

**Stellungnahme zum Referentenentwurf eines
Gesetzes zur Stärkung des aktiven Schutzes von
Kindern und Jugendlichen
(Bundeskinderschutzgesetz BKiSchG) (2010)**

Deutsches Jugendinstitut

Wissenschaftliche Texte

Wissenschaftliche
Texte



**Deutsches
Jugendinstitut**

Stellungnahme des Deutschen Jugendinstituts

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung des aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen (Bundeskinderschutzgesetz BKiSchG) vom 22.12.2010

München, 15. Februar 2011

Deutsches Jugendinstitut e.V.

Postfach 90 03 52 T: +49 89 62306-0
81503 München F: +49 89 62306-162

Besucheradresse www.dji.de
Nockherstraße 2
81541 München

Vorstand

Prof. Dr. Thomas Rauschenbach
Wolfgang Müller

Sitz des Vereins: München
Amtsgericht: München VR 7627
Steuernummer: 143/212/80642

Bankverbindungen

HypoVereinsbank München
BLZ 700 202 70 Konto 469 178 04

Postbank München
BLZ 700 100 80 Konto 807 78 804

Vorbemerkung

Der vorliegende Entwurf eines „Gesetzes zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen“ (BKiSchG) will einen Beitrag zur Weiterentwicklung und Verbesserung des präventiven und interventiven Kinderschutzes in Deutschland leisten und kann bei diesem Anliegen mit viel Unterstützung aus Forschung, Praxis und Fachverbänden rechnen. Das Deutsche Jugendinstitut (DJI) begrüßt das Anliegen der Stärkung des Kinderschutzes nachdrücklich.

Der Gesetzentwurf greift an vielen Stellen wichtige Punkte zur Verbesserung des Kinderschutzes auf, bspw. die Stärkung verbindlicher Netzwerkstrukturen zur systemübergreifenden Kooperation, die Regelungen zur Vermeidung des so genannten „Jugendamt-Hopping“ und die Erweiterung und Präzisierung der amtlichen Statistik, die ein systematischeres Monitoring der Entwicklungen im Kinderschutz ermöglichen. Aus Sicht des DJI ist allerdings in einigen Teilen nicht eindeutig erkennbar, von welcher Erfahrungsbasis aus die Veränderungen vorgenommen und begründet werden. Probleme und Entwicklungspotenziale des Kinderschutzsystems in Deutschland werden in einigen Passagen unter Rückgriff auf nicht näher bezeichnete „Erfahrungen der Praxis“ bestimmt. Soweit Ergebnisse aus Modellprojekten angeführt werden, ist der Zusammenhang zu den tatsächlich veröffentlichten Befunden nicht immer herstellbar. Dies könnte eine Ursache dafür sein, warum der Gesetzentwurf an einigen Stellen momentan noch unzureichende Lösungen bietet. Auch finden einige empirisch erkennbare Probleme im Kinderschutzsystem, beispielsweise die im europäischen Vergleich hohen Fremdunterbringungsquoten gekoppelt mit geringen Bildungschancen und hohen Raten unversorgter psychischer Störungen, im Gesetzentwurf leider keinen Niederschlag.

Keine Reflexion erfährt auch der Umstand, dass (ohne entsprechende Befundlage) in mehreren Ländern in den letzten Jahren mit hohem finanziellem Aufwand Meldesysteme hinsichtlich versäumter Kindervorsorgeuntersuchungen aufgebaut wurden, die sich nun im Hinblick auf die frühzeitige Aufdeckung sowie Verhinderung von Kindeswohlgefährdungen als weitgehend wirkungslos erweisen¹. Sicherlich in guter Absicht, jedoch die Beschränkungen der Praxis ignorierend, werden hier seither erhebliche Mittel wenig zielführend eingesetzt, die nun an anderer Stelle nicht mehr für die tatsächliche Verbesserung des Schutzes von Kindern und Jugendlichen zur Verfügung stehen. Zukünftiges gesetzgeberisches Handeln im Kinderschutz sollte auf der Basis dieser ernüchternden Erfahrungen (noch) vorhandene Ressourcen anhand nachgewiesener erfolgversprechender Strategien organisieren.

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf werden teilweise von der Praxis schon länger eingeforderte und in einem mehrjährigen Prozess diskutierte Klarstellungen umgesetzt (z.B. örtliche Zuständigkeit), die begrüßenswert sind. Gleichwohl werden gesetzliche Neuregelungen vorgenommen, deren Nutzen eher zweifelhaft erscheint. Der Gesetzgeber muss sich be-

1 Vgl. Hessischer Städtetag & Hessischer Landkreistag, Schreiben vom 08.12.2009; Schleswig-Holsteinischer Landtag (2010): „Bericht zur Situation von Kindern und Jugendlichen bei Gefahren für ihr körperliches geistiges oder seelisches Wohl“, Drucksache 17/382, S. 44; LWL-Landesjugendamt Westfalen (2010): UTeilnahmeDatVO – Datenauswertung 02/2010 bis 10/2010.

wusst sein, dass die Vielzahl der Änderungen in den für die sozialen Dienste relevanten Gesetzbüchern inzwischen selbst zu einer Belastung für die Fachkräfte geworden sind (vgl. z.B. Merchel u.a. 2010). Die Umsetzung bundesgesetzlicher Neuregelungen bei öffentlichen, freien und privat-gewerblichen Trägern nimmt gemeinhin einen längeren Zeitraum in Anspruch. Dies hängt unter anderem mit der komplexen Struktur des Arbeitsfeldes, den inhaltlichen Herausforderungen und den föderalen Zuständigkeitsverteilungen zusammen. Empirische Studien belegen (z.B. aus dem DJI-Projekt „Jugendhilfe und sozialer Wandel“), dass ein Zeitraum von mindestens fünf Jahren für tiefgreifende und nachhaltige Veränderungsprozesse zugrundegelegt werden muss. Es ist daher wünschenswert und erforderlich, das Gesetzesvorhaben ausreichend mit Forschungsergebnissen und übergreifenden Praxiserfahrungen zu unterlegen, damit dann angestoßene Veränderungsprozesse in der Praxis auch tatsächlich zu substantziellen Verbesserungen im Hinblick auf die Ziele der Gesetzesänderungen führen.

Zu den Hauptzielen des vorliegenden Gesetzentwurfs

Der vorliegende Gesetzentwurf benennt vier im Vordergrund stehende Ziele, die einleitend kurz im Zusammenhang mit den relevanten empirischen Befundlagen diskutiert werden.

Als Hauptziel des Gesetzentwurfs wird angegeben, werdende und junge Eltern zu ermutigen, Hilfen zur Stärkung ihrer Erziehungskompetenz und zum Aufbau einer positiven Eltern-Kind-Beziehung in Anspruch zu nehmen. Dafür sollen bereits mit Erfolg erprobte Angebote Früher Hilfen stärker in die Regelpraxis überführt werden, unter anderem durch eine zuverlässige Bekanntmachung der Angebote, die Einführung einer gesetzlichen Grundlage zur Vorhaltung solcher Angebote und die strukturelle Absicherung von Kooperationen zwischen der Kinder- und Jugendhilfe und dem Gesundheitswesen.

Die gegenwärtige Befundlage stützt dieses Vorhaben teilweise. Zunächst lässt sich bezüglich internationaler Befunde anführen, dass Frühe Hilfen die Rate früher Misshandlung und Vernachlässigung etwa um ein Drittel zu verringern vermochten und im Mittel moderat positive Effekte hinsichtlich der Eltern-Kind-Beziehung und der kindlichen Entwicklung erreichen konnten. Dies galt aber nur für qualitativ gut konzipierte Hilfen, die sich auf belastete Familien konzentrieren und eine nachgehende Werbung praktizieren. In Deutschland hat sich gezeigt, dass Angebote Früher Hilfen Eltern erreichen und begeistern können. Effekte im Hinblick auf die Verbesserung der Eltern-Kind-Beziehung, die kindliche Entwicklung und Verhinderung von Kindeswohlgefährdung wurden bislang kaum nachgewiesen. Die Ansprache von Familien, die von Frühen Hilfen profitieren können, erfolgte nur teilweise systematisch und nachgehend. Systeme, die auf Selbstmeldungen beruhen, erreichen überwiegend gering belastete Familien. Darüber hinaus bestehen, bei zumeist hoher Kooperationsbereitschaft, in der Praxis derzeit große Unsicherheiten hinsichtlich der nachhaltigen Finanzierung der Angebote einerseits und der Zusammenarbeit zwischen den Akteuren aus dem Gesundheitswesen und der Kinder- und Jugendhilfe andererseits.

Als zweites Ziel des Gesetzentwurfes soll, unter anderem gestützt auf Initiativen des Runden Tisches „Sexueller Kindesmissbrauch“, die (Weiter)Entwicklung von fachlichen Handlungsleitlinien und Qualitätskriterien im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe gesetzlich gefördert und abgesichert werden.

Mit einer solchen Gesetzesinitiative reiht sich Deutschland in mehrere Länder ein, die Qualitätsentwicklungsprozesse im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe durch die Entwicklung von Leitlinien, vor allem aber durch regelmäßige Erhebungen zur Ergebnisqualität zu befördern versuchen. Die Befunde zu den Wirkungen entsprechender Vorschriften sind sehr uneinheitlich und deuten darauf hin, dass bloße Konsensstandards unter PraktikerInnen vielfach nur (mit dann vermeidbarem Arbeitsaufwand) den status quo festschreiben. In Verbindung mit Zielkriterien und Wirkungsforschung scheinen aber auch echte Entwicklungsprozesse angestoßen werden zu können.

Als drittes Ziel des Gesetzentwurfs wird die Schaffung einer bundeseinheitlichen Norm im Hinblick auf die Weitergabe von Informationen über Anhaltspunkte für eine Kindeswohlgefährdung von Berufsgeheimnisträgern an die öffentliche Jugendhilfe genannt.

Bei der Ablehnung von „Meldepflichten“ kann sich der Gesetzgeber auf internationale Befunde stützen, wonach neu eingeführte Meldepflichten keinen Vorteil für den Kinderschutz mit sich gebracht, wohl aber die Bereitschaft von Familien, sich mit Problemen an Fachkräfte zu wenden gemindert haben. Zugleich war eine Klarstellung der Befugnis zur Mitteilung in geeigneten Fällen geboten, da in Deutschland im internationalen Vergleich bislang eher wenige Mitteilungen aus dem Gesundheitsbereich an die Kinderschutzdienste der öffentlichen Jugendhilfe gegangen sind.

Schließlich wird als viertes Hauptziel des Gesetzentwurfes benannt, das mit dem § 8a SGB VIII geschaffene Verfahren der Gefährdungsabschätzung weiterzuentwickeln und auch außerhalb des Systems der Kinder- und Jugendhilfe zu verankern.

Bei diesem Vorhaben wird das Fehlen relevanter *Evaluationen des § 8a SGB VIII* *schmerzlich spürbar, d.h. es ist unklar, inwieweit das im § 8a SGB VIII vorgegebene Verfahren in der Praxis tatsächlich zu sinnvollen Einschätzungen führt. Die wenigen vorliegenden Befunde zur Reliabilität von Gefährdungseinschätzungen, zur Nutzung von „insoweit erfahrenen Fachkräften“ und zur empfundenen Sicherheit der Fachkräfte bzw. dem empfundenen Nutzen der Vorschrift, deuten bislang nicht auf ein zufrieden stellendes Ergebnis hin* (Kindler/Lukasczyk/Reich 2008; Pothmann/Wilk 2009; Pluto/Seckinger/Peucker/Gadow 2011).

Neben dieser kurzen Bewertung der zentralen Anliegen des Gesetzes aus wissenschaftlicher Sicht ergeben sich bei der Gesamtschau des Entwurfs einige übergeordnete Punkte, die des Kommentars bedürfen.

Weiterhin unzureichende Datengrundlage im Kinderschutz

Mit den geplanten Veränderungen in den §§ 98, 99 SGB VIII sollen erstmals Daten zur Anzahl bekannt werdender Gefährdungsfälle in der Kinder- und Jugendhilfe erhoben werden. Dies ist sehr zu begrüßen und ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der Datengrundlage im Kinderschutz. Zugleich ist aber darauf hinzuweisen, dass die Anzahl bekannt werdender Gefährdungsfälle allein wenig über die Qualität des Kinderschutzsystems in Deutschland aussagt. Hierfür sind Vergleichsdaten zum Dunkelfeld von Misshandlung, Vernachlässigung und Missbrauch erforderlich, wie sie in mehreren europäischen Staaten bereits erhoben werden. Weiterhin und vor allem aber sind repräsentative Befunde erforderlich, die darüber Auskunft geben, inwieweit Kinder nach einer Kinderschutzintervention sicher und gut aufwachsen. Das DJI empfiehlt, einen Auftrag an das BMFSFJ im Bundeskinderschutzgesetz zu formulieren, solche Daten regelmäßig im Rahmen wissenschaftlicher Untersuchungen zu erheben und zu veröffentlichen.

Beziehung einzelner Regelungen des Bundeskinderschutzgesetzes zueinander

In der Gesamtschau auf das Artikelgesetz wird deutlich, dass einzelne Regelungen in einer ungeklärten Beziehung zueinander stehen. So wird beispielsweise im Art. 1 KKG § 2 (1) ein individueller Rechtsanspruch werdender Mütter und Väter auf Information und Beratung formuliert, ohne auf ein bestimmtes Leistungssystem zu verweisen, während gleichzeitig in Art. 2 SGB VIII § 16 (3) der Kinder- und Jugendhilfe eine allgemeinere Verpflichtung zur Bera-

tung und Hilfe für schwangere Frauen und werdende Vätern auferlegt wird. Gleiches gilt für Art. 1 KKG § 3, der auf Länderebene den Aufbau von verbindlichen Netzwerken Früher Hilfen fordert (die wiederum Information, Beratung und Hilfe für schwangere Frauen, Mütter und Väter bereit halten sollen, s.o.) ohne ihn per se den Trägern der örtlichen Jugendhilfe zuzuordnen und den Art. 2 SGB VIII § 81, in dem die Träger der örtlichen Jugendhilfe zur Kooperation insbesondere mit anderen Trägern von Leistungen nach den Sozialgesetzbüchern aufgefordert werden.

Beziehung des Bundeskinderschutzgesetzes zu anderen Sozialgesetzbüchern

Der Referentenentwurf bezieht sich in Art. 1 KKG unspezifisch auf nicht weiter definierte Leistungserbringer und Kostenträger. Im Weiteren werden jedoch vor allem Veränderungen für öffentliche und freie Träger der Jugendhilfe formuliert (Art. 2 SGB VIII). Lediglich an zwei Stellen greift das Gesetz auch Veränderungsbedarfe in anderen Sozialleistungssystemen auf: nämlich durch die Einführung des Schutzauftrags bei Kindeswohlgefährdung in das SGB IX (Art. 3 Punkt 1) und das Mitwirkungsgebot der Schwangerschaftsberatungsstellen bei den Netzwerken Früher Hilfen (Art. 3 Punkt 2). Die für den präventiven Kinderschutz besonders relevanten Einrichtungen und Stellen der Gesundheitsdienste werden nicht berührt. Die Wirksamkeit der vorgestellten Maßnahmen dürfte aber auch zentral davon abhängen, inwieweit diese Einrichtungen und Stellen an den erforderlichen fachübergreifenden Kooperationen mitwirken (können).

Teilweise kommt es aber auch zu Überschneidungen mit anderen Gesetzen. So ist der in Art. 1 KKG § 2 formulierte Rechtsanspruch werdender Eltern auf Beratung in Fragen der Schwangerschaft und Geburt bereits im Schwangerschaftskonfliktgesetz enthalten.

Das Problem der Konnexität zwischen Aufgaben und Ausgaben

Im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenz können Bund und Länder die Kommunen zur Wahrnehmung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten und die Art und Weise der kommunalen Aufgabenerfüllung vorgeben. In Bezug auf die Übernahme der dadurch entstehenden Kosten wird in der Regel auf das so genannte „Konnexitätsprinzip“ verwiesen, welches den Verursacher der Kosten in die Pflicht nimmt (Wieland 2004, S. 26). Die Kommunen beklagten in diesem Zusammenhang schon wiederholt, dass Bund und Länder ihnen gezielt Aufgaben übertragen, ohne dies mit einem entsprechenden finanziellen Ausgleich zu verbinden (Zacharias 2000, S. 56 ff). Der Bundesgesetzgeber geht davon aus, dass das Gesetzgebungsvorhaben BKiSchG insgesamt ca. 122 Mio Euro Gesamtkosten erzeugen wird, von denen nur 30 Mio Euro auf den Bund entfallen.

Demnach stellt sich – insbesondere vor dem Hintergrund einer allgemeinen Finanzknappheit der Kommunen – die dringliche Frage der Finanzierung dieser aus dem BKiSchG erwachsenden sozialrechtlichen Aufgaben und damit auch die Frage nach der Vereinbarkeit mit dem Konnexitätsprinzip.

Zu den Vorschriften im Referentenentwurf des BKiSchG im Einzelnen

Ad Artikel 1

Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG)

Die Bezeichnung des KKG als „Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz“ stimmt nicht mit der Zielrichtung des Gesetzes, wie sie im § 1 KKG formuliert ist, überein. Die Engführung der Gesetzesbezeichnung auf Kinder berücksichtigt nicht die Kinderschutzfälle, bei denen Jugendliche auf staatlichen Schutz angewiesen sind. Sie birgt die Gefahr in sich, dieses Gesetz nur auf die Fälle anzuwenden, bei denen Kinder betroffen sind. Das DJI schlägt deshalb vor, die Gesetzesbezeichnung in „Gesetz zur Kooperation und Information zum Schutz von Kindern und Jugendlichen“ zu verändern.

Grundsätzlich stellt sich in Bezug auf das „Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz“ die Frage, in welcher Beziehung es zu den anderen Sozialgesetzbüchern und auch zum Schwangerschaftskonfliktgesetz sowie zum Jugendschutzgesetz steht. Unseres Erachtens ist nicht eindeutig formuliert, wer die AdressatInnen der gesetzlichen Regelungen sind, wer auf welcher Ebene welche Leistungen vorhalten und wer jeweils die Kosten tragen soll. Es steht daher zu befürchten, dass es bei der Umsetzung in die Praxis zu Verzögerungen und Reibungsverlusten durch Auseinandersetzungen um Zuständigkeiten kommen könnte.

Ad § 1 KKG

Kinderschutz und staatliche Mitverantwortung

Positiv zu werten ist die klarstellende Auflistung der aus dem Wächteramt abzuleitenden, gestuften Aufgaben der staatlichen Gemeinschaft mit einem klaren Fokus auf die Unterstützung der Eltern bei der Ausübung ihrer Erziehungsverantwortung zum Wohle des Kindes.

Während § 1 Abs. 1 KKG Jugendliche einschließt, finden sie in Absatz 2 keine Erwähnung. Das DJI schlägt vor, den Satz „Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht“ durch „Pflege und Erziehung *ihrer* Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht“ zu ersetzen.

Ad § 2 KKG

Information und Beratung der Eltern in Fragen der Kindesentwicklung

Der in Absatz 1 formulierte Rechtsanspruch *aller* (werdenden) Eltern auf Information und Beratung in Fragen der Schwangerschaft, Geburt und Kindesentwicklung im Sinne *universeller Prävention*, der im § 2 KKG formuliert wird, besteht unseres Erachtens bereits im Schwangerschaftskonfliktgesetz. Dieses verpflichtet die Länder zu Bereitstellung ebensolcher Beratungsmöglichkeiten. Hier wird nun eine Umsetzung auf kommunaler Ebene formuliert und ebenfalls mit einem individuellen Rechtsanspruch unterlegt. Es ist jedoch unklar, ob diese Angebote zusätzlich zu etablieren sind oder bereits durch die bestehenden Angebote abgedeckt sind bzw. in welcher Hinsicht diese umgestaltet oder erweitert werden müssten.

Um diesen Rechtsanspruch erfüllen zu können, müssen den Kommunen jedenfalls entsprechende Ressourcen zur Verfügung stehen bzw. gestellt werden. Wie bereits eingangs formuliert, besteht aus unserer Sicht hier die Gefahr, dass ein großer organisatorischer und finanzieller Aufwand betrieben werden muss, um solche Informations- und Besuchsangebote vor Ort auf- bzw. auszubauen. Der Nutzen für den präventiven Kinderschutz wird seitens des DJI im Verhältnis dazu als eher gering bewertet: Belastete Eltern können besser mit niedrigschwelligen und/oder nachgehenden Angeboten erreicht werden. Sie benötigen eine aktive, persönliche Ansprache, um sie für die Inanspruchnahme von Hilfen zu motivieren. Es erscheint fraglich, ob dafür noch ausreichende Mittel zur Verfügung stehen, wenn zunächst *alle* Eltern einbezogen werden müssen.

Persönliche Gespräche, wie sie hier vorgesehen sind, werden bereits in der Praxis umgesetzt – in der Regel durch sogenannte Willkommensbesuche. Durch den Rechtsanspruch der Eltern ist nun gewährleistet, dass die Kommunen entsprechende Daten über Neugeborene von den Meldebehörden einholen dürfen und Kontakt mit den Eltern aufnehmen können. Die Gespräche bzw. Willkommensbesuche können künftig nicht ohne Zustimmung der Eltern erfolgen. Diese Klarstellung ist zu begrüßen.

Bislang sind jedoch keine Evaluationsergebnisse über den Einsatz von persönlichen Gesprächen bzw. Willkommensbesuchen veröffentlicht.² Sinnvoll wäre zu erfahren, welche Angebote Eltern aufgrund der persönlichen Gespräche wahrnehmen und inwieweit sie die vorhandenen Angebote nutzen, etwa Gutscheine für Säuglings- oder Elternbildungskurse. Nach Auskunft aus dem Sozialministerium in Baden-Württemberg (3. Februar 2011) haben sich bislang die Erwartungen an das Programm „Stärke“ nicht wie erhofft realisiert. In diesem Programm sollen Eltern mittels Gutscheinen, die sie bei der Geburt eines Kindes von der Kommune bekommen, zur Inanspruchnahme von Elternbildungsmaßnahmen motiviert werden. Die ersten Erfahrungen zeigen jedoch, dass gerade Familien in Risikolagen nur durch persönliche Ansprache von Fachkräften wie bspw. Hebammen erreicht werden können und dass auch das Bestehen eines funktionierenden Netzwerks Frühe Hilfen eine große Rolle spielt.

Vereinzelt liegen interne kommunale Statistiken zur Erreichbarkeit von Eltern mit Neugeborenen durch Willkommensbesuche vor. Die Stadt Darmstadt konnte von April 2009 bis März 2010 97 Prozent der Eltern mit einem Neugeborenen durch den Willkommensbesuch erreichen.³ Der Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald konnte mit 80 Prozent der Eltern von Neugeborenen Kontakt aufnehmen⁴ – ebenfalls ein hoher Prozentsatz. Allerdings sagen diese Zahlen nichts darüber aus, ob in den beiden Kommunen hochbelastete Eltern erreicht werden konnten, die dann im Anschluss auch tatsächlich durch die angebotenen Präventionsangebote Unterstützung erhalten haben. Nach wissenschaftlichen Schätzungen sind nicht

2 Es existieren Evaluationen zu Hausbesuchsprogrammen, die ein konkretes Angebot für die Eltern umfassen – beispielsweise die wissenschaftliche Evaluation des Projektes *Welcome – praktische Hilfen nach der Geburt* durch Stürmer/Trötschel, Institut für Psychologie, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

3 Stadt Darmstadt, Schreiben der Jugendamtsleitung vom 24.01.2011

4 Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald, <http://www.kinder-bw.de/beitraege/Eva-Maria-Muenzer.pdf>

mehr als fünf Prozent der Eltern mit Neugeborenen hochbelastet.⁵ Dies bedeutet, dass selbst bei einer hohen Quote erreichter Eltern der Anteil an hochbelasteten Eltern unter den nicht erreichten Familien sehr hoch sein kann.

Ad § 3 KKG

Rahmenbedingungen für die strukturelle Zusammenarbeit im Kinderschutz

Eine zentrale Erkenntnis vieler Forschungsprojekte zu Frühen Hilfen ist die Tatsache, dass diese nur im ressort- und disziplinübergreifenden Zusammenspiel vieler unterschiedlicher lokaler Akteure umgesetzt werden können. Daher begrüßt das DJI ausdrücklich die in § 3 KKG verankerte Verpflichtung der Länder, flächendeckend *verbindliche* Netzwerkstrukturen einzurichten, zumal dies vielfach an die bereits verabschiedeten Landeskinderschutzgesetze anknüpft. Auch die Verpflichtung zum Abschluss von Vereinbarungen über Grundsätze für eine verbindliche Zusammenarbeit entspricht dem Forschungsstand, der die hohe Bedeutung von Verbindlichkeit für die Erreichung der Ziele Früher Hilfen aufgezeigt hat (Landua et al. 2009).

Dennoch werden hier auch einige Schwachstellen des Gesetzentwurfs sichtbar: Die Netzwerke sollen auf der Ebene der örtlichen Jugendhilfeträger eingerichtet werden (§ 3 (3) KKG) und umfassen eine Vielzahl von relevanten Kooperationspartnern, die Beiträge zu Frühen Hilfen leisten können. Die Gesamtverantwortung und Steuerung dieser Netzwerke werden aber nicht zwangsläufig bei der öffentlichen Jugendhilfe angesiedelt, sondern können auch von anderen beteiligten Einrichtungen oder Stellen übernommen werden.

Im Gegensatz dazu werden in § 81 SGB VIII-E wiederum ausschließlich die öffentlichen Jugendhilfeträger beauftragt, mit etlichen anderen Stellen und öffentlichen Einrichtungen zusammenzuarbeiten, insbesondere mit Trägern von Sozialleistungen nach SGB II, SGB III, SGB V und SGB XII, den Familien- und Jugendgerichten, der Polizei, den Schulen, dem öffentlichen Gesundheitsdienst, den Schwangerschaftsberatungsstellen, den Diensten des Gesundheitswesens, der Bundesagentur für Arbeit usw. Außer bei den Schwangerschaftsberatungsstellen (Art. 3, Änderung im Schwangerschaftskonfliktgesetz § 4 (2)) wird jedoch keine entsprechende Kooperationspflicht für die anderen öffentlichen oder aus öffentlichen Mitteln geförderten bzw. finanzierten Einrichtungen und Stellen in den jeweiligen Gesetzbüchern verankert. Dies könnte zu erheblichen Hürden bei der Umsetzung führen, denn verbindliche Kooperationen sind zeit-, personal- und kostenintensive Maßnahmen für alle Beteiligten. Werden in den kooperierenden Systemen keine ausreichenden Ressourcen für die Mitwirkung an Netzwerken zu Frühen Hilfen bzw. zum Kinderschutz bereitgestellt, haben die meist durchaus interessierten und kooperationswilligen Akteure aus diesen Systemen kaum Möglichkeiten zur aktiven Beteiligung.

Eine (bundes-)gesetzliche Verpflichtung zur Mitwirkung würde es diesen Institutionen bzw. Personen erheblich erleichtern, entsprechende Mittel beim Kostenträger einzufordern bzw. abzurechnen. Im Zusammenhang mit den Netzwerken Früher Hilfen wären dabei neben den

⁵ Dies kann derzeit nicht empirisch belegt werden, da für Deutschland keine Prävalenzstudie vorliegt.

Schwangerschaftsberatungsstellen insbesondere auch die Einrichtungen der Frühförderung (SGB IX und XII) – wie z.B. Interdisziplinäre Frühförderstellen und Sozialpädiatrische Zentren – sowie die Leistungserbringer aus dem Gesundheitswesen (SGB V) – wie z.B. Entbindungskliniken, Hebammen, niedergelassene Ärztinnen und Ärzte aus den Bereichen Gynäkologie und Pädiatrie – zu berücksichtigen. Dieses Dilemma der fehlenden gesetzlichen Grundlagen für eine kontinuierliche Kooperation zeigte sich sehr deutlich bei den Modellprojekten Früher Hilfen. Von zentralen Akteuren aus dem Gesundheitsbereich, wie beispielsweise niedergelassene Gynäkologen und Gynäkologinnen sowie Pädiater und Pädiaterinnen, werden wichtige Vermittlungsleistungen in die psychosozialen Hilfen der Kinder- und Jugendhilfe erwartet. Diese Erwartungen können aber mehrheitlich nicht erfüllt werden (NZFH 2010). Dies belastet mancherorts die interdisziplinäre Kooperation und behindert damit den nachhaltigen Aufbau von Netzwerken Früher Hilfen.

Hinsichtlich des Einbezugs „Angehöriger der Heilberufe und der Gesundheitsfachberufe“ fehlt außerdem eine strukturelle Komponente. Einzelne Angehörige dieser Berufsgruppen können ohne Mandat keine strukturellen Kooperationsbeziehungen für andere Angehörigen dieser Berufsgruppen aufbauen. Zumindest in der Begründung des Gesetzes sollte auf diese Problematik hingewiesen werden und auf Lösungen, die die Standesorganisationen dieser Berufsgruppen einbeziehen, gedrängt werden (etwa freiwillige Selbstverpflichtungen).

Aus den Ländern, in denen umfangreichere Vorgaben verabschiedet worden sind, liegt lediglich aus Schleswig-Holstein bereits ein Evaluationsbericht vor, der auch Erfahrungen mit den lokalen Netzwerken reflektiert. Zum Zeitpunkt der Befragung sind in 14 von 15 Kreisen und kreisfreien Städten lokale Netzwerke eingerichtet worden.⁶ Vier davon bestanden bereits vor dem Inkrafttreten des Gesetzes, als ein Beispiel wird „die AG Kindeswohlgefährdung, die in Pinneberg im Dezember 2007 gegründet wurde und seit September 2009 als Lokales Netzwerk fungiert“, genannt.⁷ Während die Beteiligten in den Netzwerken insbesondere mit dem Ziel der Prävention von Kindeswohlgefährdung kooperieren, dienen die so genannten Kooperationskreise der Sicherstellung einer gelingenden Zusammenarbeit bei bekannt gewordenen Fällen von Kindeswohlgefährdung und sind somit im interventiven Bereich angesiedelt. Bemängelt wird diesbezüglich, dass in den Kommunen teilweise die Unterscheidung zwischen Netzwerken und Kooperationskreisen nicht umgesetzt wird, und es zu Überschneidungen und Parallelstrukturen kommt. Dies wird darauf zurückgeführt, dass „sich zentrale lokale Akteurinnen und Akteure wie die Jugend- und Gesundheitsämter in beiden institutionellen Zusammenhängen finden, teilweise sogar in Personalunion“.⁸ Hier sieht die Kommission, die den Bericht vorgelegt hat, noch Nachsteuerungsbedarf zur Analyse und Behebung

6 Schleswig-Holsteinischer Landtag (2010): „Bericht zur Situation von Kindern und Jugendlichen bei Gefahren für ihr körperliches geistiges oder seelisches Wohl“, Drucksache 17/382, S. 66.

7 Schleswig-Holsteinischer Landtag (2010): „Bericht zur Situation von Kindern und Jugendlichen bei Gefahren für ihr körperliches geistiges oder seelisches Wohl“, Drucksache 17/382, S. 66.

8 Schleswig-Holsteinischer Landtag (2010): „Bericht zur Situation von Kindern und Jugendlichen bei Gefahren für ihr körperliches geistiges oder seelisches Wohl“, Drucksache 17/382, S. 64.

von „Schnittstellen-Problemen“, aber auch bei der Unterstützung der Netzwerkarbeit mit finanziellen Ressourcen.⁹

Der Aufbau verbindlicher Kooperationsstrukturen bedarf einer soliden gesetzlichen Grundlage in *allen* beteiligten Systemen. Diese Strukturen sollten in der Zielsetzung besser generell der Weiterentwicklung des Schnittstellenmanagements der verschiedenen gesellschaftlichen Systeme dienen. Dabei sollte vermieden werden, dass Parallelstrukturen für unterschiedliche Zielgruppen entstehen.

Ad § 3 (4) KKG Einsatz von Familienhebammen

Grundsätzlich ist es sehr zu begrüßen, dass das BMFSFJ die Netzwerke Früher Hilfen durch eine Bundesinitiative zur Förderung des Einsatzes von Familienhebammen finanziell unterstützen will. Damit stehen für die nächsten vier Jahre zusätzliche Mittel für sekundärpräventive Angebote an Mütter und Väter, die in belastenden Leben ein Kind bekommen, zur Verfügung. Familienhebammen sind ein mittlerweile in Kommunen weit verbreitetes Hilfeangebot (Beckmann et al. in Vorbereitung), das eine hohe Akzeptanz in der Zielgruppe besitzt (NZFH 2010). Allerdings finden sich auch einige kritische Punkte, welche die ausschließliche Förderung dieses spezifischen Hilfeangebots betreffen. Zum einen stellen sie nicht das einzige Angebot in den Kommunen dar. Unter die besonders wichtigen bzw. zentralen Angebote Früher Hilfen fallen neben den Familienhebammen, die bei der zweiten Teiluntersuchung der Bestandsaufnahme Früher Hilfen (ebd.) an erster Stelle genannt werden, auch spezialisierte Beratungsstellen für Eltern mit Säuglingen und Kleinkindern (sog. Schreibabyambulanz) und Gruppenangebote für Eltern mit Säuglingen und Kleinkindern.

Für den Aufbau einer guten Versorgungsstruktur gilt es auch spezifische, gewachsene Strukturen vor Ort zu berücksichtigen, die teilweise auf Besuchsdiensten von Kinderkrankenschwestern oder integrierten sozialraumorientierten Einrichtungen basieren. Zum anderen haben wir derzeit noch keine vergleichenden Befunde zur Wirksamkeit unterschiedlicher Hilfeansätze aus den Modellprojekten Früher Hilfen vorliegen, welche einen Vorzug der Familienhebammen vor anderen Hilfen rechtfertigen würden. Im Gegenteil zeichnet sich ein erster Trend zugunsten der interaktionszentrierten Beratungsansätze ab (Suess et al. 2010).

Das DJI plädiert daher für eine Öffnung der Förderbestimmungen hin zu niedrigschwelligen und intensiven Angeboten Früher Hilfen für Mütter und Väter in belastenden Lebenslagen, zumal die Bezeichnung Familienhebammen nicht geschützt ist. Das DJI schlägt deshalb vor, die Formulierung „Das Netzwerk Frühe Hilfen soll durch den Einsatz von Familienhebammen gestärkt werden. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend unterstützt den Aus- und Aufbau des Einsatzes von Familienhebammen durch eine zeitlich befristete Bundesinitiative“ zu ersetzen durch „Das Netzwerk Frühe Hilfen soll durch den Einsatz von familienunterstützenden Angeboten für Familien mit Neugeborenen, wie Familienhebammen oder spezialisierten Beratungsangeboten gestärkt werden“.

⁹ Schleswig-Holsteinischer Landtag (2010): „Bericht zur Situation von Kindern und Jugendlichen bei Gefahren für ihr körperliches geistiges oder seelisches Wohl“, Drucksache 17/382, S. 91 und 94.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass die Förderung über einen Sonderfonds die Finanzierung Früher Hilfen weiterhin *außerhalb* des Regelsystems organisiert. Daher muss nach Ablauf der Bundesinitiative neu über Fördermöglichkeiten innerhalb der bestehenden Sozialleistungssysteme verhandelt werden. In Bezug auf die Gruppe der Familienhebammen plädiert das DJI dafür, diese über das SGB V zu verankern, da sie primär dem Gesundheitssektor zuzuordnen sind. Eine Aufspaltung der Abrechnung von Leistungsanteilen bei verschiedenen Kostenträgern erscheint wenig praktikabel und ist sowohl für die Kostenträger als auch für die Leistungserbringer mit enormem Verwaltungsaufwand verbunden.

Ad § 4 KKG

Beratung von Eltern, Kindern und Jugendlichen bei Anhaltspunkten für eine Kindeswohlgefährdung

§ 4 Abs. 1 KKG listet verschiedene Berufsgruppen auf, die als Berufsheimnisträger kind- und jugendnah tätig sind und daher auch in die Situation kommen können, Anzeichen für eine mögliche Kindeswohlgefährdung wahrzunehmen. Aus Sicht des DJI ist diese Aufzählung unvollständig (bspw. fehlen Diplom-Pädagogen) und die verwendeten Berufsbezeichnungen sind teilweise nicht korrekt (bspw. „Berufspsychologen“). Diese Auflistung sollte in Kooperation mit den jeweiligen Berufsverbänden einer Prüfung unterzogen werden. Ebenfalls unklar ist, warum die aufgeführte Liste der Berufsheimnisträger nur Lehrerinnen und Lehrer an *öffentlichen* Schulen umfasst und nicht Lehrkräfte an allen Schulen. Das DJI hält diese Einschränkung für nicht plausibel.

§ 4 Abs. 1 KKG knüpft für verschiedene Berufsheimnisträger drei Pflichten an das Wahrnehmen gewichtiger Anhaltspunkte für die Gefährdung des Wohls eines Kindes oder eines Jugendlichen, also an wahrgenommene konkrete Hinweise auf das Vorliegen einer Kindeswohlgefährdung, die aber keinesfalls einen beweisenden oder abschließend klärenden Charakter im Hinblick auf das Vorliegen einer Kindeswohlgefährdung haben müssen:

- eine Erörterung der Situation mit Kind oder Jugendlichen und den Personensorgeberechtigten,
- eine Meinungsbildung im Hinblick auf die Erforderlichkeit von Hilfen,
- ein Hinwirken auf die Inanspruchnahme für erforderlich gehaltene Hilfen.

Die Erörterung der Situation mit den Beteiligten sowie das Hinwirken auf die Inanspruchnahme von Hilfen wird unter den Vorbehalt einer Infragestellung des wirksamen Schutzes des Kindes gestellt, d.h. die betroffenen Berufsheimnisträger müssen sich auch eine Meinung dazu bilden, ob es für den Schutz des Kindes abträglich sein könnte, die Situation und geeignete Hilfen offen mit den Beteiligten zu erörtern. Nicht verlangt wird in § 4 Abs. 1 KKG die Situation explizit danach zu bewerten, ob insgesamt eine Kindeswohlgefährdung vorliegt. Weiterhin wird nicht verlangt, sich eine Meinung dazu zu bilden, ob die Eltern mit bzw. ohne Hilfen zu einer Abwehr bestehender Gefahren in der Lage sind.

§ 4 Abs. 2 enthält eine Berechtigung der Berufsheimnisträger, an die sich § 5 Abs. 1 KKG wendet, Beratung durch eine „Kinderschutzfachkraft“ in Anspruch zu nehmen. Dabei nimmt

§ 4 Abs. 2 aber nicht auf die zuvor festgelegten Aufgaben der Berufsheimnisträger bei Wahrnehmung gewichtiger Anhaltspunkte Bezug (was naheliegend gewesen wäre), sondern formuliert ein weitergehendes Beratungsthema, nämlich die Einschätzung einer Kindeswohlgefährdung. Dies ist verwirrend und widersprüchlich.

Weiterhin ist darauf hinzuweisen, dass die Formulierung „Hinwirken auf die Inanspruchnahme von Hilfen“ in vielen Fällen nur bedeuten kann, auf eine Kontaktaufnahme zum Jugendamt hinzuwirken, das dann als Kostenträger und aufgrund detaillierter Kenntnisse über örtlich verfügbare Hilfen, deren Auswahl gemeinsam mit den Eltern übernimmt.

Ad §§ 5 KKG

Befugnis zur Weitergabe von Informationen an das Jugendamt

§ 5 KKG koppelt die Befugnis zur Weitergabe von Informationen an das Jugendamt an drei Voraussetzungen, die gleichzeitig vorliegen müssen:

- Es muss eine Kindeswohlgefährdung vorliegen,
- zur Abwehr der Gefährdung muss ein Tätigwerden des Jugendamtes erforderlich sein und
- die Personensorgeberechtigten dürfen nicht bereit oder in der Lage sein, an einem Tätigwerden des Jugendamtes, sprich an dessen Information, mitzuwirken.

Die formulierten Anforderungen an eine Informationsweitergabe laufen aus mehreren Gründen vielfach ins Leere. Zunächst einmal wird es vielen Berufsheimnisträgern nicht möglich sein festzustellen, ob die Situation eines Kindes als Kindeswohlgefährdung zu bewerten ist. § 4 Abs. 1 verlangt eine solche Bewertung (vernünftigerweise) im übrigen auch nicht. Weiter wird es vielen Berufsheimnisträger nicht möglich sein festzustellen, ob die Eltern tatsächlich Hilfen in Anspruch nehmen und ob dies ausreicht (z.B. weil die Eltern nach einem Klärungsgespräch den Arzt nicht mehr aufsuchen). Und schließlich wird gerade für die Fälle, in denen eine offene Erörterung der Situation mit den Personensorgeberechtigten für zu gefährlich gehalten wird, keine klare Weitergabebefugnis gewährt, weil hier mangels Gespräch regelmäßig unklar bleibt, ob die Eltern bereit oder in der Lage wären, sich an das Jugendamt zu wenden.

Es wird vorgeschlagen § 5 KKG Satz 1 wie folgt zu fassen: „Können gewichtige Anhaltspunkte nicht ausgeräumt werden und kann nicht festgestellt werden, inwieweit erforderliche Hilfen in Anspruch genommen werden oder scheinen die in Anspruch genommenen Hilfen nicht ausreichend, so sind die in § 4 genannten Personen befugt, das Jugendamt zu informieren.“

Grundsätzlich ist im Rahmen der Weitergabe von Sozialdaten ein abgestuftes Meldeverfahren mit einer *Weitergabebefugnis* – nach Ausschöpfung der eigenen fachlichen Mittel und einer Einbeziehung der Eltern, solange der Schutz des Kindes dadurch nicht gefährdet wird – zu begrüßen. Partizipation und Transparenz als wesentliche Elemente der Hilfebeziehung werden dadurch betont. Eine gesetzlich verankerte Befugnis zur Datenweitergabe als ultima ratio erleichtert die sonst zu treffende, sperrige, da strafrechtsnahe Rechtsgüterabwägung im Umfeld des § 203 StGB und tritt damit aus dem Schatten eines strafrechtlichen Rechtferti-

gungsgrundes heraus. Sie lässt zudem für die Befugnis zur Informationsweitergabe die Erforderlichkeit einer Gefährdungseinschätzung ausreichen. Dies ist gegenüber der Schwelle zum rechtfertigenden Notstand aus § 34 StGB tiefer gelegt: § 34 StGB erfordert eine unmittelbar bevorstehende Gefährdung des Rechtsguts.

Artikel 2

Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch

Ad 2. § 8 Abs. 3 SGB VIII-E

Im Gesetzentwurf ist vorgesehen, die nach gegenwärtiger Gesetzeslage schon gegebene Befugnis der öffentlichen Jugendhilfe, Kinder und Jugendliche unter bestimmten Voraussetzungen ohne Kenntnis der Sorgeberechtigten zu beraten, in einen Anspruch von Kindern und Jugendlichen umzuwandeln. Nach der gängigen Kommentarliteratur ist diese Begrenzung des Informationsrechtes von Eltern allerdings bereits jetzt als Leistungsanspruch des Kindes oder Jugendlichen zu verstehen (z.B. Wiesner 2006 § 8 Rz 46). Dies wird nun explizit und damit leichter verständlich ins Gesetz genommen. Der Anspruch von Kindern und Jugendlichen auf Beratung ohne Kenntnis der Sorgeberechtigten umfasst Fälle einer Kindeswohlgefährdung, geht aber aufgrund eher unbestimmt formulierter Anspruchsvoraussetzungen („Not- und Konfliktlage“, „Vereitelung des Beratungszwecks“) weit darüber hinaus. Deshalb ist die Neufassung als Anspruch geeignet, das Spannungsverhältnis zum grundgesetzlich geschützten Informationsrecht von Eltern zu verschärfen. Um Bedenken entgegenzutreten, die in der allerdings bereits älteren „Schulberater-Entscheidung“ des Bundesverfassungsgerichtes eng gezogenen Grenzen für Einschränkungen des Informationsrechtes von Eltern würden hier überdehnt, wird empfohlen in der Gesetzesbegründung darzulegen, warum auch bei einer angestrebten „stärkeren Wirkung“ des Beratungsanspruchs ohne Wissen der Sorgeberechtigten nicht mit einer Verletzung von deren verfassungsmäßigen Rechten zu rechnen ist. Obwohl nicht ausdrücklich erwähnt, ist doch davon auszugehen, dass der gestärkte Anspruch von Kindern und Jugendlichen mit einer Berechtigung bzw. Verpflichtung von Fachkräften korrespondiert, in geeigneten Fällen Kinder und Jugendliche über ihren Anspruch zu informieren und für dessen Einlösung zu werben. Dies ist für nicht seltene Fälle von Bedeutung, in denen Kinder bzw. Jugendliche durch ihr Verhalten oder durch Andeutungen zwar Hinweise auf eine bestehende Notlage geben, aber nicht ohne weiteres in der Lage sind, von sich aus um Beratung oder Schutz zu bitten.

Ad 3. § 8a SGB VIII-E

Die Neufassung des § 8a SGB VIII bringt einige sprachliche Verbesserungen und Klarstellungen mit sich. So wird etwa der sperrige und eine Dopplung enthaltende Begriff des „Gefährdungsrisikos“ durch den klareren Begriff der „Gefährdungssituation“, die es einzuschätzen gilt, ersetzt. Sinnvollerweise werden im Gesetzentwurf weiterhin Anforderungen an das Ausfüllen des Schutzauftrages bei Trägern nicht mehr „in entsprechender Weise“ an die Vorschriften für das Jugendamt gekoppelt, sondern eigenständig begründet (§ 8a Abs. 4 SGB VII-E). Dabei wird weitergehend klargestellt, dass sich Handlungspflichten der Träger nur auf mögliche Gefährdungen tatsächlich betreuter Kinder beziehen. Klarstellend wirkt auch die ausdrückliche Aufnahme einer Vorschrift (§ 8a Abs. 5 SGB VIII-E), wonach bei einem örtli-

chen Träger bekannt werdende Informationen über gewichtige Anhaltspunkte an den örtlich zuständigen Träger zeitnah und transparent zu übermitteln sind.

An drei weiteren Stellen versucht der Entwurf eine Klarstellung, ohne dass das Ergebnis aber zu überzeugen vermag:

Anstelle des Begriffs der „insoweit erfahrenen Fachkraft“, der bei seiner Einführung anhaltend Nachfragen ausgelöst hat und zunächst missverständlich war, ist nunmehr von einer „Kinderschutzfachkraft“ die Rede. Die Intention der Einführung des neuen Terminus „Kinderschutzfachkraft“ ist vor diesem Hintergrund nachvollziehbar, aber berücksichtigt nicht die Folgen, zumal hier materiell keine Änderungen vorgesehen sind und die Kinder- und Jugendhilfe mittlerweile zu einem konstruktiven Umgang mit der „insoweit erfahrenen Fachkraft“ gefunden hat. Es ist zu befürchten, dass die vorgesehene Terminologie „Kinderschutzfachkraft“ insofern zu einer Einengung führt, als sie als ein neues Berufsfeld begriffen werden könnte. Das DJI empfiehlt, den Terminus „insoweit erfahrene Fachkraft“ beizubehalten.

In § 8a Abs. 4 Satz 1 Nr. 4b SGB VIII-E wird festgelegt, dass die Fachkräfte der Träger, das Jugendamt zu informieren haben, wenn die Eltern aber nicht bereit oder in der Lage sind, die erforderlichen Hilfen in Anspruch zu nehmen. Dieser Regelungsvorschlag lässt offen, inwieweit die Fachkräfte der Träger eine Mitteilungsbefugnis bzw. -verpflichtung haben, wenn sie aufgrund mangelnder Mitwirkung der Eltern (die das Kind z.B. in dieser Zeit von der Einrichtung abmelden) keine Gefährdungseinschätzung vornehmen können bzw. wenn nicht in Erfahrungen gebracht werden kann, ob Hilfen in Anspruch genommen werden. Als klarere Formulierung für § 8a Abs. 4 Satz 1 Nr. 4b-E wird vorgeschlagen: „Das Jugendamt informiert, wenn die gewichtigen Anhaltspunkte aufgrund mangelnder Mitwirkung der Eltern anderes nicht geprüft bzw. eine tatsächlich bestehende Gefährdung anders nicht zuverlässig abgewendet werden kann“.

Durch § 8a Abs. 4 Satz 2 SGB VIII-E wird versucht klarzustellen, dass Absatz 4 analog auf solche Einrichtungen und Dienste des öffentlichen Trägers anzuwenden ist, in denen die Fachkräfte typischerweise nicht die Expertise der allgemeinen sozialen Dienste des Jugendamtes zum Umgang mit möglichen Gefährdungsfällen aufbauen können. Dies gilt laut Gesetzesbegründung etwa für Kindertageseinrichtungen oder Erziehungsberatungsstellen in öffentlicher Trägerschaft. Die im Entwurf gewählte Formulierung „die Leistungen außerhalb des Verantwortungsbereichs des Jugendamtes erbringen“ ist hierbei insofern missglückt, als kommunale Kindertageseinrichtungen sowie kommunale Beratungsstellen für Eltern, Jugendliche und Kinder (unabhängig von der Trägerschaft) im Verantwortungsbereich des örtlichen Jugendamtes angesiedelt sind. Eventuell wäre folgende Formulierung zweckdienlicher: „Satz 1 gilt entsprechend für Einrichtungen und Dienste des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe, zu deren Aufgaben nur in seltenen Fällen die Abschätzung von Gefährdungssituationen zählt“.

Neben sprachlichen und inhaltlichen Klarstellungen wird in § 8a Abs. 1 Satz 2 auch eine Weiterentwicklung der Vorschriften zur Sicherstellung qualitativ guter Einschätzungen möglicher Gefährdungssituationen versucht, indem den Fachkräften aufgegeben wird, sich einen „unmittelbaren Eindruck von dem Kind und seiner persönlichen Umgebung zu verschaffen“,

soweit dies „nach fachlicher Einschätzung erforderlich ist“. Der jetzt gefundene Formulierungsvorschlag ist aus der Geschichte der Diskussion um das bereits in der letzten Legislaturperiode geplante Bundeskinderschutzgesetz verständlich. Außerhalb dieses Diskussionszusammenhangs, also etwa gegenüber Fachkräften aus der Praxis, dürfte aber kaum vermittelbar sein, welchen Vorteil eine Regelung bieten könnte, die Fachkräften aufgibt, genau das zu tun, was nach ihrer fachlichen Einschätzung notwendig ist.

Etwas grundlegender gedacht erscheint es problematisch, gestützt auf Einzelfälle, wie den Fall Lea Sophie, Qualitätsentwicklung auf Gesetzesebene zu betreiben. Die Schwierigkeit liegt darin, dass dieses Prinzip nicht für alle bereits bekannt gewordenen und noch bekannt werdenden Fehlerquellen mit schwerwiegenden Folgen im Einzelfall durchgehalten werden kann, es aber auch keinen Grund gibt, aus dem Sterben mancher Kinder ernsthaftere Folgen zu ziehen als aus dem Sterben anderer Kinder. Konsequenterweise wird deshalb vorgeschlagen, auf die Ergänzung in Abs. 1 zu verzichten und einen Absatz (2a) neu einzufügen: „Bei der Abschätzung der Gefährdungssituation und der Auswahl geeigneter und erforderlicher Hilfen orientieren sich die fallzuständigen Fachkräfte am aktuellen fachlichen Standard.“ Ergänzend hierzu bedarf es einer strukturell verankerten, empirisch basierten Qualitätsentwicklung (vgl. Ad 19. und 20.).

Im Verhältnis zur gegenwärtigen Rechtslage wurde die Vorschrift, wonach das Jugendamt verpflichtet ist, das Familiengericht anzurufen, wenn Eltern bei der Abschätzung des Gefährdungsrisikos nicht mitwirken, ersatz- und kommentarlos gestrichen. Dies erscheint nicht sachgerecht, auch wenn das Jugendamt weiterhin berechtigt und verpflichtet sein soll, das Gericht immer dann anzurufen, wenn dessen Tätigwerden für erforderlich gehalten wird. Der ausdrückliche gesetzliche Hinweis auf eine Anrufungspflicht bei Vorliegen gewichtiger Anhaltspunkte, die mangels Mitwirkung der Eltern mit den Mitteln des öffentlichen Trägers nicht weiter abgeklärt werden konnte, hatte sowohl in der Argumentation gegenüber Eltern als auch in der Kooperation mit den Gerichten häufig eine orientierende Wirkung, auf die nicht verzichtet werden sollte.

Ad 4. § 8b SGB VIII-E

Über den in § 4 Abs. 2 KKG gewährten Anspruch und die in § 8a Abs. 4 SGB VIII-E festgelegte Pflicht zur Inanspruchnahme von Beratung durch eine „Kinderschutzfachkraft“ bei der Einschätzung von Gefährdungssituationen räumt § 8b Abs. 1 SGB VIII-E weitere Beratungsansprüche ein und zwar der Gesamtgruppe von Personen, die „beruflich in Kontakt mit Kindern und Jugendlichen stehen“. Die Einführung eines Beratungsanspruches für Personen, die beruflich in Kontakt mit Kindern und Jugendlichen stehen, ist begrüßenswert und die dahinter liegende Motivation verständlich. Allerdings bringt die unspezifische Formulierung der Personengruppe im Gesetzentwurf eine gewisse Unübersichtlichkeit mit sich. Dieser von Pflegekräften in der Pädiatrie über das Personal von Spielwarenläden bis hin zum Personal in Imbissketten reichende, sehr große und heterogene Personenkreis soll Anspruch auf Beratung bei der Klärung von Anhaltspunkten für eine Kindeswohlgefährdung und der Einschätzung von Gefährdungssituationen im Einzelfall erhalten und zwar, nach dem Wortlaut der vorgeschlagenen Vorschrift, völlig unabhängig davon, ob und welche Handlungsmöglich-

keiten, -rechte und -pflichten gegenüber Kindern und Eltern bestehen. Das DJI empfiehlt den Personenkreis klarer einzugrenzen, falls diese Vorschrift beibehalten werden sollte.

In der Praxis dürfte sich die Beratung in denjenigen Fällen, die durch § 4 Abs. 2 KKG und § 8a Abs. 4 SGB VIII-E nicht erfasst sind, meist darin erschöpfen, über die Aufgaben des Jugendamtes zu informieren, Ängste abzubauen und für eine Mitteilung beim Jugendamt zu werben, damit dann dort fachkundig und ausgestattet mit tatsächlichen Hilfemöglichkeiten die Gefährdungslage eines Kindes abgeprüft werden kann. Dies aber ist bereits gängige Praxis bei der Beratung aller Personen, die sich mit Beobachtungen die mögliche Gefährdung eines Kindes betreffen an das Jugendamt wenden. So gesehen wird auch verständlich, warum in der Gesetzgebung keinerlei Kosten für diese überdimensioniert formulierte Vorschrift vorgesehen sind. Vor dem Hintergrund, dass dieses Vorgehen bereits gängige Praxis in der Beratung seitens der Jugendämter ist, hält das DJI diese Vorschrift für entbehrlich.

Etwas anders verhält es sich mit § 8b Abs. 2 SGB VIII-E. Hier wird eine tatsächlich innovative Aufgabe beschrieben und es werden Beratungsansprüche geschaffen, leider bevor überhaupt ein gesichertes Wissen darüber existiert, wie sexuelle Grenzverletzungen und alle anderen Formen von Gewalt durch Betreuungspersonen möglichst unwahrscheinlich gemacht bzw. ihre Offenbarung befördert werden kann. Ein sinnvolles und nicht nur wohlmeinendes Instrument zur Weiterentwicklung und sicheren Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe für Kinder und Jugendliche kann die vorgeschlagene Vorschrift daher nur dann werden, wenn ihre Einführung durch eine zeitlich begrenzte Bereitstellung von Mitteln für Forschungsprojekte zur Prävention bzw. frühzeitigen Offenbarung von sexuellen Grenzverletzungen und anderen Formen von Gewalt durch Betreuungspersonen begleitet wird.

In der Begründung selbst wird darauf hingewiesen, dass die Aufarbeitung eines Teils der Fälle sexuellen Missbrauchs in Einrichtungen gezeigt hat, dass eine Offenbarung und Aufdeckung negativer Vorfälle deshalb häufig unterbleibt, weil eine Offenbarung den gesamten Lebensraum der Kinder und Jugendlichen gefährdet. Interne Beschwerden wurden nicht immer ernst genommen und führten zum Teil sogar zu einer Dramatisierung der Lage der sich beschwerenden Kinder und Jugendlichen. Vor diesem Hintergrund und auch aufgrund der positiven Erfahrungen in anderen europäischen Ländern (vgl. z.B. Santen 2006) wird die Verankerung zur Schaffung von externen, unabhängigen Beschwerdemöglichkeiten empfohlen. Diese müssten auch den Personensorgeberechtigten eine Beschwerdemöglichkeit einräumen. Der letztgenannte Aspekt (Beschwerdeinstanz für Personensorgeberechtigte) findet im Entwurf bisher keine Berücksichtigung.

Ad 6. § 16 SGB VIII-E

Augenfällig ist, dass im Vergleich zu Art. 1 KKG § 2, der die Information und Beratung von werdenden Eltern zur Fragen der Schwangerschaft, Geburt und Kindesentwicklung mit einem individuellen Rechtsanspruch versieht, kein vergleichbarer Rechtsanspruch auf die Gewährung von Frühen Hilfen (im Sinne von präventiven Hilfen für Familien in Risikolagen) im Bundeskinderschutzgesetz verankert wird. Die dringend erforderliche besondere Berücksichtigung von Familien in belastenden Lebenslagen findet also keinen angemessenen Nieder-

schlag im Gesetzentwurf. Die Neufassung von § 16 (3) SGB VIII, welcher Beratung und Hilfen für werdende Mütter und Väter zu Fragen der Partnerschaft und des Aufbaus von Erziehungs- und Beziehungskompetenzen beinhaltet, bleibt bei einer Soll-Bestimmung und bietet damit nicht die von der Praxis eingeforderte Rechtssicherheit (Landua et al. 2009) für Angebote der sekundären bzw. indizierten Prävention. Es steht damit zu befürchten, dass die Vorhaltung dieser Angebote weiterhin vom jeweiligen politischen Willen und der Finanzsituation in den einzelnen Gebietskörperschaften abhängen wird. Derzeit werden durchschnittlich nur rund 0,5% der Gesamtausgaben der Kinder- und Jugendhilfe auf Grundlage des § 16 SGB VIII verwendet (Statistisches Bundesamt 2008). Auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass in manchen Bundesländern die Elternbildung im Rahmen der Erwachsenenbildung finanziert wird, zeigt diese Zahl, dass der Stellenwert der Prävention in der Praxis der Kinder- und Jugendhilfe immer noch vergleichsweise gering ist.

Frühe Hilfen als Angebote der indizierten sekundären Prävention können bei bereits bestehender mangelnder Gewährleistung des Kindeswohls durchaus auch als Hilfen zur Erziehung nach § 27 ff. SGB VIII gewährt werden. Ziel des Aktionsprogramms Frühe Hilfen der Bundesregierung von 2006 war jedoch, möglichst schon vor Eintreten solcher negativen Entwicklungen Hilfebedarfe erkennen und bearbeiten zu können. Frühe Hilfen sollten also schon dann gewährt werden können, wenn die Lebenslage von Müttern und Vätern durch viele Belastungsfaktoren und damit Risiken für die gesunde kindliche Entwicklung gekennzeichnet ist, jedoch noch keine tatsächlichen Probleme bei der Versorgung des Kindes eingetreten und/oder erkennbar sind. Um diesen Anspruch einlösen zu können, bedarf es mehrerer Voraussetzungen: Die psychosozialen Belastungen müssen erkannt und sensibel angesprochen werden, es muss bei den Müttern und Vätern für die Inanspruchnahme der Unterstützung bzw. Hilfe geworben werden und es müssen in ausreichendem Maße niedrigschwellige Hilfeangebote im Sozialraum zur Verfügung stehen. Diese Hilfen sind durch ihre aufsuchende Arbeitsweise und ihre hohen fachlichen Voraussetzungen als eher kostenintensiv einzuschätzen. Ohne Absicherung durch einen verbindlichen Rechtsanspruch steht zu befürchten, dass diese präventiven Hilfen für die Phase des Übergangs zur Elternschaft und in den ersten Lebensjahren des Kindes von den Kommunen nicht in ausreichender Zahl vorsorglich bereitgestellt, sondern erst dann gewährt werden, wenn die Voraussetzungen von § 27 ff. SGB VIII erfüllt sind. Dies widerspricht jedoch im Kern dem Präventionsgedanken.

Das Bundeskinderschutzgesetz läuft mit der schwachen Sollregelung im § 16 SGB VIII Gefahr, dass es eines seiner wichtigsten Ziele nicht erreicht – die Neuausrichtung des Kinderschutzes in Deutschland durch eine nachhaltige Stärkung der Frühprävention.

Ad 10. § 43a SGB VIII-E

Betreuung von Kindern und Jugendlichen bei Ferienaufenthalten

Das Anliegen dieser Regelung scheint der Wunsch nach qualitätssichernden Maßnahmen und einem verbesserten Schutz von Kindern und Jugendlichen in Freizeitmaßnahmen zu sein. Betrachtet man die Regelung genauer, so lässt sich stark bezweifeln, ob diese Regelung die gewünschten Effekte haben wird. Unter anderem wird in der Gesetzesbegründung unterstellt, dass eine Anzeigenpflicht beim Jugendamt die grundsätzliche Möglichkeit eröff-

net, dass das Jugendamt die einzelnen Maßnahmen hinsichtlich ihrer Qualität prüfen kann. Bei der Menge an Anbietern erscheint es unrealistisch, dass das Jugendamt – alleine schon aus Kapazitätsgründen – dazu in der Lage sein wird. Darüber hinaus impliziert eine Anzeigenpflicht, dass das Jugendamt überprüft, ob auch wirklich alle Anbieter ihre Tätigkeit anzeigen. Auch dies scheint unrealistisch, zumal unklar ist, was das Jugendamt tun sollte, wenn ein Anbieter seine Tätigkeit nicht anzeigt. Die Regelung lässt auch offen, bei wem überregionale Anbieter ihre Tätigkeit anzeigen sollten. Auch die Regelung zur fachlichen Mindestqualifikation wirft mehr Fragen auf, als sie Antworten verspricht: Was konkret sind fachliche Mindestqualifikationen, und wer sollte dies überprüfen? Darüber hinaus ist die Unterstellung, dass eine fachliche Mindestqualifikation unmittelbar sicherstellt, dass Mindeststandards bei der Betreuung von Kindern und Jugendlichen eingehalten werden, nicht haltbar, da z.B. Faktoren wie der Betreuungsschlüssel unberücksichtigt bleiben. Insgesamt stehen bei dieser Regelung Aufwand und Ertrag in einem deutlichen Missverhältnis.

Da diese Regelung mehr Unsicherheit als Klarheit erwarten lässt und eine diffuse Verantwortlichkeit des Jugendamtes für Freizeitmaßnahmen schafft, empfiehlt das DJI den § 43a SGB VIII-E zu streichen. Gleichwohl besteht hier nach wie vor Handlungsbedarf. Das DJI spricht sich für eine Fortsetzung der Diskussion aus, um zu einer angemessenen Regelung zu finden.

Ad 11. § 45 SGB VIII-E

Das DJI begrüßt die vorgeschlagenen Veränderungen der Regelungen zur Erlaubniserteilung für den Betrieb einer Einrichtung und verspricht sich von dieser Regelung eine Intensivierung der Überprüfung der Voraussetzungen. Das DJI weist daraufhin, dass eine solche Intensivierung mit Mehrkosten verbunden sein wird.

Das DJI schlägt zur Erhöhung der Transparenz und zur Verstärkung der Rechtsposition der Personensorgeberechtigten sowie der Kinder und Jugendlichen in Einrichtungen vor, die Konzeption der Einrichtung, die Auskunft über die fachlichen Standards, zu deren Einhaltung sich die Einrichtung verpflichtet und die eine Grundlage für die Erlaubniserteilung darstellen sowie die Teile der Betriebserlaubnis, die keine schützenswürdige Information über das Personal einer Einrichtung oder anderen datenschutzrelevanten Themen enthalten, öffentlich zugänglich zu machen. Dies würde den Leistungsempfängern zum einen eine objektivere Entscheidungsgrundlage für die Ausübung des Wunsch- und Wahlrechts bieten, und zum anderen auch den Leistungsempfängern selbst ermöglichen zu überprüfen, ob die fachlichen Standards in der Einrichtung eingehalten werden. Personensorgeberechtigte sowie Kinder und Jugendliche würden damit auch einen Referenzpunkt für mögliche Beschwerden erhalten. Diese Informationen würden helfen, ihre Rechtsposition zu stärken.

Ad 17. § 72a SGB VIII-E

Das DJI begrüßt die vorgesehene Freiheit der örtlichen Träger, zu entscheiden, ob ehrenamtlich tätige Personen Führungszeugnisse vorlegen müssen oder nicht. Es wird ein zusätzlicher Passus empfohlen, der klarstellt, dass der örtliche Träger im Falle einer begründeten Notwendigkeit zur Vorlage eines Führungszeugnisses die dabei den Ehrenamtlichen entste-

henden Kosten übernimmt. Darüber hinaus regt das DJI an, die Entscheidung, ob für ehrenamtlich Aktive die Vorlage eines Führungszeugnisses notwendig ist, im Sinne des Kooperationsgebotes nach § 4 SGB VIII-E gemeinsam mit dem jeweiligen freien Träger zu treffen.

Ad 19. und 20. §§ 79 und 79a SGB VIII-E

Mit § 79a SGB VIII-E und der daran angelehnten Anpassung des § 79 SGB VIII wird die bereits laufende Qualitätsentwicklungsdiskussion in der Kinder- und Jugendhilfe aufgegriffen, strukturell verankert und gerade dadurch nachhaltig befördert. Bei der geforderten Formulierung von Qualitätskriterien, Standards und der Entwicklung von Evaluationsverfahren handelt es sich um langfristig angelegte Aufgaben, die von der Praxis nicht gänzlich aus sich selbst heraus bewältigt werden können, sondern des organisierten Dialogs mit gegenwärtigen und ehemaligen Nutzerinnen bzw. Nutzern sowie mit Kooperationspartnern bedürfen. Zudem werden Referenzpunkte in Form empirischer Erhebungen zur Ergebnisqualität in Teilbereichen der Kinder- und Jugendhilfe und den tatsächlichen Effekten von Verbesserungsversuchen benötigt. Erhebungen, wie im Rahmen des DJI etwa die Bewertung der Ergebnisqualität der Pflegekinderhilfe im Hinblick auf psychische Gesundheit, Bildungsverlauf, soziale Teilhabe und Kontinuität von Pflegekindern, zeigen Verbesserungspotenziale und rechtfertigen ein verstärktes gemeinsames Augenmerk von öffentlichen und freien Trägern auf Prozesse der Qualitätsentwicklung. Wenn der Gesetzgeber hierfür einen förderlichen gesetzlichen Rahmen schafft, wird dies vom DJI begrüßt. Gleiches gilt für eine im Auftrag der Unabhängigen Beauftragten zur Aufarbeitung des sexuellen Kindesmissbrauchs aktuell noch laufende Studie, die Befunde dazu erhoben hat, in welchem Umfang sich stationäre Jugendhilfeeinrichtungen, aber auch Schulen und Internate, mit verschiedenen Fallkonstellationen sexuellen Missbrauchs auseinandersetzen müssen und welchen Handlungsleitlinien sie dabei folgen. Auch hier zeigen sich deutlich Entwicklungsbedarfe, die im Rahmen des § 79a SGB VIII-E mit mehr Zuverlässigkeit in der Fläche bearbeitet werden könnten.

Bei einzelnen Formulierungen des Entwurfs sind aber Nachfragen erforderlich. § 79a Abs. 2 schreibt den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe vor, Evaluationsverfahren für Prozesse der Hilfestellung und der Gefährdungseinschätzung zu entwickeln. Dass Prozesse der Hilfeanbahnung, Hilfeauswahl und der Bewertung der Hilfewirkung hierbei ebenso wenig erwähnt werden wie die Bewertung von Schutzkonzepten, könnte daran liegen, dass diese der Hilfestellung logisch vorgängig sind und daher als Teilaspekte mitgemeint sind. Um Missverständnisse zu vermeiden, wird vorgeschlagen, Absatz 2 wie folgt umzuformulieren: „mit deren Hilfe Prozesse der Hilfeanbahnung, -auswahl und -steuerung sowie der Gefährdungseinschätzung und Schutzgewährung evaluiert werden“.

Weiterhin ist nicht nachvollziehbar, warum in § 79a Abs. 3 Satz 3 SGB VIII-E die kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene mit den Verbänden der freien Jugendhilfe und den Vereinigungen sonstiger Leistungserbringer auf Landesebene Rahmenverträge abschließen sollen, wenn doch mit den überörtlichen Trägern der Kinder- und Jugendhilfe Behörden vorhanden sind, die über das Fachwissen verfügen, um Fachstandards auf Landesebene formulieren zu können und die durch ihre sonstige Aktivitäten und Aufgaben (Beratung und Fortbildung von örtlichen Trägern und ihre Fachkräfte) noch am ehesten geeignet erschei-

nen, die Einheitlichkeit von Fachstandards auf Landesebene zu fördern. Hier droht die Entwicklung von kostspieligen Parallelstrukturen und eine Atomisierung fachlicher Diskurse.

Das DJI weist darauf hin, dass die intendierte Wirkung des § 79a SGB VIII-E nur bei verstärkten Anstrengungen der Kinder- und Jugendhilfeforschung erreicht werden können, die derzeit im Gesamtbild selbst kaum internationalen Standards entspricht.

Laut einer Untersuchung der Universität Hamburg Eppendorf wurden 138 als praxisrelevant bezeichnete Verfahren, die v.a. von Jugendämtern, aber auch von Einrichtungen im Rahmen der Frühen Hilfe verwendet werden, rückgemeldet (Metzner 2009). Kaum eines dieser Instrumente wurde evaluiert. Dies ist nur ein Beispiel dafür, dass es im Kinderschutz kaum wissenschaftlich gesicherte Erkenntnisse über den Nutzen und die Effekte von Instrumenten und Vorgehensweisen im Kinderschutz gibt. Die Entwicklung von Verfahren zur Evaluation ist daher im Hinblick auf die Qualitätsentwicklung im Kinderschutz sehr zu begrüßen. Die Verfahren sollten auf Bund-Länder-Ebene wissenschaftlich entwickelt werden.

Ad 21. § 81 SGB VIII-E

In § 81 SGB VIII-E werden die öffentlichen Jugendhilfeträger beauftragt mit anderen Stellen und öffentlichen Einrichtungen zusammenzuarbeiten (vgl. Ad § 3 KKG). Außer bei den Schwangerschaftsberatungsstellen (Art. 3, Änderung im Schwangerschaftskonfliktgesetz § 4 (2)) wird jedoch keine entsprechende Kooperationspflicht für diese öffentlichen oder aus öffentlichen Mitteln geförderten bzw. finanzierten Einrichtungen und Stellen in den jeweiligen Gesetzbüchern verankert. Dies könnte zu erheblichen Hürden bei der Umsetzung führen, denn verbindliche Kooperationen sind zeit-, personal- und kostenintensive Maßnahmen für alle Beteiligten. Werden in den kooperierenden Systemen keine ausreichenden Ressourcen für die Mitwirkung an Netzwerken zu Früher Hilfen bzw. zum Kinderschutz bereitgestellt, haben die meist durchaus interessierten und kooperationswilligen Akteure aus diesen Systemen kaum Möglichkeiten zur aktiven Beteiligung. Eine (bundes)gesetzliche Verpflichtung zur Mitwirkung würde es diesen Institutionen bzw. Personen erheblich erleichtern, entsprechende Mittel beim Kostenträger einzufordern bzw. abzurechnen. Im Zusammenhang mit den Netzwerken Früher Hilfen wären dabei neben den Schwangerschaftsberatungsstellen insbesondere auch die Einrichtungen der Frühförderung (SGB IX und XII), wie z.B. Interdisziplinäre Frühförderstellen und Sozialpädiatrische Zentren, sowie die Leistungserbringer aus dem Gesundheitswesen (SGB V), wie z.B. Entbindungskliniken, Hebammen, niedergelassene Ärztinnen und Ärzte aus den Bereichen Gynäkologie und Pädiatrie, zu berücksichtigen.

Dieses Dilemma der fehlenden gesetzlichen Grundlagen für eine kontinuierliche Kooperation zeigt sich auch sehr deutlich bei den Modellprojekten Früher Hilfen: Von zentralen Akteuren aus dem Gesundheitsbereich, wie bspw. niedergelassene Gynäkologen und Gynäkologinnen sowie Pädiater und Pädiaterinnen, werden wichtige Vermittlungsleistungen in die psychosozialen Hilfen der Kinder- und Jugendhilfe erwartet, diese Erwartungen können aber mehrheitlich nicht erfüllt werden (NZFH 2010). Dies belastet mancherorts die interdisziplinäre Kooperation und behindert den nachhaltigen Aufbau von Netzwerken Früher Hilfen.

Ad 22. und 23. §§ 86 – 89h SGB VIII-E

Teil des vorliegenden Gesetzesentwurfes ist eine grundlegende Überarbeitung der Vorschriften des SGB VIII zur örtlichen Zuständigkeit und Kostenerstattung, die auf Nachbesserungsbedarf reagiert, der seit längerem aus der Praxis gefordert wird. Umstritten war vor allem die Regelung des § 86 Abs. 6 SGB VIII, die einen Zuständigkeitswechsel an den Lebensort der Pflegestelle nach zwei Jahren vorsieht. Da die Kostenerstattung unmittelbar an die Zuständigkeitsregelung anknüpft, wird auch diesbezüglich eine Neuanpassung erforderlich.

Es ist zu begrüßen, dass mit dem Gesetzesentwurf ein Gesamtvorschlag vorgelegt wird, der diese komplexen Regelungen neu ordnet und an aktuelle Herausforderungen anpasst. Die in der Neuregelung vorgenommene Trennung der Regelung für ambulante und stationäre Hilfen ist zu begrüßen. Bei ambulanten Hilfen knüpft nun, abweichend von den bisherigen Regelungen, die Zuständigkeit am gewöhnlichen Aufenthalt des Kindes an. Damit wird der Schwerpunkt für die ambulante Hilfe auf die räumliche Nähe zwischen Jugendamt und Lebensort des Kindes gelegt. Damit steht die Familie im Zentrum, in der das jeweilige Kind lebt und die Unterstützung benötigt. Bei stationären Hilfen knüpft die Bestimmung der Zuständigkeit nun konsequent bei den Eltern an (auch bei Pflegeverhältnissen, in Kombination mit dem neuen § 37 SGB VIII-E). Dies betont die Bedeutung der Eltern für die Entwicklung der Kinder. Die Bindungsforschung hat darauf hingewiesen, wie wichtig die Herkunftseltern für die Kinder und Jugendliche sind, auch wenn dauerhaft eine Rückkehr der Kinder oder Jugendlichen in die Familie nicht realistisch ist.

Ad 24. und 25. §§ 98, 99 SGB VIII-E

Die Kinderschutzdebatte der letzten Jahre hat gezeigt, dass die Datenlage zur Wahrnehmung des Schutzauftrags der Kinder- und Jugendhilfe unzureichend ist. Die Datenlage zum Kinderschutz umfasst mindestens ein doppeltes Erkenntnisproblem. Weder weiß man etwas über die Gesamtzahl von Vernachlässigungs- und Misshandlungsoptionen durch elterliche Gewalt, noch etwas über die Zahl der gefährdeten Kinder und Jugendlichen, die in den Akten der Jugendämter geführt werden, aber auch nichts über die in diesem Zusammenhang notwendigen Maßnahmen von Jugendämtern, um Kindeswohlgefährdungen überhaupt erkennen zu können.

Die geplanten Änderungen im Bundeskinderschutzgesetz können einen Beitrag dazu leisten, die bundesweite Datengrundlage über die Prävalenz und die Entwicklungsdynamik angezeigter und von den Jugendämtern festgestellter Kindesvernachlässigungen und -misshandlungen zu verbessern. Bislang konnte die amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik diesbezüglich ihrem in § 98 SGB VIII rechtlich kodifiziertem Auftrag, eine empirische Datengrundlage für eine Beurteilung der Auswirkungen des SGB VIII nicht gerecht werden. Die geplanten Modifizierungen und Änderungen der Erhebungsmerkmale können eine regelmäßige Erfassung von Angaben zur Wahrnehmung des Schutzauftrags der Jugendämter nach § 8a gewährleisten und sind daher zu begrüßen.

Hierzu werden Daten zu den von Jugendämtern festgestellten Gefährdungsfällen im Sinne der rechtlichen Vorgaben statistisch erhoben. Die Erhebung umfasst Angaben bezogen auf

die Gefährdungseinschätzung im Rahmen der Wahrnehmung des Schutzauftrags bei Kindeswohlgefährdungen nach § 8a sowie Daten zu den Kindern und Jugendlichen und deren Familien. Die Festlegung der Erhebungsmerkmale orientiert sich am vorhandenen Bedarf zur notwendigen Qualifizierung der Datengrundlage sowie an bestehenden Erfassungsinstrumenten in Jugendämtern und nimmt weitgehend zu einer vom Deutschen Jugendinstitut in Auftrag gegebenen Expertise Bezug.¹⁰

Die Erfassung von Gefährdungseinschätzungen im Rahmen einer Erhebung der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik ist nicht nur von Bedeutung für eine Verbesserung der Datenlage im Kinderschutz, zumal damit eine wichtige Aufgabe des Jugendamtes als Garant für das staatliche Wächteramt in der amtlichen Statistik erfasst werden würde, sondern könnte aufgrund einer Erweiterung der bisherigen Konstruktionsprinzipien richtungsweisend für die amtliche Statistik selbst sein. Zudem fokussiert eine derartige Erfassung erstmalig nicht Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe oder konkrete Leistungen bzw. Maßnahmen, sondern ein Verfahren. Eröffnet wird somit für die amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik eine bislang nicht berücksichtigte Erhebungsdimension, die möglicherweise auch jenseits der Gefährdungseinschätzungen gem. § 8a Abs. 1 SGB VIII weiteres Innovationspotenzial für das Erhebungsprogramm beinhalten könnte. Zu denken wäre beispielsweise an eine Erfassung zur Hilfeplanung (§ 36 SGB VIII) oder auch zur kommunalen Jugendhilfeplanung (§ 80 SGB VIII).

Die im Bundeskinderschutzgesetz vorgesehene Ausweitung der Erhebungen zu den Hilfen zur Erziehung sowie den vorläufigen Schutzmaßnahmen um das Merkmal „Hilfe nach Einschätzung des Gefährdungsrisikos gem. § 8a SGB VIII“ ist zu begrüßen. Für die zuletzt knapp 835.000 durchgeführten Hilfen zur Erziehung (Stand 2009) können hierüber zusätzliche Aussagen über den Beitrag dieser Leistungen für einen Schutz von Kindern vor Kindeswohlgefährdungen gemacht werden.¹¹ Ferner werden – auch in Verbindung mit den Ergebnissen der vorgesehenen Erhebung zu den Gefährdungseinschätzungen nach § 8a SGB VIII – datenbasierte Rückschlüsse auf die Bedeutung der bei den Jugendämtern implementierten Instrumente der Gefährdungseinschätzung (§ 8a Abs. 1 SGB VIII) für die Gewährung einer Hilfe zur Erziehung möglich.

Für die vorläufigen Schutzmaßnahmen sind mit der Ergänzung der entsprechenden Erfassung um ebenfalls das Merkmal „Hilfe nach Einschätzung des Gefährdungsrisikos gem. § 8a SGB VIII“ zusätzliche Erkenntnisse über die Bedeutung der von den Jugendämtern durchgeführten Gefährdungseinschätzungen zu erwarten. Nach den gesetzlichen Regelungen ist das Jugendamt für den Fall einer Einschätzung, dass in entsprechenden Einzelfällen eine drin-

10 Vgl. Wohlgemuth, K.: „Kommunalen Strategien des Umgangs mit Mitteilungen zu möglichen Kindeswohlgefährdungen“, Dortmund 2009 (unveröffentlicht). In dieser explorativen Studie wurden Kinderschutzfachkräfte des Allgemeinen Sozialen Dienstes aus 13 deutschen mittleren Großstädten hinsichtlich der in ihrer Kommune etablierten Kinderschutzpraxis interviewt. Dieses Interviewmaterial sowie die Auswertung der in den Kommunen genutzten Verfahren und Instrumente zur Risikoeinschätzung wurden im Rahmen einer strukturierten Materialsammlung ausgewertet.

11 Fendrich, S./Pothmann, J./Wilk, A.: Hilfen zur Erziehung im Gesamtüberblick. Datenanalysen der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (Stand: Januar 2011) (www.akjstat.uni-dortmund.de >> Analysen).

gende Gefahr für das Kindeswohl besteht, berechtigt und verpflichtet, das Kind vorübergehend in seine Obhut zu nehmen (§ 42 SGB VIII). Im Jahr 2009 wurden insgesamt 33.710 vorläufige Schutzmaßnahmen als Kriseninterventionsform bei akuter Gefährdung des Kindeswohls registriert. In den letzten Jahren ist die Gesamtzahl dieser Maßnahmen deutlich gestiegen, und zwar insbesondere bei den jüngeren Jahrgängen. Zwischen 2005 und 2009 haben die Fallzahlen in der Altersgruppe der unter 6-Jährigen von 3.154 Maßnahmen auf 5.575 zugenommen (+77%).¹² Bislang fehlen allerdings bundesweite verlässliche statistische Daten darüber, welche Bedeutung bei den vorläufigen Schutzmaßnahmen die in den Jugendämtern implementierten Instrumente der Gefährdungseinschätzung (§ 8a Abs. 1 SGB VIII) haben.

Ein wichtiges Datum für die Darstellung der Aktivitäten von Jugendämtern im Zusammenhang mit der Wahrnehmung des staatlichen Wächteramtes im Kinderschutz ist die bisherige Erfassung von Anzeigen für einen vollständigen oder teilweisen Entzug der elterlichen Sorge. Allerdings ist der jetzige Erhebungsbogen ausschließlich auf Anzeigen vor allem der Jugendämter sowie die daraus resultierenden sorgerechtlichen Maßnahmen des Familiengerichts beschränkt. Mit einem Gesetz zur Erleichterung familiengerichtlicher Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls sind seit 2008 den Familiengerichten jedoch zusätzliche Möglichkeiten eröffnet worden, insbesondere Gebote und Verbote ‚unterhalb‘ der sorgerechtlichen Maßnahmen auszusprechen. Die jetzt vorgesehenen Änderungen nehmen diese erweiterten rechtlichen Möglichkeiten der Familiengerichte als Erhebungstatbestände mit in die amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik auf. Dies ist zu begrüßen, da hierüber die Beobachtung der Arbeit der Familiengerichte im Kinderschutz den Realitäten angepasst wird.

So kann nicht ausgeschlossen werden, dass der zuletzt zwischen 2008 und 2009 zu beobachtende Rückgang bei den sorgerechtlichen Maßnahmen zum vollständigen oder teilweisen Entzug der elterlichen Sorge bei einem gleichzeitigen Anstieg der entsprechenden Anzeigen durch vor allem die Jugendämter¹³ zumindest zu einem Teil auch auf die erweiterten rechtlichen Möglichkeiten der Familiengerichte zurückgeführt werden kann, die bislang noch nicht über die amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik dokumentiert werden konnten. Mit den vorgesehenen Veränderungen werden verlässlichere Rückschlüsse möglich auf das für einen funktionierenden Kinderschutz so wichtige Verhältnis zwischen der Kinder- und Jugendhilfe und der Justiz.

Ad 26. § 103 SGB VIII-E

Die Ergänzung des § 103 SGB VIII Abs. 3 mit Blick auf eine Veröffentlichung von Ergebnissen der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik auf Gemeindeebene bzw. der Jugendamtsebene – sofern der Schutz personenbezogener Daten gewährleistet ist – ist zu begrüßen. Diese Regelung wird einen wichtigen Beitrag dazu leisten können, um Nutzungsmöglichkeiten der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik gerade mit Blick auf die Auswertung

12 Rauschenbach, Th./Pothmann, J.: Frühe Hilfen als aktiver Kinderschutz. Rückgang der Kindstötungen – Zunahme der Hilfen, in: KomDat Jugendhilfe, 2010, Heft 2, S. 1-2.

13 Vgl. Statistisches Bundesamt: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – vorläufige Schutzmaßnahmen, Wiesbaden 2010 (www.destatis.de).

und Analyse regionaler Disparitäten erheblich zu verbessern. Zwar werden auch derzeit schon Ergebnisse auf örtlicher Ebene veröffentlicht, doch die Praxis und die Rechtsauffassung in den Ländern sind hier unterschiedlich, so dass die jetzt vorgesehene bundeseinheitliche Regelung Klarheit schaffen wird. Dies wird auch einen Beitrag zu einer weiteren Steigerung der Akzeptanz für die Erhebungen der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik leisten. Ferner werden die erweiterten Nutzungsmöglichkeiten für die Kinder- und Jugendhilfeforschung, aber auch für die Ebene der kommunalen Jugendhilfeplanung mit zur Qualitätssicherung bei der Durchführung der Erhebungen zur amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik beitragen.

Ad Artikel 3 Änderungen anderer Gesetze

Es ist zu begrüßen, dass mit der Einfügung des § 20a in das SGB IX auch die Rehabilitationsträger wie alle anderen Träger, die Leistungen für Kinder und Jugendliche erbringen, in die Regelungen zum Kinderschutz eingebunden werden.

In Abs. 3 werden die „Träger von Einrichtungen und Diensten, die Leistungen zur Teilhabe für Kinder und Jugendliche erbringen“, verpflichtet, Vereinbarungen abzuschließen (analog der Regelungen in § 8a SGB VIII). In dieser Formulierung des neu vorgeschlagenen § 20 im SGB IX bleibt unklar, mit wem diese Vereinbarungen abzuschließen sind. Dies müsste präzisiert werden. Das DJI sieht hierin eindeutig die Gesamtverantwortung des örtlichen Trägers der Kinder- und Jugendhilfe berührt und betrachtet deshalb den örtlichen Träger als die hierfür geeignete Stelle.

Quellen

- Beckmann, K./Landua, D./Arlt, M./Sann A. (Veröffentlichung in Vorbereitung): Ergebnisbericht (2. Teiluntersuchung) zum Projekt „Bestandsaufnahme zur Entwicklung kommunaler Praxis im Bereich Früher Hilfen“. Deutsches Institut für Urbanistik GmbH, Berlin.
- Fendrich, S./Pothmann, J./Wilk, A. (2011): Hilfen zur Erziehung im Gesamtüberblick. Datenanalysen der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik. www.akjstat.uni-dortmund.de >> Analysen
- Landua, D./Sann, A./Arlt, M. (2009): Ergebnisbericht (1. Teiluntersuchung) zum Projekt „Bundesweite Bestandsaufnahme zu Kooperationsformen im Bereich Früher Hilfen“. Deutsches Institut für Urbanistik GmbH, Berlin.
- Hansjürgens, B. (2001): Äquivalenzprinzip und Staatsfinanzierung. Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten; N.F., Bd. 72, Berlin.
- Henneke, H.-G. (2004): Verfassungsrechtlich normierter Sonderbelastungsausgleich für optierende Kommunen nach § 6a SGB II geboten, in: Der Landkreis 2-3/2004, S. 63-65.
- Junkernheinrich, M. (2003): Reform des Gemeindefinanzsystems: Mission Impossible? In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 72, H. 3, S. 423–443.
- Kindler, H./Lukasczyk, P./Reich, W. (2008): Validierung und Evaluation eines Diagnoseinstrumentes zur Gefährdungseinschätzung bei Verdacht auf Kindeswohlgefährdung (Kinderschutzbogen). In: ZKJ - Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe, 94. Jg., S. 500-505.
- Merchel, J./Pamme, H./Khalaf, A. (2010): Personalmanagement im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD). Zwischenbericht. PDF-Dokument.
- Metzner, F./Pawis, S. (2009), Bundesweiter Einsatz von Risikoinventaren zur Kindeswohlgefährdung. Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf.
- Nationales Zentrum Frühe Hilfen (NZFH) (2010). Modellprojekte in den Ländern. Zusammenfassende Ergebnisdarstellung. Köln.
- Pluto, L./Seckinger, M./Peucker, Chr./Gadow, T. (2011): Gesetzliche Veränderungen im Kinderschutz. Empirische Befunde zu § 8a und § 72a SGB VIII aus der Perspektive verschiedener Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Pothmann, J./Wilk, A. (2009): Wie entscheiden Teams im ASD über Hilfebedarf? Untersuchung zur Gegenüberstellung von Strukturen, Prozessen und Ergebnissen des Fallmanagements kommunaler sozialer Dienste und sich daraus ergebende Konsequenzen für Praxisentwicklung. Abschlussbericht für die Stiftung Jugendmarke. Dortmund: Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund.
- Rauschenbach, Th./Pothmann, J.(2010): Frühe Hilfen als aktiver Kinderschutz. Rückgang der Kindstötungen – Zunahme der Hilfen, in: Kom^{Dat} Jugendhilfe, 2010, Heft 2, S. 1-2.
- Roth, P. (2006): Föderalismus und die Städte – die unvollendete Reform, in: Der Städtetag 1/2006, S. 9 ff.
- Santen, E.(2006): Beschwerdemanagement und Adressatenräte als institutionelle Formen der Partizipation in den erzieherischen Hilfen - das Beispiel Niederlande. In: Seckinger, Mike (Hrsg.) (2006): Partizipation – ein zentrales Paradigma. Analysen und Berichte aus psychosozialen und medizinischen Handlungsfeldern. Tübingen: dgvt-verlag, S. 173-189.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2010): „Bericht zur Situation von Kindern und Jugendlichen bei Gefahren für ihr körperliches geistiges oder seelisches Wohl“, Drucksache 17/382, S. 44; LWL-Landesjugendamt Westfalen (2010): UTeilnahmeDatVO – Datenauswertung 02/2010 bis 10/2010.

Schoch, F. (2004): Die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung als Föderalismusproblem, in: Der Landkreis 5/2004, S. 367 ff.

Statistisches Bundesamt (2010): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – vorläufige Schutzmaßnahmen. www.destatis.de

Statistisches Bundesamt (2008): Ausgaben und Einnahmen der Jugendhilfe. <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Statistiken/Sozialleistungen/KinderJugendhilfe/Tabellen.psml>

Suess G. J./Mali, A./Bohlen U. (2010): Einfluss des Bindungshintergrunds der HelferInnen auf Effekte der Intervention – Erste Ergebnisse und Erfahrungen aus dem Praxisforschungsprojekt „Wie Elternschaft gelingt (WiEge)“. In: Renner, I./Sann, A. (Hrsg.): Forschung und Praxisentwicklung Früher Hilfen. Modellprojekte begleitet vom Nationalen Zentrum Frühe Hilfen (NZFH). Köln, S. 147-162.

Urban-Stahl, U.(2010): Ombuds- und Beschwerdestellen in der Jugendhilfe in Deutschland. Eine Bestandsaufnahme unter Besonderer Berücksichtigung des möglichen Beitrags zum „Lernen aus Fehlern im Kinderschutz“. Expertise im Auftrag des NZFH.

Wieland, J. (2004): Zur Notwendigkeit einer Reform des Bundesstaates, in: NLT Information, 02/2004, S. 22-27.

Wohlgemuth, K. (2009): Kommunalen Strategien des Umgangs mit Mitteilungen zu möglichen Kindeswohlgefährdungen. Unveröffentlichtes Manuskript.

Zacharias, D. (2000): Die Entwicklung der kommunalen Aufgaben seit 1975, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 53, H. 2, S. 56-64.

Zimmermann, H. (1999): Kommunalfinanzen: Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 163, Baden-Baden.

Zimmermann, H. (2002): Notwendigkeiten und Perspektiven einer Gemeindefinanzreform in Deutschland. Druckfassung eines Vortrags auf dem Symposium „Kommunale Steuer- und Finanzreform“ zur Feier des 75-jährigen Gründungsjubiläums des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln.