

Diakonisches Werk der EKD e.V.
Postfach 33 02 20 | 14172 Berlin

Zentrum Familie, Bildung
und Engagement

Doris Beneke
Reichensteiner Weg 24
14195 Berlin
Telefon: +49 30 830 01-365
Telefax: +49 30 830 01-8365
beneke@diakonie.de

Berlin, 21. Mai 2012

Bewertung des Bundeskinderschutzgesetzes

vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2975)¹

Das am 1. Januar 2012 in Kraft getretene Bundeskinderschutzgesetz ist das Ergebnis eines langen Entwicklungsprozesses. Der Bundestag hat sich in zwei Legislaturperioden mit dem Vorhaben befasst; in der 16. Legislaturperiode hat der Koalitionspartner SPD das Vorhaben des BMFSFJ in der parlamentarischen Abstimmung gestoppt. Als das BMFSFJ in der 17. Legislaturperiode das Vorhaben wieder aufgriff, hatte auch ein Wechsel an der Spitze des federführenden Ministeriums stattgefunden. Auch wenn es verfassungsrechtlich korrekt betrachtet zweier legislativer „Anläufe“ bedurft hat, um die Vorstellungen der Bundesregierung für einen verbesserten Kinderschutz im geltenden Gesetz zu verankern, lässt sich die Entwicklung durchaus als ein in sich geschlossener Prozess auffassen, der Kursänderungen aber auch Kontinuitäten aufweist.

Der Bundesverband Diakonie hat diesen Entwicklungsprozess begleitet und sowohl gegenüber dem BMFSFJ als auch gegenüber dem federführenden Ausschuss im Bundestag zu den Entwürfen Stellung genommen. Die nachfolgende Bewertung der nunmehr geltenden Kinderschutz-Normen hat stets auch die Entwicklungsgeschichte dieser Regelungen mit im Blick und wird, wo es für das Verständnis der geltenden Bestimmungen förderlich ist, auch noch einmal Bezug nehmen zu den Forderungen und Bewertungen des DW EKD.

Zu den Neuregelungen im Einzelnen

I. Bundeskinderschutzgesetz als Artikelgesetz

Prävention und Maßnahmen zur Verbesserung des Kinderschutzes sind Querschnittsthemen, die mehrere Sozialgesetzbücher berühren. Deshalb wurde im Ergebnis ein Artikelgesetz verabschiedet, das sowohl Novellierungen bestehender als auch Neuregelungen umfasst.

Artikel 1 führt das neue **Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG)** ein. Artikel 2 sieht **Änderungen im SGB VIII** vor, dass in

¹ Eine Lesefassung der neuen Bestimmungen ist im Internet sowohl für das [Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz](#) (Artikel 1) als auch für das [SGB VIII](#) abrufbar.

Diakonisches Werk
der Evangelischen Kirche
in Deutschland e.V.
Reichensteiner Weg 24
14195 Berlin

Telefon: +49 30 830 01-0
Telefax: +49 30 830 01-222
diakonie@diakonie.de
www.diakonie.de

Registergericht:
Amtsgericht Stuttgart
Vereinsregister 3209

Ev. Kreditgenossenschaft
Stuttgart
Konto-Nr. 405 000
BLZ 520 604 10
BIC: GENODEF1EK1
IBAN:
DE42520604100000405000

UST-IdNr.: DE 147801862

Behindertengerechter Parkplatz
im Hof beim Eingang (Glastür)

Folge in einer Neufassung verkündet wird (Artikel). Weitere Änderungen betreffen das SGB IX und das Schwangerschaftskonfliktgesetz (Artikel 3). Neu aufgenommen wurde die Evaluation des Bundeskinderschutzgesetzes (Artikel 4), das Datum des Inkrafttretens wurde auf den 1. Januar 2012 festgelegt.

II. Schwerpunkte der Neuregelungen

Die Bewertung durch das DWEKD folgt dem systematischen Ansatz der Neuregelungen und legt dar, welche Ziele das Gesetz mit welchen Maßnahmen umsetzt, verbunden mit einer kurzen Bewertung dieser Ansätze.

1. Prävention

Der im Vorentwurf in der 16. Legislaturperiode noch erfolglos angemahnte Präventionsansatz ist im Bundeskinderschutzgesetz nunmehr sowohl mit Blick auf individuelle Angebote als auch in struktureller Hinsicht verankert.

- a. **Individuelle Präventionsangebote (§ 2 KKG und § 16 SGB VIII):** Ausgehend von Elternrecht und Erziehungsverantwortung im Grundgesetz ordnet das KKG in seinen §§ 1 und 2 die Ansätze für Prävention als Unterstützung aller Eltern bei der Wahrnehmung ihrer Elternrolle und Erziehungsverantwortung ein. Zielgruppe für diese Angebote sind nicht allein die Eltern neu geborener Kinder sondern auch werdende Eltern. Bei der Ausgestaltung der konkreten Angebote übt der Bundesgesetzgeber mit Blick auf bereits vorhandene landesrechtliche Regelungsansätze Zurückhaltung. In § 1 Abs. 4 KKG verankert er das Konzept Früher Hilfen: Grundlage für die jeweiligen Angebote soll die Vorhaltung eines möglichst frühzeitigen, koordinierten und multiprofessionellen Angebots im Hinblick auf die Entwicklung von Kindern vor allem in den ersten Lebensjahren für Mütter und Väter sowie schwangere Frauen und werdende Väter (Frühe Hilfen) sein. Als eine – auf Landes- oder wenn es an einschlägigen Regelungen fehlt - Regionalebene auszufüllende und ggf. auch weitergehend ausgestaltbare Mindestleistung verpflichtet § 2 dazu, die Zielgruppen über Leistungsangebote im örtlichen Einzugsbereich zur Beratung und Hilfe in Fragen der Schwangerschaft, Geburt und der Entwicklung des Kindes in den ersten Lebensjahren zu informieren und bei Nachfrage für persönliche Gespräche zur Verfügung zu stehen. Ob dieses Gespräch in einem öffentlichen Raum oder in der Wohnung der Eltern stattfindet, liegt in der Entscheidung der Eltern.

Den Gedanken Früher Hilfen in Form von Informationsangeboten greift auch das SGB VIII in § 16 Abs. 3 auf, der die Jugendhilfeträger allgemein dazu verpflichtet, Müttern und Vätern sowie schwangeren Frauen und werdenden Vätern Beratung und Hilfe in Fragen der Partnerschaft und des Aufbaus elterlicher Erziehungs- und Beziehungskompetenzen anzubieten.

Bewertung:

Grundsätzlich begrüßt die Diakonie, dass der Gesetzgeber den Zusammenhang von Prävention und Intervention anerkennt und deutlich macht, dass Kinderschutz im umfassenden Sinn beide Aspekte umfassen muss. Positiv ist zudem, dass das Gesetz sich bei der Ausgestaltung dieses Präventionsansatzes an fachlich bereits verankerte Ansätze anlehnt. Hierzu gehört insbesondere, dass die Zielgruppe Früher Hilfen weit gefasst ist und sich nicht auf Eltern in problematischen Situationen oder mit Hilfebedarf reduziert. Damit steigt die Chance, dass Frühe Hilfen sich als unbürokratische Hilfen etablieren können, die unabhängig von einer besonderen Bedarfsfeststellung in Anspruch genommen werden können. Insbesondere gewährleistet dieser weite Ansatz, dass die Inanspruchnahme dieser Hilfen Stigmatisierungen oder den Generalverdacht einer Kindeswohlgefährdung vermeidet.

Das DW EKD ist der Auffassung, dass der Begriff der Frühen Hilfen sich im Gesetz zu sehr auf Hilfe in der frühen Lebensphase eines Kindes beschränkt. Frühe Hilfen sollten sinnvollerweise auch altersunabhängig *frühzeitige* Hilfen sein, die greifen können, bevor sich Problemlagen zu einer akuten Gefährdung des Kindeswohls zuspitzen.

Zu kritisieren ist, dass das Gesetz die fachlich begründete Forderung nach einem eigenen Rechtsanspruch der Eltern, den auch das DW EKD gefordert hat, nicht umgesetzt und die Informationspflicht lediglich als Soll-Vorschrift erlassen hat. Damit bleibt die Ausgestaltung dieser Informationen nach wie vor weitgehend dem öffentlichen Träger überlassen. Dieser muss zwar einen sachlichen Grund nachweisen, um von der Bereitstellung der Information ganz absehen zu können. Liegt ein solcher Sachgrund aber vor, haben Eltern keine rechtlichen Möglichkeiten Unterstützung einzufordern. Hier liegt die Vermutung nahe, dass die befürchteten Kostenfolgen bei Einführung eines solcherart gestalteten Rechtsanspruches der Grund für den Verzicht sind

Strukturelle Prävention (§ 3 KKG): Über die Einzelangebote der Frühen Hilfen hinaus sieht das KKG Netzwerkstrukturen vor, die die jeweiligen Angebote vor Ort interdisziplinär vernetzen sollen. Das KKG will damit Rahmenbedingungen sicherstellen, die, sofern sie nicht bereits bestehen, vor Ort neu entstehen sollen. Dieser interdisziplinäre Ansatz soll alle Institutionen, öffentliche Stellen und Dienste „im Kinderschutz“ zusammenbringen. In Abgrenzung zu den individuellen Angeboten für Eltern sollen diese Netzwerke keine Einzelfälle diskutieren sondern die örtlichen Strukturen Früher Hilfen sichern und ausbauen. Die Netzwerke sollen zu einem Forum für den Informationsaustausch über Aufgaben und Angebote, die Klärung von strukturellen Fragen der Angebotsgestaltung und -entwicklung sowie zur Abstimmung von Verfahren im Kinderschutz genutzt werden. Dabei nimmt § 3 vorrangig die Länder und örtlichen Träger der Jugendhilfe in die Pflicht, die die Verantwortung für den Auf- und Ausbau solcher Netzwerke sowie deren Organisation tragen. Für die große Anzahl weiterer Mitwirkender begründet § 3 Abs. 2 KKG keine Mitwirkungspflicht, sondern verpflichtet die Träger der örtlichen Jugendhilfe zu deren Einbeziehung. Anders verhält sich das nur für die Schwangerschaftsberatungsstellen, deren Mitwirkung § 4 Abs. 2 SchKG ausdrücklich vorsieht, um auf diese Weise die Information über die Leistungsangebote im örtlichen Einzugsbereich und eine umfassende Beratung sicherzustellen. Eine zentrale Rolle in den Netzwerken sollen die Familienhebammen übernehmen.

Die Finanzierung der Netzwerke sowie der Familienhebammen sichert bis zum Jahr 2015 eine vom BMFSFJ eingerichtete Bundesinitiative, deren jährliche Finanzierung schrittweise von 30 Mio. auf 51 Mio. Euro gesteigert wird. Langfristig sollen sowohl die Netzwerke Frühe Hilfen wie auch die psychosoziale Unterstützung von Familien aus einem Fonds finanziert werden, dem jährlich 51 Mio. Euro zur Verfügung stehen. Die Ausgestaltung der Bundesinitiative und des Fonds wird in einer Verwaltungsvereinbarung zwischen BMFSFJ, BMF und den Ländern geregelt.

Bewertung:

Das KKG sichert über die Einzelfallarbeit mit individuellen Familien hinaus auch den Aufbau von Strukturen, ohne die eine zielorientierte Präventionsarbeit nicht geleistet werden könnte. Dies gelingt dann, wenn alle relevanten Arbeitsfelder die Chance zum Austausch haben und dieser Austausch zu verbindlichen Absprachen führt. Dass das KKG mangels abweichender landesrechtlicher Bestimmung die örtlichen Träger in die Organisationspflicht nimmt, erscheint sinnvoll. Die in § 3 Abs. 4 formulierte Sicherung der Finanzierung durch die Bundesinitiative ist eine wesentliche Voraussetzung für das Gelingen dieses Vorhabens.

Bedauerlich ist, dass es nicht gelungen ist, die präventive Netzwerkarbeit und die Kinderschutzarbeit deutlicher von einander zu differenzieren. Dies steht im Widerspruch zu den Beschreibungen Früher Hilfen. Die Konzentration der Mitwirkenden auf „Leistungsträger und Institutionen im Kinderschutz“ stellt Sachzusammenhänge her, die in der fachlichen Diskussion der Frühen Hilfen tunlichst vermieden werden. Die konkreten Absprachen vor Ort werden klarstellen müssen, dass auch in den Netzwerken die nicht stigmatisierende präventive Hilfe für alle Eltern im Vordergrund der Netzwerkarbeit steht. Die aufzubauenden Strukturen müssen bereits im Vorfeld möglicher Interventionen ansetzen.

Für diejenigen Träger, die Interesse daran haben, sich in dieser Netzwerkarbeit zu engagieren, enthält § 3 Abs. 1 KKG wichtige Information für die Reichweite dieser künftigen Zusammenarbeit und die Rolle, die ihnen dabei zukommt: Gem. § 3 Abs. 1 ergänzt die Netzwerkarbeit die individuelle Fallarbeit in der Weise, dass die Netzwerke strukturelle Fragen der allgemeinen Angebote und der Zusammenarbeit erörtern. Da deshalb keine konkreten Fälle zur Sprache kommen, ist dieses Engagement mit den weitreichenden Garantien des Kinder- und Jugendhilferechtes auf Vertraulichkeit

und dem Anspruch auf anonyme Beratung nach dem SchKG vereinbar. Es ist ratsam, als Freier Träger, der gleichzeitig Hilfeangebote in den Bereichen Familienhilfe, Hilfen zur Erziehung oder Frauenunterstützungssystemen (Frauenhäuser und Beratungsstellen) anbietet, diese Aufgabe der fallunabhängigen präventiven Arbeit im Netzwerk auch als andere Tätigkeit darzustellen.

Weitere Fragen, die sich durch die Beteiligung der Freien Träger an den Netzwerke ergeben, lassen sich derzeit noch nicht sicher prognostizieren. Offen ist, ob die Initiative für den Aufbau eines örtlichen Netzwerkes den öffentlichen Trägern der Kinder- und Jugendhilfe vorbehalten bleibt oder ob auch Freie Träger ein solches Netzwerk aufbauen können. Hier wird es darauf ankommen, wie die Länder den Rahmen des § 3 KKG ausfüllen und welche Strukturen es vor Ort bereits gibt. Positiv ist deshalb, dass das Gesetz das Anknüpfen an bewährten Strukturen vor Ort ausdrücklich vorsieht. Festzuhalten ist vor diesem Hintergrund auch, dass § 3 Abs. 3 KKG offenbar nicht davon ausgeht, dass die Öffentlichen Träger die Zusammenarbeit einseitig regeln. Vielmehr sieht der Gesetzgeber hier eine Regelung durch „die Beteiligten“ vor.

Auch wenn der Vermittlungsausschuss die finanzielle Ausstattung der Netzwerke nochmals erheblich „nachgebessert“ hat, bleibt die finanzielle Absicherung der Mitarbeit in den Netzwerken problematisch. Bislang ist offen, wie die in Aussicht gestellten Gelder verteilt werden sollen. Der Wortlaut sieht eine Berücksichtigung sowohl der Netzwerke als auch der Familienhebammen durch die Bundesinitiative vor. Ungeklärt bleibt dabei die Refinanzierung der Netzwerkarbeit auf Seiten der Freien Träger. Diese darf auf keinen Fall auf die Regelarbeit angerechnet werden. Netzwerkarbeit wird zusätzliche Zeit in Anspruch nehmen und Ressourcen binden, die auch zusätzlich finanziert werden müssen.

Das DW EKD hatte bereits in seinen Stellungnahmen darauf hingewiesen, dass hier eine Verpflichtung des Bundesministeriums für Gesundheit zur Mitfinanzierung gesehen wird. Das BMG hat allerdings bis zuletzt offensiv die Übernahme der Verantwortung für Prävention und deren Finanzierung abgelehnt. Vor diesem Hintergrund weist das DW EKD nachdrücklich darauf hin, dass es für die fachlich wichtige Netzwerkarbeit eine eigenständige Finanzierung geben muss. Die Netzwerkarbeit soll dazu beitragen, die fachliche Präventionsarbeit vor Ort zu stärken und darf nicht dazu führen, Einrichtungen mit immer neuen Aufgaben zu überlasten und mit dieser Überlastung letztlich auch ihre Existenz zu gefährden.

2. Intervention bei Kindeswohlgefährdung durch Dritte

Ergänzend zu den Regelungen für Prävention überarbeitet das Bundeskinderschutzgesetz die vorhandenen Regelungen im Bereich der Intervention. Der Anspruch, Kinderschutz zu einem Querschnittsthema zu machen, wird durch den Einbezug weiterer Berufsgruppen und Arbeitsfelder in Verfahrensabläufe bei Verdacht auf Kindeswohlgefährdung umgesetzt.

- a. Neufassung des § 8a SGB VIII:** Das Bundeskinderschutzgesetz enthält für den § 8a SGB VIII eine neu gegliederte Regelung, die vor allem die Logik des SGB VIII wieder herstellt. Zunächst werden die Aufgaben des öffentlichen Trägers beschrieben, dann deutlich abgegrenzt im neuen Abs. 4, die Regelungen zur Gefährdungseinschätzung bei den Freien Trägern. Hier entfällt die bislang hoch problematische Anlehnung an die Bestimmungen für Öffentliche Träger; Abs. 4 beschränkt sich jetzt darauf, Vorgaben zu den Absprachen über die Vereinbarungen zwischen Freien und Öffentlichen Trägern zu machen, um auf diese Weise eine der Rolle und den Aufgaben der Freien Träger angemessenes Vorgehen bei der Gefährdungseinschätzung sicherzustellen.

Bewertung:

Die neue Gliederung von § 8a trägt sehr zum besseren Verständnis der jeweiligen Rollen bei, die Öffentlichen und Freien Trägern bei der Gefährdungseinschätzung zukommen. Positiv ist vor diesem Hintergrund insbesondere die Neuformulierung der Regelung für die Freien Träger. Positiv ist auch die ausdrücklich vorgesehene Einbeziehung der Betroffenen in die Gefährdungseinschätzung.

Allerdings ist es auch mit der Neugestaltung von Abs. 4 nicht gelungen, Fragen zu lösen, die bereits die Altfassung aufgeworfen haben. Dies gilt vor allem für die Frage nach der Finanzierung der Beratungsarbeit durch die insoweit erfahrenen Fachkräfte, die nach den Erfahrungen des DW EKD nach wie vor in vielen Regionen unzureichend geregelt sind. Nun geht das Bundeskinderschutzgesetz sogar noch weiter und sieht entsprechend fachlich abgesicherte Beratung für weitere Berufsfelder vor.

Ein weiteres noch nicht befriedigend gelöstes Problem, das jetzt im § 8a fortgeschrieben wird, ist die Frage nach Konfliktlösungsverfahren, wenn die Verhandlungspartner einer Vereinbarung nach § 8a SGB VIII nicht zu einem konsensualen Ergebnis kommen. Hier fehlt es nach wie vor an einem an §§ 78a ff SGB VIII angelehnten Schlichtungsverfahren, das es ermöglicht, einen Verhandlungsstillstand konstruktiv aufzulösen.

§ 8a Abs. 4 SGB VIII sieht neu auch Kriterien für die Qualifikation der insoweit erfahrenen Fachkräfte vor, die in den Vereinbarungen mit dem Öffentlichen Träger aufzunehmen sind.

Damit besteht jetzt die Möglichkeit für Freie Träger, die als notwendig erachteten fachlichen Voraussetzungen dieser Fachkräfte mitzubestimmen und die Qualität der Beratung durch insoweit erfahrene Fachkräfte auf das fachlich notwendige Niveau zu heben. Nach Einführung des § 8a SGB VIII haben sich zahlreiche Anbieter auf dem Markt formiert, die unter dem Label „Kinderschutzfachkraft“ Weiterbildungen anbieten, ohne dass die notwendige Erfahrung und regelmäßige Auseinandersetzung mit Kindeswohlgefährdung gesichert ist. Außerdem fehlen definierte Mindeststandards für die Weiterbildung zur insoweit erfahrenen Fachkraft. Freie Träger können sich nun über die Vereinbarung absichern damit das an sich sinnvolle Verfahren der Beratung durch eine insoweit erfahrene Fachkraft auch die benötigte Unterstützung bieten kann.

- b. Kinderschutz als Querschnittsthema auch für Berufsgruppen außerhalb der Kinder- und Jugendhilfe (§ 4 KKG, 8b SGB VIII):** Das KKG greift die besondere Situation derjenigen Berufsgruppen auf, die aufgrund eines Betreuungs- oder Beratungsvertrages verpflichtet sind, auf (vermeintliche) Kindeswohlgefährdungen zu reagieren und gleichzeitig den besonderen Schweigepflichten des § 203 StGB unterliegen. Das KKG löst diese Problemlage, indem es ein Verfahren beschreibt, das bei einer vermuteten Gefahrenlage greift; während dieses Verfahrens haben die genannten Berufsgruppen einen Anspruch auf die Beratung durch eine insoweit erfahrene Fachkraft, der Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist zur Bereitstellung der benötigten Hilfe verpflichtet. Sofern sich das in § 4 Abs. 1 KKG beschriebene Verfahren als erfolglos oder nicht hilfreich erweist und die involvierten Ärzte, Berater oder Rechtsanwälte trotzdem ein Tätigwerden des Jugendamtes für erforderlich halten, enthält § 4 Abs. 3 KKG eine ausdrückliche Befugnis zu einer solchen Preisgabe der Behandlungs- und Beratungsgeheimnisse. Damit „vereinfacht“ das KKG die bislang als besonders belastend wahrgenommene Abwägung im Zusammenhang mit dem rechtfertigenden Notstand, bei dem die betroffenen Geheimhaltungsverpflichteten die Belange von Kindern und Eltern gegeneinander abwägen mussten.

Bewertung:

Mit § 4 verfolgt das Bundeskinderschutzgesetz konsequent seinen Anspruch, Kinderschutz als ein Querschnittsthema auch in anderen Berufsfeldern zu verankern und diese ihrer Situation angemessen in die erforderlichen Einschätzungen und Abwägungen einzubeziehen.

§ 4 KKG entlastet mit der Mitteilungsbefugnis die schweigeverpflichteten Berufsgruppen. Diese haben die mit den Anforderungen an eine stimmige Güterabwägung nach § 34 StGB stets als Anlass für erhebliche Rechtsunsicherheit über die Reichweite der eigenen Verpflichtungen und die bestehenden Handlungsmöglichkeiten beklagt. Aus Sicht des DW EKD bildet dabei der Anspruch auf Beratung durch eine insoweit erfahrene Fachkraft den entscheidenden Bestandteil des in § 4 KKG vorgesehenen Konzeptes. Gerade diese Möglichkeit zur Rückkoppelung und Reflexion über das Wahrgenommene sichert den sachgemäßen Umgang mit den auftretenden Situationen und ermöglicht eine abgewogene Entscheidung über die im Einzelfall erforderlichen Schritte. Nicht geklärt ist allerdings, ob tatsächlich genügend Fachkräfte bereit stehen, die diesem zusätzlichem Beratungsbedarf in der gebotenen Zeitnähe gerecht werden können. Es ist wünschenswert, dass Freie Träger in der Kinder- und Jugendhilfe, die bereits jetzt insoweit erfahrene Fachkräfte zur Verfügung stellen, diese Beratung auch dem erweiterten Personenkreis zugute kommen lassen können. Dies setzt eine gesicherte zusätzliche Finanzierung der Beratungsleistung voraus, da sie in der Regel nicht im Rahmen der vorhandenen Ressourcen geleistet werden kann.

Kinderschutz im Bereich der Eingliederungshilfe (§ 21 SGB IX): Ein weiteres Handlungsfeld, das vom Bundeskinderschutzgesetz ausdrücklich in die Absicherung des Kinderschutzes einbezogen wird,

ist die Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit Behinderung. Ansatzpunkt ist das SGB IX, das durch die Koordination, Kooperation und Konvergenz der jeweiligen Rehabilitationsträger und ihrer Arbeit ein gemeinsames Recht und eine einheitliche Praxis der Rehabilitation und der Behindertenpolitik sicherstellen soll². Eine weitere Grundlage für die Verwirklichung des Kinderschutzes ergibt sich für die Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche durch eine Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII (dazu unter 3b).

Das SGB IX setzt bei der Verankerung von Kinderschutz im Verhältnis zwischen dem freien Träger und dem zuständigen Rehabilitationsträger an. Zwingender Bestandteil der Leistungsvereinbarung wird demnach (parallel zu § 8b SGB VIII) das Angebot, bei gewichtigen Anhaltspunkten für eine Kindeswohlgefährdung Beratungen durch den Träger der öffentlichen Jugendhilfe in Anspruch zu nehmen. Damit sind auch die freien Träger der Eingliederungshilfe in die von den öffentlichen Jugendhilfeträgern sicherzustellenden Beratungsangebote einbezogen.

Bewertung:

Der Einbezug der Eingliederungshilfe in die Sicherung des Kinderschutzes ist sachlich richtig und ein wichtiger Fortschritt. Kinder und Jugendliche mit Behinderungen müssen in gleicher Weise vor Kindeswohlgefährdungen geschützt werden wie Kinder und Jugendliche ohne Behinderungen. Insofern tragen sowohl die Ansätze, die Mitarbeitenden bei Wahrnehmung und Reaktion auf Hinweise auf mögliche Kindeswohlgefährdungen von dritter Seite zu unterstützen als auch Vorkehrungen zum Schutz vor Gefährdungen innerhalb der Einrichtung zur Rechtsklarheit und Absicherung bei.

Das DW EKD bedauert, dass diese Ansätze im verabschiedeten Gesetz verglichen mit der Fassung des Referatsentwurfes weniger konsequent verankert sind. Hier fällt insbesondere der Vergleich mit dem sehr viel differenzierteren § 4 KKG auf, der ein Verfahren beschreibt und einen klaren Anspruch auf Beratung einräumt. Ob und inwieweit die beteiligten Rehabilitationsträger nach dem SGB IX zum Ersatz der dem Jugendhilfeträger entstehenden Beratungs-Kosten herangezogen werden können, ist nicht ausreichend geklärt. § 21 SGB IX enthält im Gegensatz zu den anderen Hilfebereichen keinerlei Hinweis auf die Konsequenzen, die entstehen, wenn die Bemühungen um eine Gefahreneinschätzung durch den Freien Träger von den Rehabilitationsträgern nicht unterstützt werden.

Es ist davon auszugehen, dass das in § 4 KKG vorgesehene Verfahren und die Befugnis zur Offenbarung von nach § 203 StGB geschützten Geheimnissen zum Tragen kommen, sofern diese Berufsgruppen im Bereich der Eingliederungshilfe mit Kindeswohlgefährdungen konfrontiert sind. Da dies allerdings nur für einen Teil der im Bereich der Eingliederungshilfe Beschäftigten zum Tragen kommen dürfte, fehlt es nach wie vor an hinreichend deutlichen und vor allem auf die Gegebenheiten der Eingliederungshilfe zugeschnittenen Regelungen.

Ebenfalls fehlt in diesem Kontext der Aspekt der Prävention. § 21 SGB IX verkürzt das Spektrum möglicher Unterstützung auf den intervenierenden Schutz in Gefahrenlagen, während die frühen und frühzeitigen Hilfen offenbar nicht vorgesehen sind.

3. Schutz für Kinder und Jugendliche in Einrichtungen – Kinderschutz als Aspekt der Qualitätssicherung und –entwicklung

Kinder und Jugendliche sind nach den Auswertungen der Runden Tische Heimerziehung der 50er und 60 er Jahre sowie Sexueller Kindesmissbrauch auch in Einrichtungen Gefährdungen und Verletzungen ausgesetzt. Eine weitere Säule des Kinderschutzes besteht deshalb auch im Schutz von Kindern und Jugendlichen vor (sexueller) Gewalt in Einrichtungen. Träger müssen zukünftig nachweisen, dass sie Vorkehrungen zum Schutz vor Gewalt als Bestandteil der Qualitätssicherung treffen. Ebenfalls im Gesetz verankert sind Regelungen über den Einsatz der erweiterten Führungszeugnissen nach §§ 30a und 31 BZRG im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe.

² Vgl. die „Eckpunkte zum Sozialgesetzbuch IX“, die eine Koalitionsarbeitsgruppe Behindertenpolitik im Oktober 1999 vorgelegt hat; aufgegriffen als Grundverständnis für das SGB IX in BT-Drs. 14/5074, S. 92

Diese Verbindung von Qualitätsentwicklung und -sicherung mit der Förderung von Freien Trägern ist sinnvoll und nachvollziehbar. Da die Anforderungen an größtenteils bereits vorhandene Konzepte anknüpfen, stellen sie Leistungsträger auch nicht vor unangemessene Anforderungen. Dies gilt insbesondere für Träger, die Vereinbarungen nach § 78a ff SGB VIII geschlossen haben und in diesem Kontext bereits entsprechenden Konzepte entwickelt haben. Grundsätzlich stellt dieses Junktim aber auch sicher, dass künftig nur solche Einrichtungen Zugang zur Leistungserbringung und zu Fördergeldern erhalten, die ihre Verantwortung für die Sicherheit von Kindern und Jugendlichen wahrnehmen und dies umsetzen.

a. Kinderschutz als Gesichtspunkt der Qualitätsentwicklung (§ 79a SGB VIII):

Der neu ins Gesetz eingefügte § 79a SGB VIII verpflichtet die Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität sowie geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung sowohl für den Prozess der Gefährdungseinschätzung nach § 8a SGB VIII wie auch für die weiteren Aspekte ihrer Arbeit weiterzuentwickeln, anzuwenden und regelmäßig zu überprüfen. Ausdrücklich verlangt das Gesetz hier auch Qualitätsmerkmale für die Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen und ihren Schutz vor Gewalt.

Für Freie Träger erlangt die Regelung durch die Verweisungen auf die §§ 45 und 74 SGB VIII Bedeutung, die einen Bezug zu § 79a SGB VIII herstellen.

Bewertung:

Diese Regelung zählt zu den im Vermittlungsausschuss nochmals grundlegend überarbeiteten Bestimmungen und Neuregelungen des SGB VIII. Der ursprünglich vorgesehene Absatz 2, der Vereinbarungen von allen mit allen vorsah, wurde gestrichen.

Die Umsetzung wird wesentlich davon abhängen, ob bereits bewährte Maßnahmen und Konzepte zur Qualitätsentwicklung anerkannt werden und darauf verzichtet wird, nun für alle Arbeitsfelder scheinbar neue Regelungen vorzusehen. Das hängt vor allen davon ab, ob und wie die öffentlichen Träger, die hier verpflichtet sind, bisher Qualitätsentwicklung betrieben haben.

Aktuell entwickelt eine Arbeitsgruppe im Deutschen Verein Empfehlungen zur Umsetzung der §§ 79 und 79 a SGB VIII, das DW EKD und weitere Wohlfahrtsverbände sind daran beteiligt.

Neuordnung der Betriebserlaubnis (§ 45 SGB VIII) § 45 SGB VIII hat durch das Bundeskinderschutzgesetz eine Neufassung erhalten. Dabei setzt nunmehr insbesondere Abs. 2 mit den dort formulierten Voraussetzungen eines Rechtsanspruchs auf die Betriebserlaubnis und formuliert, unter welchen Bedingungen regelmäßig davon auszugehen ist, dass das Wohl der Kinder in einer Einrichtung gewährleistet ist. Hierfür stellt das Gesetz auf die folgenden Aspekte ab: Ausstattungskonzept, gesellschaftliche und sprachliche Integration in der Einrichtung, gesundheitliche Vorsorge und medizinische Betreuung der Kinder und Jugendlichen und abschließend Konzepte für Beteiligungsverfahren und ein Beschwerdemanagement zur Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen. Die Erfüllung dieser Vorkehrungen für Qualitätsentwicklung und -sicherung müssen sich aus einem aussagekräftigen Konzept ergeben. Des weiteren müssen die Antragsteller auf Betriebserlaubnis nachweisen, dass sie die Vorlage und Überprüfung von aufgabenspezifischen Ausbildungsnachweisen und Führungszeugnissen nach § 30 Absatz 5 und § 30a Absatz 1 des Bundeszentralregistergesetzes sichergestellt haben.

Bewertung

Auch wenn § 45 SGB VIII nicht ausdrücklich auf § 79a SGB VIII verweist, ist die beabsichtigte Parallele deutlich. Der neugefasste § 45 SGB VIII soll künftig sicherstellen, dass Einrichtungen, die eine Betriebserlaubnis erhalten, in jedem Fall die geforderten Vorkehrungen zum Schutz von Kindern getroffen haben. Diese Regelungen werden im Übrigen auch für Einrichtungen der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche zum Tragen kommen, da diese in der Regel auch eine Betriebserlaubnis brauchen.

Im Hinblick auf die deutliche Neuausrichtung der Ziele und Voraussetzungen für Kinderschutz stellt sich die Frage nach dem Bestandsschutz für bereits bestehende Erlaubnisse. Diese verlieren als

bestandskräftige Verwaltungsakte mit dem Inkrafttreten der Neuregelung nicht ihre Wirksamkeit. Wie sich aus Abs. 7 ergibt, beschränkt das SGB VIII die Ermächtigung zum Widerruf auf akute anders nicht abwendbare Gefährdungen des Kindeswohls. Auch wenn deshalb zwar eine nachträgliche Verschärfung der Rechtslage für sich genommen noch keinen Rechtsgrund für den Widerruf einer rechtmäßig erteilten Betriebserlaubnis darstellt, ist aber Folgendes zu bedenken:

Eine Gefährdung des Kindeswohls kann schon dann gegeben sein, wenn Mängel in der Betreuung der Kinder und bei der Eignung des Personals festzustellen sind³. Vor diesem Hintergrund können gerade die verschärften Anforderungen an die Sicherung der Rechte der Kinder und deren Nachweis in § 45 Abs. 3 (Vorlage der entsprechend aussagekräftigen Konzepte) Anhaltspunkte für eine Revision und ggf. eine Überprüfung der Betriebserlaubnis bieten. Bleibt nämlich eine Einrichtung und ihre Konzeption hinter den in § 45 Abs. 2 Nr. 3 beschriebenen Anforderungen zur Sicherung der Rechte von Kindern zurück, kommt dem Träger nicht mehr die gesetzliche Vermutung zugute, dass das Kindeswohl in der Einrichtung gewährleistet ist.

Da das Übermaßverbot vom öffentlichen Träger verlangt, auch im Fall eines bestehenden Mangels bei der Sicherung des Kindeswohls zunächst mit mildereren Mitteln auf die Mangelbeseitigung hinzuwirken, wird vor einem Widerruf der Betriebserlaubnis zunächst das Verfahren nach Abs. § 45 Abs. 6 (früher § 45 Abs. 3) zum Tragen kommen. Der freie Träger erhält also die Chance, beraten durch den öffentlichen Träger den festgestellten Mangel in der Umsetzung der verbindlichen neuen Bestimmungen zu beheben. Wenn dies nicht greift und die vereinbarten Änderungen nicht umgesetzt werden, kann das Jugendamt die ursprünglich erteilte Erlaubnis mit Auflagen ergänzen und so auf die Anpassung der Einrichtung an die geänderten Anforderungen hinwirken. Wenn ein Träger allerdings auch diesen nicht nachkommt und seine Einrichtung den verschärften Anforderungen nicht anpasst, besteht eine anders nicht mehr abwendbare Gefahr für das Kindeswohl, zu deren Verhinderung dann auch der Widerruf der ursprünglich erteilten Betriebserlaubnis angemessen ist.

Im Bereich der Hilfen zur Erziehung bestehen bereits vielfältige Formen von Beteiligung, die unter <http://www.diebeteiligung.de/> abzurufen sind. Die Seite wird gemeinsam von den Fachverbänden der Erziehungshilfe für unseren Trägerbereich durch den EREV, verantwortet. Im Bereich der Kindertageseinrichtungen gibt es Konzepte, die allerdings noch systematischer verbreitet und um den Aspekt des Beschwerdemanagements für junge Kinder erweitert werden müssen.

Die Sicherung von Beschwerdemöglichkeiten für Kinder und Jugendliche sowie der Umgang mit Fehlverhalten von Fachkräften in Einrichtungen stellen eine fachliche Herausforderung für die Träger dar, die angenommen werden muss. Der Deutsche Verein erarbeitet aktuell eine Handreichung zu Ombudsstellen als Anlaufstellen und Akteure bei der Geltendmachung von Rechten.

Der Runde Tisch Sexueller Kindesmissbrauch hat konkrete Leitlinien zur Prävention und Intervention sowie zur Einschaltung von Strafverfolgungsbehörden verabschiedet.

Das DW EKD und die EKD sind dabei, entsprechende Leitlinien und Handreichungen zur Prävention und Intervention für evangelische Träger zu entwickeln.

Vorgaben für die Finanzierung der Träger der freien Jugendhilfe in § 74 SGB VIII

§ 74 Abs.1S.1Nr.1 SGB VIII stellt sicher, dass eine Förderung der freien Träger nur erfolgt, wenn dieser bei seiner Tätigkeit die Grundsätze und Maßstäbe für Qualitätsentwicklung beachtet und stellt damit einen unmittelbaren Bezug zu § 79a SGB VIII her.

Bewertung

In der Umsetzung stellt sich die Frage, welche Bedeutung dieser Regelung in der Praxis zukommt. Kindertageseinrichtungen sind bisher nicht in vergleichbarem Umfang von den Regelungen des §§ 78 a ff. wie beispielsweise die Hilfen zur Erziehung betroffen. Da ihre Förderung überwiegend auf landesgesetzlicher Ebene über den § 74 a SGB VIII erfolgen, besteht hier keine bundesgesetzliche Verpflichtung für die freien Träger sondern nur für die kommunalen Kindertageseinrichtungen in

³ Hauck-Noftz Stähr, Kommentar zu SGB VIII, § 45 Rn. 43

kreisfreien Städten und in kreisangehörigen Städten/Gemeinden.⁴ Demgegenüber finanzieren sich insbesondere Erziehungs- und Familienberatungsstellen nach § 74 SGB VIII. Für sie werden deshalb die Anforderungen nach § 74 SGB VIII zum Tragen kommen. Damit wird die Entwicklung und Beachtung von Grundsätzen und Maßstäben für Qualitätsentwicklung auch für ihre Refinanzierung Bedeutung erlangen.

- b. Beschäftigungsverbot für einschlägig Vorbestrafte im Haupt- und Nebenamt (§ 72a SGB VIII)** Ein weiterer Baustein, der Kinder in Einrichtungen schützen soll, ist der Ausschluss von Personen, die bereits (sexuelle) Gewalt an Kindern begangen haben und dafür rechtskräftig verurteilt worden sind. § 72a SGB VIII schafft eine Verbindung zwischen der Kinder- und Jugendhilfe und dem 2009 neu eingeführten erweiterten Führungszeugnis im Sinne von §§ 30 Abs. 5 und 30a Abs. 1 BZRG.

Der Ausschluss von einschlägig vorbestraften Personen betrifft sowohl haupt- wie neben- und ehrenamtlich beschäftigte Personen. Gem. § 72a SGB VIII sind die öffentlichen Träger zudem verpflichtet, über Vereinbarungen sicherzustellen, dass auch Freie Träger in ihrem Handlungsbereich einschlägig vorbestrafte Personen weder beschäftigen noch neben- und ehrenamtlich beschäftigte Personen in Wahrnehmung von Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe Kontakt zu Kindern und Jugendlichen haben. Insbesondere sollen diese Kinder nicht beaufsichtigen, betreuen, erziehen oder ausbilden. Mittel zur Absicherung sollen auch hier Führungszeugnisse und erweiterte Führungszeugnisse im Sinne von § 30 Absatz 5 und § 30a Absatz 1 BZRG sein. Mit Rücksicht auf die erhebliche Bedeutung, die gerade im Bereich der Freien Träger der Einbeziehung von Freiwilligen zukommt und der Hürde, welche die Pflicht zum Einholen dieser Zeugnisse unter Umständen schafft, trifft das SGB VIII hier keine abschließende Bestimmung, für welche Bereiche ein solches Zeugnis erforderlich ist. Vielmehr sollen die öffentlichen und freien Träger einvernehmlich festlegen, in welchen Fällen die jeweils übertragenen Aufgaben die neben- und ehrenamtliche Mitarbeitenden in einer Weise mit Kindern zusammenbringen, die mit der Arbeit von hauptamtlichen Mitarbeitern vergleichbar ist, so dass deshalb auch die gleichen Sicherheitsvorkehrungen angemessen sind. Dafür stellt § 72a Abs. 4 SGB VIII auf Art, Intensität und Dauer des Kontaktes mit Kindern ab.

Bewertung

Die nunmehr in Kraft getretene Regelung, die die Beschäftigung von einschlägig Vorbestraften in den Arbeitsfeldern der Kinder und Jugendhilfe verhindern soll, ist grundsätzlich differenziert genug, um Spielraum für die konkreten Arbeitsbedingungen der Freien Träger zu lassen. So schreibt weder Abs. 2 zwingend vor, mit welchen Methoden Freie Träger ihre Mitarbeitenden überprüfen muss, noch trifft Abs. 4 umfassende Regelungen, die den ehrenamtlichen Einsatz im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe an unangemessen hohen Hürden scheitern lassen könnten.

Diese Freiräume verlagern allerdings auch Gestaltungsaufgaben auf die örtliche Ebene und zwingen auch Freie Träger, vorhandene Konzepte im Licht der neuen Regelung zu überarbeiten bzw. entsprechende Regelungen erstmals zu erstellen.

Dies gilt insbesondere in Bezug auf die Aufgabenfelder, die neben- und ehrenamtliche Mitarbeitende wahrnehmen sollen. Im Vorfeld der Verhandlungen über die Vereinbarung nach § 72a SGB VIII sollten sich Einrichtungsträger darüber Gedanken machen, welche Aufgaben sie diesen Mitarbeitenden sinnvollerweise übertragen. Desweiteren wird es darauf ankommen, das Ergebnis dieser Vorüberlegungen gegenüber dem öffentlichen Träger plausibel und differenziert darzustellen. Insoweit ist es auch möglich, die Intensität und Dauer des Kontaktes insoweit abzustufen, dass neben- und ehrenamtliche Mitarbeitende ihre Aufgaben nur begleitend mit hauptamtlichen Mitarbeitenden wahrnehmen. Letztlich wird der Umfang der „zeugnispflichtigen“ Tätigkeiten deshalb ganz von den Umständen des Einzelfalles und deren nachvollziehbarer Darstellung abhängen.

Sofern die Träger dann die Vereinbarung getroffen und die zeugnispflichtigen Tätigkeiten identifiziert haben, stellt sich insbesondere die noch nicht befriedigend gelöste Frage nach den Kosten für das Einholen eines solchen Zeugnisses. Das Bundesjustizministerium sperrt sich zurzeit noch gegen eine Kostenbefreiung. Die Diakonie setzt sich hier weiterhin für eine angemessene Lösung ein.

⁴ Vgl. Meysen/Eschelbach: Das neue Bundeskinderschutzgesetz, Baden-Baden 2012

Ein weiterer Gesichtspunkt bei der Absicherung gegenüber Mitarbeitenden, die Gewalt an Kindern ausüben ist die Frage, inwieweit Führungszeugnisse, die erst rechtskräftige Verurteilungen dokumentieren und insofern allenfalls über das Verhalten vor dem Zeitpunkt der Anforderung geben, geeignet sind, auf laufende problematische Entwicklungen hinzuweisen. Auch im laufenden Beschäftigungsverhältnis kann ein entsprechender Eintrag allenfalls darüber informieren, dass ein Mitarbeiter oder eine Mitarbeiterin unerkannt von der Einrichtungsleitung entsprechende Straftaten begangen hat und deshalb rechtskräftig verurteilt worden ist. Da § 72a Abs. 4 SGB VIII die Pflicht zur turnusmäßigen Vorlage der Führungszeugnisse nicht explizit übernommen hat, sind Freie Träger nicht auf dieses Warnmittel festgelegt; die Vereinbarung verpflichtet sie „nur“, im Ergebnis sicherzustellen, dass die Kinder nicht einschlägig vorbestrafter Personen ausgesetzt sein können. Insofern sind sie in der Wahl der Verfahren und Instrumentarien frei, müssen aber ihrer Einschätzung nach angemessene und effektive Verfahren zur Erreichung des Ziels einsetzen. Wenn sie im Rahmen ihrer Vereinbarung nach § 72a Abs. 2 SGB VIII auf Führungszeugnisse und deren turnusmäßige Vorlage ganz verzichten wollen, sollten sie allerdings plausibel machen, dass das Ersatzmittel ebenso bzw. besser geeignet ist und schnellere Reaktionen ermöglicht.

Der Deutsche Verein entwickelt aktuell Empfehlungen zur Umsetzung des § 72 a die eine Orientierung geben können.

c. Nutzen von Gestaltungsspielräumen im SGB VIII

Wie die vorausgegangenen Darlegungen gezeigt haben, erweitert das Bundeskinderschutzgesetz den Gestaltungsspielraum von öffentlichen und freien Trägern und überlässt es diesen, bestimmte Fragen im Wege einer Vereinbarung zu regeln. Zu der bereits bestehenden Vereinbarungsregelung in § 8a SGB VIII kommen nunmehr die Vereinbarungen nach § 72a hinzu. Weitere Spielräume für Gestaltungen aber auch für Beurteilungen eröffnen die Verweise auf die Qualitätskonzepte der freien Träger.

Bewertung

Dies schafft nicht allein Freiräume. Zum einen überträgt es die Festlegung bestimmter Aspekte zur einvernehmlichen Regelung in ein Rechtsverhältnis, in dem Verhandlungen keineswegs „auf Augenhöhe“ stattfinden. Solange der öffentliche Träger weitere Aspekte wie insbesondere die Entscheidung über Betriebserlaubnisse oder die Förderung nach § 74 SGB VIII einseitig durch Verwaltungsakt regeln kann, gehen die Vertragspartner von keiner gleich starken Ausgangsposition aus. Insofern fehlt eine mit § 78g vergleichbare Instanz, die eine der Parteien in Streit- und Konfliktfällen anrufen kann und die dann den Ausgleich zwischen den jeweiligen Interessen herbeiführen kann.

Gerade vor diesem Hintergrund sind für die Nutzung von Gestaltungsspielräumen Anhaltspunkte und Handreichungen wichtig, die eine Einschätzung über die Tragfähigkeit der in den Einrichtungen auszuarbeitenden Konzepte der Qualitätssicherung und -entwicklung zulassen.

Weitere Materialien

Die vorstehende Bewertung stellt eine erste systematische Orientierung über die Neuregelungen dar. Einige Themen werden derzeit unter Beteiligung des Diakonie Bundesverbandes bearbeitet. Insbesondere sind dies Handreichungen zu den Themen

- Ombudstellen (DV)
- Finanzierung der Netzwerkarbeit (DV und AGJ)
- Ehrenamt (DV)
- Umsetzung des § 79a und Finanzierungsfragen (DV)
- Broschüre zu Beschwerdemanagement/Einbeziehung von jungen Kindern in Teilnahmeverfahren (Landesverband evangelischer Tageseinrichtungen für Kinder Schleswig-Holstein)

Sobald diese Handreichungen und Arbeitshilfen, an deren Erstellung sich die Diakonie beteiligt, erschienen sind, werden wir Ihnen diese zur weiteren Unterstützung Ihrer Arbeit so schnell als möglich zur Verfügung stellen bzw. Sie darüber informieren, wo diese erhältlich sind.

Verbandsintern soll die Broschüre zur Insoweit erfahrenen Fachkraft nach § 8a aktualisiert werden. In Kooperation mit dem Arbeitsfeld Soziale Teilhabe von Menschen mit Behinderung wird es weitere Beratungen und ggffls auch Empfehlungen zur Bedeutung der Regelungen für die Behindertenhilfe geben.

Verantwortlich:

Doris Beneke, Leitung Zentrum Familie, Bildung und Engagement
Dr. Friederike Mussnug, Stabstelle Sozialrecht