



Referatsentwurf eines Bundesgesetzes zur Verbesserung des Kinderschutzes (Bundeskinderschutzgesetz – BKiSchG) und Referatsentwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes

Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ

1. Vorbemerkung

Der vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vorgelegte Referatsentwurf eines Bundeskinderschutzgesetzes und der fast zeitgleich den Fachverbänden der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe mit der Bitte um Stellungnahme übersandte Referatsentwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes verfolgen beide das Ziel, bundesgesetzliche Regelungen für einen wirksamen Kinderschutz weiter zu entwickeln. Gesetzliche Regelungen zur Verbesserung des Kinderschutzes sollen insbesondere durch die Schaffung einer bundeseinheitlichen Befugnisnorm für die Weitergabe von Informationen für Berufsgeheimnisträger, die konkretere Ausgestaltung der Anforderungen an die Gefährdungseinschätzung durch das Jugendamt und der Übermittlung von Informationen beim Wohnortwechsel sowie durch die Einführung eines „erweiterten Führungszeugnisses“ geschaffen werden.

Die Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ bezieht sich im Rahmen der vorliegenden Stellungnahme auf beide Gesetzesvorhaben, die gleichermaßen auf Grundlage der Beschlüsse der Kinderschutzgipfel im Dezember 2007 und Juni 2008 erarbeitet worden sind. Die AGJ begrüßt die Einführung eines erweiterten Führungszeugnisses im Entwurf zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes als fachlich sinnvolle und von der Praxis wiederholt angemahnte Änderung. Die AGJ stellt fest, dass die mit Artikel 1 und 2 des aktuellen Entwurfes eines Bundeskinderschutzgesetzes verbundenen Neuregelungen zur Zusammenarbeit im Kinderschutz zum Teil von den Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe angezeigte Modifizierungsbedarfe aufgreifen. Die vorgeschlagenen Neuregelungen bleiben in ihren Formulierungen jedoch vielfach unpräzise und werden den fachlichen Herausforderungen im Kinderschutz nicht gerecht. Uneingeschränkt zustimmen kann die AGJ den geplanten Änderungen des SGB VIII und den Neuregelungen in dem Gesetz über die Zusammenarbeit im Kinderschutz daher nicht.



Impressum

Arbeitsgemeinschaft
für Kinder- und
Jugendhilfe – AGJ
Mühlendamm 3
10178 Berlin
Tel. 0049 (0) 30 400 40-200
Fax 0049 (0) 30 400 40-232
E-Mail: agj@agj.de
www.agj.de

Die Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ wird aus Mitteln des Kinder- und Jugendplans des Bundes gefördert.

2. Entwurf eines Bundeskinderschutzgesetzes zur Verbesserung des Kinderschutzes (Bundeskinderschutzgesetz – BKiSchG)

a) Artikel 1: Gesetz über die Zusammenarbeit im Kinderschutz

Mit den Neuregelungen sollen zentrale Forderungen der beiden o. g. Kinderschutzgipfel umgesetzt werden, an denen die Bundeskanzlerin und die Regierungschefs der Länder beteiligt waren. Obwohl bereits nach geltendem Recht Berufsgeheimnisträgern, die der strafbewehrten Schweigepflicht gemäß § 203 StGB unterliegen, die Weitergabe von Informationen und Privatgeheimnissen auf der Grundlage des rechtfertigenden Notstandes (§ 34 StGB) möglich ist, bestehen insbesondere im Bereich der medizinischen Berufe (z. B. Kinder- und Jugendärztinnen und -ärzte) Anwendungsschwierigkeiten und Unsicherheiten, wie bei (Verdacht auf) Kindeswohlgefährdung zu verfahren ist. Denn die Offenbarung von Patientendaten zum Schutz höherwertiger Rechtsgüter nach § 34 StGB setzt eine Notstandssituation voraus, die sich dadurch auszeichnet, dass eine unmittelbare Gefahr nicht anders als durch den Bruch der Schweigepflicht abwendbar ist. Darüber hinaus muss bei einer Abwägung der widerstreitenden Interessen das gefährdete Rechtsgut wesentlich schwerer wiegen als das Interesse des Patienten an der Geheimhaltung seiner Daten. Dies im Einzelfall anhand aller relevanten Umstände abzuwägen, hat in der Vergangenheit insbesondere bei Kinderärztinnen und Kinderärzten zu Unsicherheiten geführt.

Die AGJ stellt fest, dass die Schaffung einer ausdrücklichen Ermächtigung zur Datenweitergabe in § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit des Kinderschutzes, die eine eigene Gefährdungseinschätzung der Geheimnisträger im Sinne des § 203 StGB entbehrlich macht, noch nicht geeignet ist, um insbesondere Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im medizinischen Bereich die beabsichtigte Handlungssicherheit bei der Informationsweitergabe zu geben. Nach der Neuregelung können Daten nun bereits unterhalb der Schwelle der festgestellten Gefährdung übermittelt werden¹. Im Prinzip sinnvoll ist dabei aus Sicht der AGJ das vorgeschlagene zweistufige Vorgehen, das vorsieht, vor einer Informationsweitergabe zunächst bei den Personensorgeberechtigten auf die Inanspruchnahme der erforderlichen Hilfen hinzuwirken. Insgesamt bewertet die AGJ § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit des Kinderschutzes jedoch kritisch. Mit der Herabsenkung der oben beschriebenen Schwelle zur Weitergabe von Informationen wird der mit § 203 StGB beabsichtigte Schutz von Privatgeheimnissen im Hinblick auf den Kinderschutz letztlich ausgehöhlt. Die Geltung der vorgeschlagenen Befugnisnorm auf alle

¹ Die AGJ weist darauf hin, dass unabhängig von der Frage der Berechtigung zur Weitergabe von Daten im Einzelfall auch eine Pflicht zur Anzeige und Offenbarung des Geheimnisses bestehen kann, die sich entweder aus einer so genannten Garantienstellung oder aus der Pflicht zur Hilfeleistung bei Unglücksfällen gemäß § 323c StGB (unterlassene Hilfeleistung) ergeben kann. Grundsätzlich wird etwa eine behandelnde Ärztin bzw. ein Arzt in Fällen akuter Lebensgefahr verpflichtet sein, seine Schweigepflicht in dem Umfang zu brechen, wie es erforderlich ist, um die drohende Gefahr von der Patientin bzw. dem Patient abzuwenden.

von § 203 StGB erfassten heterogenen Berufsgruppen (wie z. B. Tierärzte/innen und Steuerberater/innen) kann ebenfalls nicht nachvollzogen werden und führt aus Sicht der AGJ zu keiner Verbesserung im Kinderschutz.

Die AGJ stellt auch die in § 3 Abs. 1 des Gesetzes über die Zusammenarbeit im Kinderschutz geregelte Einbeziehung von Personen, die mit der Ausbildung, Erziehung oder Betreuung von Kindern und Jugendlichen außerhalb von Diensten und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe betraut sind, als unverhältnismäßige Ausweitung von Meldepflichten im Kinderschutz in Frage. Alle von der Neuregelung betroffenen Betreuungs-, Ausbildungs- und Erziehungspersonen sollen künftig einer Pflicht zur Aufklärung von gewichtigen Anhaltspunkten für eine Kindeswohlgefährdung nachkommen und Informationen an das Jugendamt weitergeben, wobei eine Gefährdungseinschätzung und entsprechend auch die eigenständige Verantwortungsübernahme der von § 3 erfassten Personen für entbehrlich gehalten wird. Anders als in § 2 handelt es sich bei § 3 nicht um eine Befugnis zur Informationsweitergabe, sondern um eine Meldepflicht, die bei jeder vagen Einschätzung, ob ein Tätigwerden der Kinder- und Jugendhilfe erforderlich ist, entsteht. Erfahrungen aus dem Ausland (z. B. Großbritannien) mit ähnlich unbestimmten bzw. weitgefassten Meldepflichten haben gezeigt, dass solche Regelungen zu einer Flut von Meldungen führen, die mit den vorhandenen Ressourcen kaum bearbeitet werden können. Das Ziel eines effektiven Kinderschutzes wird damit insgesamt konterkariert.

b) Artikel 2: Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch

(1) Änderung des § 8a SGB VIII

(a) Änderung des § 8a Abs. 1 Satz 2 SGB VIII

Die in § 8a Abs. 1 Satz 2 SGB VIII vorgesehene Einführung der Verpflichtung des Jugendamtes, sich im Rahmen der Gefährdungseinschätzung einen unmittelbaren Eindruck von dem Kind bzw. Jugendlichen und in der Regel auch von dessen persönlicher Umgebung zu verschaffen, wird mehrheitlich von der AGJ kritisch und ablehnend bewertet.

Einigkeit besteht dahingehend, dass der Hausbesuch ein wichtiges Instrument innerhalb der Arbeit der Kinder- und Jugendhilfe ist. In bestimmten Gefährdungsfällen ist er ein sinnvolles, notwendiges Mittel und anerkannter fachlicher Standard zur genaueren Einschätzung einer Gefährdung. Die Einführung einer Regel-Verpflichtung zum Hausbesuch ist jedoch aus Sicht der überwiegenden Mehrheit in der AGJ unverhältnismäßig, mit den methodischen Maximen der Kinder- und Jugendhilfe unvereinbar und wird der komplexen Vielfalt möglicher Gefährdungssituationen nicht gerecht. So sind insbesondere bei emotionaler und kognitiver Vernachlässigung, bei psychischer Misshandlung und bei sexuellem Missbrauch Hausbesuche zur Gefährdungseinschätzung oft nicht geeignet.

Die Einschätzung einer Gefährdungssituation bedarf ebenso wie das Vorgehen im Einzelfall einer sorgfältigen Abwägung und darf keinem mechanistischen Verständnis von Helfen folgen. In der Praxis der Kinder- und Jugendhilfe geht es um einen komplexen Prozess, bei dem die Gefährdungseinschätzung, der Zugang zu Hilfemöglichkeiten, die Entwicklung des Falles und die Wirkungen des Eingreifens in einem untrennbaren Zusammenhang zu sehen und Wechselwirkungen zu berücksichtigen sind. Schematische Reaktionen und eine einseitige methodische regelhafte Kontrollverpflichtung widersprechen den in der professionellen Kinderschutzpraxis ausgebildeten fachlichen Standards. Die Methodewahl muss bis zu einem gewissen Grad immer auch im Ermessen der handelnden Fachkraft liegen.

Aus Sicht der AGJ braucht Kinderschutz in erster Linie ein Klima, das Kinder und Eltern in einen ebenso verbindlichen wie vertrauensvollen Kontakt mit den helfenden Stellen bringt und es ihnen erleichtert, Schutz zu suchen und Hilfe anzunehmen. In vielen Fällen wäre die Durchführung eines Hausbesuchs zur Feststellung einer Kindeswohlgefährdung und Entscheidung über etwaige Hilfeprozesse kontraproduktiv: Kontaktaufnahmen und auf Freiwilligkeit basierende Kooperationen und Bündnisse im Rahmen einer vertrauensvollen Beziehung mit den Eltern würden erschwert. Während der Phase der Gewinnung von Informationen zur Einschätzung einer Gefährdungssituation werden oft entscheidende Weichen dafür gestellt, welche Veränderungsmöglichkeiten gemeinsam mit den Eltern entwickelt werden können. Mit einer Verpflichtung zum Hausbesuch als Regelverfahren, das stets im Kontext eines schwerwiegenden Verdachts auf eine Gefährdung des Kindeswohls steht, würde diese Kooperationsbereitschaft der Eltern deutlich geschmälert. Angebote der Kinder- und Jugendhilfe in Form von niedrigschwelligen, frühen Hilfen würden voraussichtlich deutlich weniger häufig von Kindern, Jugendlichen und ihren Eltern genutzt, wenn im Rahmen der Inanspruchnahme dieser Hilfeangebote bekannt gewordene Erkenntnisse stets einen Hausbesuch des Jugendamtes zur Folge hätten.

Die Einfügung des § 8a in das SGB VIII im Jahre 2005 stellte einen wichtigen fachpolitischen Impuls zur Verbesserung des Kinderschutzes dar, sie hat vielfältige Fachdiskussionen ausgelöst und zahlreiche Fort- und Weiterbildungen sowie Netzbildungen im Bereich des Kinderschutzes nach sich gezogen. Die Träger der öffentlichen und freien Kinder- und Jugendhilfe haben umfangreiche Handlungsvereinbarungen erarbeitet und sind intensiv bemüht, die Vorgaben der Regelung umzusetzen. Alle diese Vereinbarungen und intensiven Verständigungsprozesse zielen darauf ab, Gefährdungen so rechtzeitig wie möglich zu erkennen und ihnen zu begegnen, damit es gar nicht erst zu einer akut schwerwiegenden Gefährdung kommt.

Neben einer fachlichen Bewertung der Regelpflicht zum Hausbesuch möchte die AGJ die praktische Grenze dieses Instruments hervorheben, mit dem keine Befugnis zur Durchsuchung oder zu Eingriffen und Beschränkungen des Grundrechts auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) einhergeht. Wie in der

Begründung der Regelung zutreffend ausgeführt, setzt die Durchführung des Hausbesuches daher beim Wohnungsinhaber die Bereitschaft voraus, den Zutritt zu gewähren. Nur bei Gefahr für Leib oder Leben des Kindes ist gemäß § 8a Abs. 4 SGB VIII die Polizei (zusätzlich) einzuschalten und ein Eingriff in Art. 13 GG gerechtfertigt.

Hinweisen möchte die AGJ auf bereits vorhandene einschlägige Empfehlungen, die Verfahrensstandards bei Kinderschutzfällen in den Jugendämtern sehr detailliert beschreiben und damit Handlungssicherheit in der Praxis vermitteln². Diese untergesetzlichen fachlichen Standards und Leitlinien sind aus Sicht der AGJ stetig zu aktualisieren und ggf. anzupassen. Gesetzliche Regelungslücken mit Blick auf § 8a Abs. 1 SGB VIII sieht die AGJ nicht.

(b) Änderung des § 8a Abs. 2 SGB VIII

Die Neuformulierung des § 8a Abs. 2 SGB VIII wird von der AGJ als Klarstellung des spezifischen Schutzauftrages der Einrichtungen und Dienste im Bereich der freien Kinder- und Jugendhilfe begrüßt. Die Präzisierung der künftigen Informationspflicht, dahingehend, dass eine Kontaktaufnahme mit dem Jugendamt bereits dann erfolgen muss, wenn die Personensorgeberechtigten die Mitwirkung an der Gefährdungseinschätzung verweigern oder die erforderlichen Hilfen nicht in Anspruch nehmen, ist hilfreich und den tatsächlichen Abläufen in der Praxis der Einrichtungen und Diensten für den Bereich der freien Kinder- und Jugendhilfe angemessen. Die derzeit teilweise bestehenden Unsicherheiten würden bei Fortgeltung des bisherigen Wortlauts („Wahrnehmung des Schutzauftrages in entsprechender Weise“) und Einführung regelmäßiger Hausbesuche durch das Jugendamt weiter verstärkt.

(2) Änderung des § 86c SGB VIII

Die AGJ begrüßt die Regelung im dem neu einzufügenden Absatz 2 des § 86c SGB VIII als einheitliche Verfahrensregelung für eine qualifizierte Fallübergabe im Anwendungsbereich des § 36 SGB VIII. Mit dieser Regelung werden Forderungen aus der Praxis der Kinder- und Jugendhilfe aufgegriffen (Datenübergabe, Übergabegespräch bei der Fortsetzung der Leistung, Beteiligung der Leistungsberechtigten, zeitnahe Hilfeplanfortschreibung). Die Neuregelung darf aber nicht dazu führen, dass die Übernahme des Hilfe geschehens verzögert wird. Deshalb sollte das gemeinsame Übergabegespräch dann entfallen, wenn der übernehmende Träger es für entbehrlich hält. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn bei Hilfen nach den §§ 33-35 SGB VIII der Zuständigkeitswechsel wegen eines Wohnortwechsels des einen Elternteils erfolgt und dieser Umstand wahrscheinlich keine Auswirkung auf das Hilfe geschehen haben wird. Systematisch könnte die Regelung besser in § 36 selbst aufgenommen werden.

Das mit der Neueinfügung von Abs. 3 des § 86c SGB VIII verbundene Anliegen, bestehende Regelungsbedarfe bei der

² Siehe z. B. Empfehlungen des Deutschen Städtetages zur Festlegung fachlicher Verfahrensstandards in den Jugendämtern bei akut schwerwiegender Gefährdung des Kindeswohls vom 1.04.2003 in Das Jugendamt 5/2003.

Weitergabe von Informationen bei Kindeswohlgefährdungen zu berücksichtigen, wird von der AGJ unterstützt. Zum Schutz vor ungerechtfertigten Einschränkungen des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 GG) liegen den datenschutzrechtlichen Vorschriften jedoch drei elementare Grundsätze für die Arbeit im Umgang mit persönlichen Daten zugrunde, die auch bei einer Informationsweitergabe bei Kindeswohlgefährdungen zu berücksichtigen sind: das Transparenzgebot (die Voraussetzungen für die Erhebung und Verwendung von Daten sowie deren Umfang müssen für die Bürgerinnen und Bürger im Voraus erkennbar sein), das Bestimmtheitsgebot (der Erhebungs- und Verwendungszweck muss bereichsspezifisch und präzise bestimmbar sowie bestimmt sein) und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (die Erhebung und Verwendung der Daten zum Erreichen des angestrebten Zwecks muss geeignet sein).

Die vorgeschlagene Regelung einer generellen Datenweitergabe bei „gewichtigen Anhaltspunkten“ für die Gefährdung des Wohls eines Kindes oder eines Jugendlichen wird dem Bestimmtheitsgebot aus Sicht der AGJ nicht gerecht. Die notwendige Bestimmbarkeit des Erhebungs- und Verwendungszweckes ist nicht gegeben, auch in der Gesetzesbegründung finden sich keine Konkretisierungen. Denkbar wäre etwa eine gesetzliche Regelung der Pflicht zur Information und Datenweitergabe für den Fall, dass das Jugendamt einen Antrag nach § 1666 BGB eingeleitet hat und die Familie verzieht.

Im Übrigen wird angeregt, die Informationen dem nach § 87 SGB VIII zuständigen örtlichen Träger zukommen zu lassen. Die Ermittlung des nach § 86 SGB VIII zuständigen Trägers bereitet praktisch nicht selten erhebliche Probleme und stellt im Übrigen keineswegs sicher, dass dieser auch fallführend für ein Hilfeschehen ist. Bei der Umsetzung des Schutzauftrages, worum es im Wesentlichen geht, ist aber der nach § 87 SGB VIII zuständige Träger in jedem Falle handlungsverpflichtet.

Die Realisierung des in § 86c Abs. 2 und 3 SGB VIII jeweils vorgesehenen Übergabegespräches wird vor dem Hintergrund des damit verbundenen personellen und organisatorischen Aufwandes in der Praxis nur bedingt möglich sein.

3. Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes

Die Neuregelungen des Referatsentwurfes eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes werden von der AGJ begrüßt. Die Einführung eines erweiterten Führungszeugnisses in einem neu ins Bundeszentralregistergesetz einzufügenden § 30a kommt ebenfalls einer zentralen Forderung der Kinder- und Jugendhilfe im Kontext der Debatte um § 72a SGB VIII nach. Es ist zu konstatieren, dass weder die Vorlage eines Behördenführungszeugnisses noch eines Privatführungszeugnisses eine lückenlose und umfassende Auskunft darüber gibt, ob jemand wegen der in § 72a SGB VIII aufgezählten Delikte verurteilt worden ist. Selbst ein

Führungszeugnis ohne Eintrag kann keine vollständige Garantie bieten, da z. B. bestimmte Verurteilungen nach Ablauf von Fristen gelöscht werden, andere Verurteilungen z. B. wegen zu geringem Strafmaß gar nicht aufgenommen werden.

Mit den geplanten Neuregelungen und der inhaltlichen Ausgestaltung des erweiterten Führungszeugnisses (z. B. Aufnahme von in § 72a SGB VIII genannten Verurteilungen gemäß § 32 Abs. 5 BZRG (neu) auch dann, wenn eine Nichtaufnahme nach § 32 Abs. 2 Nr. 3 bis 9 BZRG vorgesehen ist; Ausdehnung der Zehn-Jahres-Frist auf erweiterte Führungszeugnisse) wird die Aussagekraft von Führungszeugnissen gesteigert, auf deren Einholung nicht verzichtet werden kann und darf. Angesichts der insgesamt nach wie vor beschränkten Aussagekraft von Führungszeugnissen ist es darüber hinaus wichtig, dass der Arbeitgeber im Rahmen der Prüfung der persönlichen Eignung die Bewerberin oder den Bewerber nach möglichen Verurteilungen bzw. einschlägigen laufenden Strafverfahren befragt.

Die AGJ plädiert abschließend für eine verbesserte und kontinuierlichere Umsetzung der Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra). Diese stellt neben der Vorlage von Führungszeugnissen eine sinnvolle Ergänzung im Rahmen der Überprüfung der persönlichen Eignung von Fachkräften in der Kinder- und Jugendhilfe gemäß § 72a SGB VIII dar. Der Zweck dieser Vorschrift wird über die MiStra-Mitteilungen in manchen Fällen sogar besser als über die Vorlage von Führungszeugnissen erreicht, da Gefährdungen für Kinder und Jugendliche nicht erst nach einer rechtskräftigen Verurteilung, sondern bereits im laufenden Strafverfahren bekannt werden. Allerdings sind auch die MiStra-Mitteilungen nur begrenzt geeignet, den Schutzauftrag zu erfüllen, weil die Mitteilungen in Strafsachen nicht in allen Fällen für die Justiz verpflichtend sind. Aus Sicht der AGJ gilt es daher, die Mitteilungspraxis in Strafsachen zu verbessern und die Staatsanwaltschaften über die Regelung des § 72a SGB VIII zu informieren und auf die besondere Bedeutung der MiStra in diesem Zusammenhang hinzuweisen. Jugendämter sollten die jeweils zuständige Staatsanwaltschaft vor Ort über den Regelungsinhalt des § 72a SGB VIII informieren und auffordern, MiStra-Mitteilungen regelmäßig an die Jugendämter weiterzuleiten.

Geschäftsführender Vorstand der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ

Berlin, 17. Dezember 2008