regelung für den Kinderschutz in Zweifel zog und auf die fehlende Gesetzgebungskompetenz des Bundes hinwies, trafen die Länder – angeführt vom Saarland – entsprechende Regelungen. Bei sehr großen Unterschieden im Einzelnen enthalten viele dieser Gesetze auch Regelungen über die Befugnis bzw. Pflicht so genannter Berufsheimlichkeitssträger zur Weitergabe von Informationen an das Jugendamt im Fall vermuteter oder festgestellter Kindeswohlgefährdung. Schließlich finden

³ G. vom 8. 9. 2005 BGBl. I S. 2729.

⁴ Die Literatur zur Umsetzung des § 8a ist inzwischen unüberschaubar. Siehe dazu statt aller Katzenstein ZJK 2008, sowie die Literaturhinweise bei Wiesner SGB VIII, 4. Aufl. München 2011, § 8a.

⁵ Zum Fall Kevin siehe Bremische Bürgerschaft, Bericht des Untersuchungsausschusses zur Aufklärung von mutmaßlichen Vernachlässigungen der Amtsvormundschaft und Kindeswohlsicherung durch das Amt für Soziale Dienste Dr. 16/1381 vom 18. 4. 2007 sowie Backer, Jugendamt 2007, 281.

⁶ Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Kinderschutzes BT-Dr. 16/12429.

⁷ Siehe dazu Urban-Stahl, Forum Erziehungshilfen 2009 S. 4 sowie die Empfehlungen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zur Festlegung fachlicher Verfahrensstandards in den Jugendämtern bei Gefährdung des Kindeswohls vom Mai 2009 – abgedruckt in Wiesner, SGB VIII 4. Auflage 2011 Anhang 1.

⁸ Siehe dazu den Offenen Brief der Fachverbände an die Bundesministerin, ZJK 2009, 288.

⁹ Siehe dazu z. B. das Netzwerk Frühe Förderung für Familien – sog. Dormagener Modell.

¹⁰ Siehe dazu Sann/Schäfer, Frühe Hilfen in Deutschland, Angebote und Perspektiven, Jugendhilfe 2011, S. 79.

¹¹ Näheres dazu siehe auf der Website des NZFH unter www.fruehehilfen.de.

¹² Siehe dazu DJI: Mythos Prävention – Chancen und Grenzen präventiver Konzepte – DJI Impulse 2/2011.

¹³ Entschließung des Bundesrates für eine höhere Verbindlichkeit der Früherkennungsuntersuchungen im Sinne des Kindeswohls – Bundesrats – Dr. 56/06 – Beschluss vom 19. 5. 2006 – sowie Entschließung des Bundesrates zur verpflichtenden Teilnahme an Früherkennungsuntersuchungen – Bundesrats-Druck 823/06 – Beschluss vom 15. 12. 2006.

¹⁴ Dieses Indiz gilt mittlerweile als widerlegt; siehe dazu Hess. Landkristag/Hessischer Städtetag, Jugendamt 2010, 115.

sich in vielen Gesetzen auch Regelungen zur Einrichtung von Netzwerken im Kinderschutz.¹⁵ Ungelöst bleibt dabei meist die Frage der Verbindlichkeit der Kooperationsbeziehungen bzw. der Finanzierung der Tätigkeit.

5. Zuletzt: Die öffentliche Debatte über sexualisierte Gewalt in Einrichtungen

Weiterer Regelungsbedarf wurde schließlich im Zusammenhang mit der Aufdeckung einer verbreiteten Praxis von Anwendung sexualisierter Gewalt in Einrichtungen sichtbar. Zwar sind davon nicht nur die klassischen Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe (Heime) betroffen, die im SGB VIII geregelte „Heimaufsicht“ als Aufgabe der Landesjugendämter erstreckt sich jedoch auf alle Einrichtungen, in denen Kinder oder Jugendliche ganztägig oder für einen Teil des Tages betreut werden oder Unterkunft erhalten, sofern sie nicht der landesrechtlich geregelten Schulaufsicht unterliegen.¹⁶ In den Beratungen am Runden Tisch „Sexueller Kindesmissbrauch“¹⁷ wurden im Hinblick auf den Regelungsbereich des Kinderschutzgesetzes folgende Forderungen erhoben:

- besserer Schutz von Kindern in Einrichtungen durch Einhaltung von Kinderschutzstandards,
- erweiterte Führungszeugnisse auch für ehrenamtlich tätige Personen,
- Präzisierung und Differenzierung des Leistungsspektrums der „insoweit erfahrenen Fachkraft“ nach § 8 a Abs. 2 SGB VIII.

II. Zur Struktur des Bundeskinderschutzgesetzes

Nachdem der erste Anlauf zu einem Kinderschutzgesetz am Ende der vergangenen Legislaturperiode im Deutschen Bundestag gescheitert war, hat die neue Bundesregierung – gestützt auf eine entsprechende Ankündigung im Koalitionsvertrag¹⁸ – im März 2011 einen neuen Gesetzentwurf in das parlamentarische Verfahren eingebracht.¹⁹ Inhaltlich griff der Entwurf neben den Themen aus dem ersten Entwurf nicht nur die Diskussion am runden Tisch „Sexueller Missbrauch“ auf, sondern wendete sich – wie bereits in den einschlägigen Passagen des Koalitionsvertrages erkennbar – auch stärker der präventiven Ausgestaltung des Kinderschutzes zu.

Das Gesetz zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugend-

lichen – so die offizielle Bezeichnung – ist als sog. Artikelgesetz ausgestaltet. Es enthält neben einem neuen Stammgesetz, dem Gesetz zur Information und Kooperation im Kinderschutz (Art. 1), zahlreiche Änderungen im SGB VIII (Art. 2) sowie Änderungen in anderen Gesetzen (Art. 3). Im Rahmen der Beratungen im Bundestag wurde vor den Schlussvorschriften noch eine Pflicht für die Bundesregierung eingeführt, die Wirkungen des Gesetzes unter Beteiligung der Länder zu untersuchen und den Deutschen Bundestag bis zum 31. Dezember 2015 über die Ergebnisse zu unterrichten (Art. 4).

Das Gesetz ist am 28. Dezember 2011 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht worden²⁰ und am 1. Januar 2012 in Kraft getreten.

III. Das Gesetz zur Information und Kooperation im Kinderschutz (KKG)

1. Das Regelungsprogramm

Anknüpfend an den einzelnen unterschiedliche Regelungen in den Kinderschutzgesetzen der Länder enthält das KKG nach programmatischen Aussagen zur staatlichen Mitverantwortung beim Kinderschutz (§ 1) bundeseinheitliche Rechtsgrundlagen zur Information über Hilfen im Kontext von Schwangerschaft und Geburt (§ 2) und zum Aufbau von Netzwerken im Kinderschutz (§ 3) sowie eine Befugnisnorm für so genannte Berufsgeheimnisträger zur Weitergabe von Informationen an das Jugendamt (§ 4).

Der Regelungsgehalt dieses neuen Stammgesetzes bleibt begrenzt. Dennoch erscheint es überzeugend, für dieses Regelungsprogramm einen eigenständigen Rahmen zu schaffen und sich nicht auf eine Novellierung des SGB VIII zu beschränken. Damit kommt unmissverständlich zum Ausdruck: Kinderschutz ist keine auf die Kinder- und Jugendhilfe begrenzte öffentliche Aufgabe, sondern bezieht auch andere Leistungssysteme – namentlich das Gesundheitssystem – ein. Umso wichtiger ist es, Instrumente der Verknüpfung und Kooperation der Systeme – in Gestalt von Netzwerken für den Kinderschutz – zu etablieren und auf eine bundesrechtliche Grundlage zu stellen.²¹

2. Die Finanzierung Früher Hilfen

Im Mittelpunkt der politischen Aufmerksamkeit stand die Verstetigung

Früher Hilfen, die in den einzelnen Modellprogrammen entwickelt und erprobt worden waren. Trotz wiederholter Forderungen seitens der Fachverbände und Experten gelang es weder innerhalb der Bundesregierung noch im Bundestag, die gesetzliche Krankenversicherung „ins Boot zu holen“, d. h. Leistungen der Frühen Förderung über die Krankenkassen zu finanzieren.²² Auch der Bundesrat hielt den im Regierungsentwurf vorgesehenen Einsatz von Familienhebammen im Rahmen eines Bundesmodellprojekts für unzureichend. Stattdessen forderte er die Verlängerung der Erstattung von Kosten für Hebammenleistungen durch die gesetzliche Krankenversicherung von acht Wochen auf sechs Monate sowie die Finanzierung von Kosten der Krankenhäuser für Leistungen zum Erhalt der Kindergesundheit.²³ So wurde dieses Thema schließlich zum Gegenstand der Beratungen im Vermittlungsausschuss, der von der Bundesregierung angerufen wurde, um ein Scheitern des Gesetzes zu verhindern. Bund und Länder einigten sich dort auf ein zweistufiges Verfahren für die Finanzierung Früher Hilfen:

Im Zeitraum 2012–2016 unterstützt das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) den Aus- und Aufbau der Netzwerke Frühe Hilfen und den Einsatz von Familienhebammen, auch unter Einbeziehung ehrenamtlicher Strukturen durch eine zeitlich auf vier Jahre befristete Bundesinitiative, die im Jahr 2012 mit 30 Millionen Euro, im Jahr 2013 mit 45 Millionen Euro und in den Jahren 2014 und 2015 mit 51 Millionen Euro ausgestattet wird. Nach Ablauf dieser Befristung wird der Bund einen Fonds zur Sicherstellung der Netzwerke Frühe Hilfen und der psychosozialen Unterstützung von Familien einrichten, für den er jährlich

¹⁵ Einen Überblick über die Landesgesetze bietet Wabnitz ZKJ 2009, 50.

¹⁶ § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 SGB VIII.

¹⁷ Siehe dazu Fegert/Meysen, Jugendamt 2010, 521.

¹⁸ Wachstum – Bildung – Zusammenhalt, Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und FDP vom 26. 10. 2009 – Kap. III 1.

¹⁹ Bundesrats-Drucks. 202/11 vom 15. 4. 2011.

²⁰ Gesetz vom 22. 12. 2011 – BGBl. I S. 2975.

²¹ Siehe dazu Nationales Zentrum Frühe Hilfen (Hg.), Modellprojekt Outer Start ins Kinderleben – Werkbuch Vernetzung, 2. Aufl. Köln 2010.

²² Siehe dazu auch die Stellungnahmen der Sachverständigen im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum Kinderschutzgesetz am 26. 9. 2011 – Ausschussdrucksachen 17 (13) 116a–116f.

²³ Stellungnahme des Bundesrates v. 27. 5. 2011 – Bundesratsdrucksache 201/11 – Beschluss – S. 1, 4, 20ff.

51 Millionen Euro zur Verfügung stellen wird (§ 3 Abs. 4 KKG).

3. Befugnisnorm zur Weitergabe von Informationen an das Jugendamt (§ 4 KKG)

Dringend notwendig erscheint auch eine bundeseinheitliche Regelung über die Befugnis sog. Berufsgeheimnisträger zur Information des Jugendamtes über eine Kindeswohlgefährdung, die andernfalls nicht abgewendet werden kann, nachdem es inzwischen in vielen Landeskinderschutzgesetzen voneinander abweichende Regelungen gibt, die eher zur Rechtsunsicherheit beitragen und für einen effektiven Kinderschutz kontraproduktiv sind.²⁴ Die bundesrechtliche Regelung sieht ein dreistufiges Verfahren vor, nämlich:

- Verpflichtung zur Beratung von Eltern, Kindern/Jugendlichen bei gewichtigen Anhaltspunkten für eine Kindeswohlgefährdung (Absatz 1),
- Anspruch des Geheimnisträgers auf Beratung zur Gefährdungseinschätzung durch eine insoweit erfahrene Fachkraft (Absatz 2),
- Befugnis zur Datenweitergabe an das Jugendamt, wenn ein Tätigwerden für dringend erforderlich erachtet wird und eine Gefährdung auf andere Weise nicht abgewendet werden kann (Absatz 3).

Im Gegensatz zum Gesetzentwurf 2009 wurde der Anwendungsbereich auf solche Berufsgeheimnisträger begrenzt, die von ihrer beruflichen Tätigkeit her „in einem unmittelbaren Kontakt zu Kindern und Jugendlichen stehen oder stehen können.“²⁵ Im Übrigen lehnt sich der Text weitgehend an die Formulierung im Gesetzentwurf von 2009 an, der seinerseits der Vorschrift im Kinderschutzgesetz Rheinland-Pfalz nachgebildet worden war. Dieser hatte die Befugnischwelle gegenüber der für den strafrechtlichen Rechtfertigungsgrund des rechtfertigenden Notstands bewusst von der Schwelle einer konkreten Gefahr für Leib oder Leben (§ 34 StGB) auf diejenige der Kindeswohlgefährdung i. S. des § 1666 BGB abgesenkt und auf die zusätzliche Güterabwägung verzichtet, d. h. dem Kindesschutz im Fall einer Kindeswohlgefährdung den generellen Vorrang vor dem Schutz der Vertrauensbeziehung eingeräumt. Während die Regelung im Landesrecht ohne inhaltliche Diskussion akzeptiert worden war, wird die Formulierung in § 4 KKG wegen der Absenkung der Schwelle kritisch betrachtet.²⁶

IV. Änderungen im SGB VIII

Das Gesetz enthält zahlreiche Änderungen des SGB VIII, von denen die wesentlichen kurz dargestellt werden sollen.

1. Rechtsanspruch des Kindes auf Beratung in Konfliktsituationen (§ 8)

Anknüpfend an die Diskussion am Runden Tisch „Sexueller Kindesmissbrauch“, Kindern und Jugendlichen einen eigenen Anspruch auf Beratung in Krisen- und Konfliktsituationen einzuräumen, wurde die in § 8 Abs. 3 geregelte Befugnis zur Beratung in einen Rechtsanspruch des Kindes oder Jugendlichen auf Beratung „umgewandelt“. Damit erlangt die bereits heute in Literatur und Praxis so ausgelegte Befugnisnorm eine höhere Verbindlichkeit und stärkere Wirkung. Allerdings glaubte der Gesetzgeber im Hinblick auf die vorrangige elterliche Erziehungsverantwortung nicht von den strengen Voraussetzungen abrücken zu können.²⁷ Nachdem aber auch die Inobhutnahme (§ 42) „nur“ ein subjektives Schutzbedürfnis voraussetzt,²⁸ wäre sicherlich auch bei der Konstruktion des Beratungsanspruchs eine entsprechende Regelung zulässig gewesen, die zunächst einen offenen Zugang zur Beratung sichert und den Inhalt bzw. die Folgen der Beratung (Verständigung und Kontaktaufnahme mit den Eltern oder Einleitung einer Gefährdungseinschätzung) vom Inhalt bzw. der Bewertung des vom Kind oder Jugendlichen geschilderten Konfliktpotenzials abhängig macht.

2. Änderungen des Verfahrens zur Gefährdungseinschätzung (§ 8a)

Nachdem die (im ersten Gesetzentwurf enthaltene) Regelpflicht zum Hausbesuch bei Anhaltspunkten für eine Gefährdung des Kindeswohls maßgeblich zum Scheitern des Gesetzes beigetragen hat, hat die Bundesregierung nun – anknüpfend an eine Formulierungshilfe des BMFSFJ, die kurz vor dem Scheitern des Gesetzentwurfs in der letzten Legislaturperiode für den Bundestag entwickelt worden war, – eine offenere Formulierung gewählt. Nunmehr wird das Jugendamt zum Hausbesuch (nur noch) dann verpflichtet, wenn dies nach fachlicher Einschätzung im Einzelfall geboten erscheint (§ 8a Abs.1 Satz 2 neu SGB VIII). Damit wird ein in vielen

fachlichen Empfehlungen beschriebener Standard gesetzlich fixiert. In der Praxis wird allerdings befürchtet, dass diese gesetzliche Betonung dazu führen wird, dass viele Fachkräfte zu ihrer eigenen Absicherung in jedem Fall einen Hausbesuch vornehmen, um nicht nachträglich dem Vorwurf ausgesetzt zu sein, mithilfe eines Hausbesuchs hätte die Gefahr erkannt werden können.

Der Gesetzgeber hat „bei dieser Gelegenheit“ die Vorschrift systematisch neu gefasst und den Schutzauftrag der Träger der freien Jugendhilfe stärker von dem der öffentlichen Jugendhilfe abgesetzt. So wird von der missverständlichen Formulierung, die freien Träger hätten den Schutzauftrag „in entsprechender Weise“ wahrzunehmen, wie sie in § 8a Abs. 2 bisher enthalten war, Abstand genommen. Stattdessen werden die Inhalte der Vereinbarung mit den freien Trägern nun im neuen Absatz 4 ausdrücklich geregelt. Gegenstand dieser Vereinbarung ist künftig auch die **Qualifikation „der insoweit erfahrene Fachkraft“** (§ 8a Abs. 4 Satz 2 SGB VIII), die die fallzuständige Fachkraft bei der Gefährdungseinschätzung beraten soll. Zwar sieht der Gesetzgeber auch weiterhin von einer Legaldefinition ab²⁹, verpflichtet aber Jugendamt und freie Träger, sich vertraglich auf das fachliche Profil zu verständigen. Dabei wird auch zu berücksichtigen sein, dass es in der Regel nicht ausreichen wird, nur eine bestimmte Person mit bestimmten Kompetenzen zu benennen, da im Einzelfall – etwa bei Hinweisen auf Anwendung sexualisierter Gewalt – häufig weitergehende spezielle Kenntnisse gefordert werden.

Schließlich wurde in § 8a SGB VIII auch die generelle Verpflichtung eines unzuständigen Jugendamtes aufgenommen, bei Bekanntwerden gewichtiger Anhaltspunkte das zuständige Jugendamt zu informieren (Absatz 5 neu) – eine Regelung, die im ersten Entwurf in § 86 c enthalten war.

²⁴ Knorr/Fangerau/Ziegenhain/Fegert, Jugendamt 2009, 352.

²⁵ Regierungsbegründung Bundestagsdrucksache 17/6256 S. 19.

²⁶ Siehe dazu Kliemann/Fegert, ZRP 2011, 110. Siehe dazu auch die Stellungnahmen der Sachverständigen oben Fußnote 18.

²⁷ Regierungsbegründung Bundestagsdrucksache 17/6256 S. 20.

²⁸ Siehe dazu Wiesner SGB VIII § 42 Rn. 7.

²⁹ Zum Anforderungsprofil siehe Slüter Jugendamt 2007, 515; Diakonisches Werk der EKD Stuttgart 2008; Moch/Junker/Moch ZKJ 2009, 148.

3. Die Bereitstellung fachlicher Expertise zum Kinderschutz (§ 8b)

a) Beratung „jugendhilfeexterner“ Personen bei der Gefährdungseinschätzung (§ 8 Abs. 1)

Während § 8a SGB VIII dafür Sorge trägt, dass innerhalb des Jugendamts und innerhalb der Einrichtungen und Dienste freier Träger, die Leistungen nach dem SGB VIII erbringen, eine fachliche Expertise zur Gefährdungseinschätzung verfügbar ist, ist eine vergleichbare fachliche Unterstützung für andere Personen, die im Kontakt mit Kindern und Jugendlichen stehen, bisher gesetzlich nicht vorgesehen. Die Debatte um eine Verbesserung des Kinderschutzes hat gezeigt, dass viele Personen, die im Kontakt mit Kindern und Jugendlichen mit Anhaltspunkten für eine Kindeswohlgefährdung konfrontiert werden, damit überfordert sind, eine Entscheidung darüber zu treffen, was im Sinne des Kinderschutzes im Einzelfall angezeigt ist. Dies gilt unter anderem auch für die so genannten Berufsheimlichkeits-träger, denen unter den Maßgaben des § 4 KKG die Befugnis zur Weitergabe von Informationen an das Jugendamt erteilt wird. Diesem gesamten Personenkreis räumt nun der neue § 8b einen Rechtsanspruch auf Beratung bei der Einschätzung der Gefährdungssituation gegenüber dem Jugendamt ein (§ 8b Abs.1). Damit werden die Jugendämter künftig verpflichtet, auch für diesen Personenkreis künftig einen Pool von Experten zur Gefährdungseinschätzung, die vorzugsweise bei freien Trägern angesiedelt sein sollten,³⁰ zu finanzieren.

b) Beratung der Träger von Einrichtungen zur Entwicklung von Kinderschutzstandards (§ 8b Abs. 2)

Fachliche Expertise im Kinderschutz ist aber auch in einem anderen Kontext gefragt. Viele Einrichtungen verfügen noch nicht über die Expertise für die (Weiter-)Entwicklung und Anwendung fachlicher Leitlinien zum Schutz von Kindern und Jugendlichen. Ihnen räumt nun § 8b Abs. 2 einen entsprechenden Anspruch auf Beratung gegenüber dem zuständigen Landesjugendamt ein. Die Vorschrift flankiert damit die Neufassung der Voraussetzungen für die Erteilung der Betriebserlaubnis (§ 45). Gegenstand der Beratung ist die Entwicklung und Anwendung fachlicher Handlungsleitlinien zur Sicherung des Kindeswohls und zum Schutz vor Gewalt, zu Verfahren der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an strukturellen Entscheidungen in der Einrichtung sowie zu Beschwerdeverfahren in persönlichen Angelegenheiten.

Die Ausgestaltung der Handlungsleitlinien im Einzelfall muss sich an der Struktur und dem Konzept der jeweiligen Einrichtung orientieren und kann daher nicht abstrakt vorgegeben werden.

Im Unterschied zum Anspruch in Absatz 1 geht es hier also nicht um Expertise im (akuten) Einzelfall, sondern um Beratung in strukturellen Fragen des Kinderschutzes.

4. Änderungen in der Heimaufsicht (§§ 45, 47)

Die Debatte um einen besseren Kinderschutz in Einrichtungen hat die Bundesregierung auch dazu veranlasst, die Voraussetzungen für die Erteilung der Betriebserlaubnis neu zu fassen und dabei insbesondere die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an allen wesentlichen Entscheidungen sowie die Einführung eines Beschwerdemanagements zur Voraussetzung zu machen (§ 45). Der Katalog der anzeigepflichtigen Tatbestände in § 47 wird um „Ereignisse oder Entwicklungen, die geeignet sind, das Wohl der Kinder und Jugendlichen zu beeinträchtigen“, erweitert (§ 47 Nr. 2 neu).

5. Ehrenamt und Führungszeugnis (§ 72a)

Nachdem der Gesetzgeber bereits im Rahmen des Kinder- und Jugendhilfweiterentwicklungsgesetzes (KICK) für haupt- und nebenamtlich tätige Personen die regelmäßige Vorlage eines Führungszeugnisses zur Pflicht gemacht hat, wurde diese nun auf das inzwischen eingeführte **erweiterte Führungszeugnis** bezogen.³¹ Nicht zuletzt Übergriffe in Sportvereinen gaben Anlass dafür, auch für ehrenamtlich tätige Personen die Zugangsschwelle zu Kindern und Jugendlichen anzuheben. Die Forderung, auch von ehrenamtlich tätigen Personen in gleicher Weise die Vorlage eines erweiterten Führungszeugnisses zu verlangen, wird von den einen als logische Konsequenz, von den anderen als Generalverdacht und als Angriff auf das Ehrenamt verstanden.³² Der Gesetzgeber hat angesichts der kontrovers geführten Debatte von einer einheitlichen gesetzlichen Regelung abgesehen und die Lösung einer Vereinbarung zwischen dem örtlichen Träger der Jugendhilfe und den freien Trägern überlassen. Sie müssen sich dabei auf eine Definition der Tätigkeiten ehrenamtlicher Personen verständigen, die aufgrund von Art, Intensität und Dauer des Kontakts mit Kindern und Jugendlichen nur noch nach Ein-

sichtnahme in das erweiterte Führungszeugnis wahrgenommen werden dürfen (§ 72 a Abs. 4 neu).

6. Gesetzlicher Auftrag zur Qualitätsentwicklung (§§ 79, 79a)

Anknüpfend an die Forderungen nach der Entwicklung von „Kinderschutzstandards“ im Kontext der Debatte um Prävention und Intervention bei sexualisierter Gewalt hat sich die Bundesregierung dafür entschieden, das Thema „Qualitätsentwicklung“ allgemeiner in den Blick zu nehmen und die Verpflichtung zur Entwicklung von Handlungsleitlinien in allen Aufgabenbereichen der Jugendhilfe gesetzlich zu verankern. Erste Anknüpfungspunkte dafür finden sich bereits in den §§ 78 a ff. und damit bei den Kriterien für den „Marktzugang“ der Anbieter stationärer Leistungen. Das Thema ist aber weit darüber hinaus für die Erfüllung aller Aufgaben – und damit sowohl für öffentliche und freie Träger relevant. Als Standort für eine solche Regelung wurde § 79 – die „Fundamentalnorm des SGB VIII“³³ – gewählt. Für die Konkretisierung der Grundregelung wurde ein neuer § 79a angehängt. Dieser verpflichtet die öffentlichen Träger, in allen Aufgabenbereichen die (vorhandenen) Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität sowie geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung weiterzuentwickeln, anzuwenden und regelmäßig zu überprüfen. Entsprechende Anforderungen werden künftig auch der finanziellen Förderung freier Träger zugrunde gelegt (§ 74 Abs. 1 Nummer 1 neu).

7. Verbesserung der Statistik zum Kinderschutz (§§ 98, 99)

Künftig werden Daten zum Verfahren der Gefährdungseinschätzung im Jugendamt und zu den gewählten Hilfealternativen in der Statistik der Kinder- und Jugendhilfe erfasst. Der durch das Gesetz zur Erleichterung familiengerichtlicher Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls³⁴ konkretisierte Rechtsfolgenkatalog als Grundlage der Entscheidung des Familiengerichts (§ 1666 Abs. 3 BGB) wird künftig auch statistisch entsprechend abgebildet.

³⁰ Es geht in diesem Kontext nicht um eine originäre Aufgabe der öffentlichen Jugendhilfe, sondern um die Beratung eines freien Trägers bei der Wahrnehmung seiner Aufgabe.

³¹ Siehe dazu § 30a BZRG, der seit dem 1. 5. 2010 gilt.

³² Siehe dazu die Stellungnahme der AGJ vom 3. 8. 2010: Keine gesetzliche Erweiterung des § 72a SGB VIII auf ehrenamtlich tätige Personen! ZKJ 2010, 267.

³³ So Kunkel in LPK – SGB VIII § 79 Rn. 3.

³⁴ G. vom 4. 7. 2008 BGBl. I S. 1188.

V. Änderungen in anderen Gesetzen

1. Schutz von Kindern und Jugendlichen mit körperlicher oder geistiger Behinderung

Der Schutzauftrag des Staates muss im Hinblick auf Kinder und Jugendliche mit körperlicher oder geistiger Behinderung auch auf Einrichtungen der Behindertenhilfe erweitert werden. Entgegen dem (überzeugenden) Vorschlag des Bundesrates, das Verfahren der Gefährdungseinschätzung nach § 8a SGB VIII auch auf Kinder und Jugendliche mit körperlicher oder geistiger Behinderung auszudehnen,³⁵ blieb der Bundestag bei der Lösung des Regierungsentwurfs. Danach werden die Rehabilitationsträger verpflichtet, in ihren Verträgen mit den Leistungserbringern, den Rehabilitationsdiensten, zu regeln, dass das Beratungsangebot der Jugendämter bei „gewichtigen Anhaltspunkten für eine Kindeswohlgefährdung“ (§ 8b Abs. 2) in Anspruch zu nehmen ist (§ 21 SGB IX).

2. Änderungen im Schwangerschaftskonfliktgesetz

Schließlich enthält das Bundeskinderschutzgesetz auch Änderungen des Schwangerschaftskonfliktgesetzes. So werden die Schwangerschaftsberatungsstellen einerseits verpflichtet, in den Netzwerken zum Kinderschutz mitzuwirken (§ 4 Abs. 2 SchKG). Um aber Befürchtungen der Ratsuchenden ent-

gegenzuwirken, die zukünftige Mitwirkung der Schwangerschaftsberatungsstellen in Netzwerken früher Hilfen könne sich auch auf die Kooperation im Einzelfall erstrecken,³⁶ wird der bereits normierte Anspruch auf Beratung künftig auf die anonyme Beratung spezifiziert (§ 2 Abs. 1 SchKG).

VI. Zur Umsetzung des Bundeskinderschutzgesetzes

Die mit der Umsetzung des Bundeskinderschutzgesetzes verbundenen Kosten sind nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes in erster Linie von den kommunalen Gebietskörperschaften zu tragen und von den Ländern im Rahmen ihrer sog. Mehrkostenbelastungsausgleichspflicht (Konnexitätsprinzip) zu refinanzieren. Dennoch hat der Bundesrat bereits in seiner Stellungnahme der Erwartung Ausdruck gegeben, dass der Bund die infolge des Gesetzes zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen den Ländern direkt und indirekt entstehenden finanziellen Mehrbelastungen dauerhaft und vollständig ausgleicht.³⁷

Im Rahmen des Vermittlungsverfahrens haben sich Bund und Länder auf die dauerhafte Finanzierung der Netzwerke früher Hilfen und der psychosozialen Unterstützung von Familien durch den Bund verständigt. Die Details sind nun im Rahmen von Verwaltungsvereinbarungen zwischen dem Bund (BMFSFJ) und den Ländern festzulegen. Dabei werden die Länder daran interessiert sein, ihre je-

weils landespolitisch entwickelten Konzepte früher Hilfen künftig mit Bundesmitteln weiterzuführen.

Im Übrigen wird die Qualität des Kinderschutzes, der zunächst ein gesamtgesellschaftlicher Auftrag ist, vor allem von der Bereitschaft der Politik abhängen, im Verteilungskampf um die immer knappen finanziellen Mittel die Prioritäten richtigzusetzen, d. h. der Verbesserung der Rahmenbedingungen für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen den Vorrang einzuräumen.

Der Autor Professor Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner (Ministerialrat a. D.) war bis zum 30. 6. 2010 Leiter des Referats Rechtsfragen der Kinder- und Jugendhilfe im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) in Berlin und ist seit dem 1. 7. 2010 beratend für das Ministerium tätig. Er ist Honorarprofessor an der Freien Universität Berlin – Fachbereich Erziehungswissenschaften und Psychologie, Herausgeber eines Kommentars zum SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe – (4. Aufl. 2011) und Mitherausgeber des Handbuchs Münder/Wiesner Kinder- und Jugendhilferecht (2. Aufl. 2010) sowie der Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe (ZKJ).

³⁵ Siehe dazu die Stellungnahme des Bundesrates – Bundesratsdrucksache 202/11 – Beschluss – S. 30.

³⁶ Siehe dazu die Regierungsbegründung – Bundestagsdrucksache 17/6256 S. 60.

³⁷ Stellungnahme des Bundesrates – Bundesratsdrucksache 202/11 – Beschluss – S. 31 ff.