



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

Vorgelegt vom
Institut für soziale Arbeit e. V.

Bearbeitung:

André Altermann, Monika Althoff, Sigrid A. Bathke, Désirée Frese, Erwin Jordan, Regine Müller,
Hans-Jürgen Schimke

Aktualisierte Version

Münster, 28.02.2011

Vorbemerkung

Das Institut für soziale Arbeit e.V. (ISA) begrüßt ausdrücklich den neuen Anlauf für eine bundesgesetzliche Regelung im Kinderschutz. Die Entwicklung der Praxis seit Inkrafttreten des KICK im Jahr 2005 hat gezeigt, dass klarstellende und weiterführende Regelungen zur Optimierung eines präventiven und kooperativen Kinderschutzes erforderlich sind. Der Referentenentwurf geht an vielen Stellen in dieser Frage in die richtige Richtung, insbesondere trägt er durch die Klarstellungen in § 1 KKG über die Rolle der Eltern und des Staates im Kinderschutz zu einer Präzisierung des präventiven Wächteramts bei. Wünschenswert wäre in diesem Zusammenhang eine Präzisierung des Kindeswohlbegriffs und ein Bezug zu der Notwendigkeit einer verfassungsrechtlich verankerten Rechtsposition des Kindes. Besonders positiv hervorzuheben sind folgende Regelungskomplexe:

- Stärkung der Frühen Hilfen unter Einbeziehung der Familienhebammen;
- Neu-Strukturierung des Schutzauftrags für freie und öffentliche Träger der Jugendhilfe;
- Ausgestaltung und Stärkung der Rolle der Kinderschutzfachkraft;
- Erweiterung des Kreises der Berufsgeheimnisträger und klare Weitergaberegeln im Datenschutz.

Weitere Diskussionen bedürfen die Regelungen über

- die Standardentwicklung bei den öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe;
- die Führungszeugnisse im ehrenamtlichen Bereich und
- die Erhebung und Statistik.

Kritisch sieht das ISA

- die mangelnde Hinterlegung des Gesetzes mit finanziellen Ressourcen und
- die mangelnde Präzisierung des Angebots nach § 16 SGB VIII und die damit verbundene Unverbindlichkeit der Regelungen im präventiven Bereich.

Im Einzelnen nimmt das ISA zu folgenden Regelungen Stellung:

Zu § 2 KKG

Die Vorschrift beschreibt, dass sowohl Eltern als auch werdende Mütter und Väter Anspruch auf Information und Beratung in Fragen der Schwangerschaft, Geburt und Entwicklung des Kindes in den ersten Lebensjahren haben. Dieser Anspruch ist fachlich notwendig und richtig, die Anspruchsnorm wird vom ISA unterstützt. Die Fassung des Referentenentwurfs zum Bundeskinderschutzgesetz bietet nun die Möglichkeit, dass Eltern und werdende Mütter und Väter aufgrund der besonderen Situation bereits einen Anspruch auf Beratung haben.

In Absatz 2 wird den Ländern übergeben, dass alle Eltern über das Leistungsangebot der zuständigen Leistungsträger im örtlichen Einzugsbereich informiert werden. Die Übertragung dieser Aufgabe auf die Länderebene erscheint inhaltlich gesehen nicht notwendig, kann

jedoch aufgrund des normativen Charakters des Paragraphen und der Überprüfung der Umsetzung geboten sein.

Die Eltern sollen „unverzüglich nach der Geburt“ informiert werden. An dieser Stelle hat der Gesetzgeber kein Datum eingefügt. Es könnte aber – auf Basis der Ergebnisse der Studie „Aufsuchende Elternkontakte – Zielsetzungen, Konzeptionen und Wirkungen“ – fachlich geboten sein, sich auf das zeitliche Fenster von sechs Monaten festzulegen, da in Nordrhein-Westfalen keines der in die Studie eingegangenen Konzepte eine Durchführung des Willkommensbesuches nach diesem Zeitpunkt anbietet.

Das ISA begrüßt grundsätzlich die Einrichtung eines Anspruchs für Eltern und werdende Eltern(-teile) auf Beratung in dem Fragenkomplex rund um die Geburt eines Kindes. Im Besonderen ist es erfreulich, dass hierdurch den „Akquisemodellen“¹ im Bereich der Frühen Hilfen eine besondere Bedeutung zufällt. Damit sind Ansätze und Angebote gemeint, die Wege und Zugänge zu Eltern schaffen und passende Hilfen, z.B. im Bereich von frühen „Hilfen“ im Sinne von Angeboten zur Förderung der Erziehungsfähigkeit, Elternkompetenz, Stärkung der Entwicklung des Kindes etc., vermitteln. An dieser Stelle sind die Forschungen des ISA ein ergänzender Fokus zu den Modellprojekten des Nationalen Zentrums Früher Hilfen (NZFH). Es wird empfohlen, zur Umsetzung der Elternbesuchsdienste eine gesetzliche Formulierung zu erreichen, die es den Kommunen und Kreisen freistellt, über den Weg der freien oder öffentlichen Träger eine Koordination von Elternbesuchsdiensten vorzunehmen. Sie sollte im Bereich des Datenschutzes die notwendige Klärung und Rechtskonformität gewährleisten und eine praktische Vorgehensweise zulassen, bei der möglichst viele Eltern diskriminierungsfrei erreicht und in erster Linie informiert werden können.

Zu § 3 KKG

Die Vorschrift wird insgesamt begrüßt, insbesondere ist es erfreulich, dass grundsätzlich eine Summe von 30 Mio. Euro für die Bereitstellung von Leistungen im Rahmen der Frühen Hilfen zur Verfügung gestellt werden *sollen*. Es ist jedoch zu befürchten, dass die oftmals aufwendigen und mühsamen Abstimmungsverfahren und Genehmigungsprozesse in den Kommunen, Dezernatsebenen und Jugendhilfeausschüssen, die die Gewährung von Frühen Hilfen zum Bestand haben und sich im Rahmen der Beratungen beim Auf- und Ausbau von Netzwerken Früher Hilfen als kontinuierliche Erfahrung manifestieren, durch den Gesetzesvorschlag wenig gesetzlich verankerte Orientierung und Begleitung erfahren. Aus der Beratung von Kommunen und Kreisen zum Auf- und Ausbau eines kommunalen Netzwerks Früher Hilfen, die das ISA bereits seit mehreren Jahren in den Bundesländern Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen durchführt, wird deutlich, dass der Aufbau Früher Hilfen in den einzelnen Kommunen und Kreisen jeweils unterschiedliche Abstimmungsnotwendigkeiten und Klärungen auf verschiedenen Entscheidungsebenen nach sich zieht. Inwieweit die Kommunen und Kreise durch den Gesetzesvorschlag tatsächlich in den Nutzen einer begleitenden finanziellen Förderung gelangen werden, bleibt unter der jetzt intendierten

¹ Dieser Begriff ist durch das ISA bei der Beantragung eines Praxistransferprojektes „Frühe Hilfen“ in Kooperation mit der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster entwickelt worden.

gesetzlichen Regelung im Bundeskinderschutzgesetz offen und im Einzelfall des kommunalen Aushandlungsprozesses variabel.

Aus Sicht des ISA ist darauf hinzuweisen, dass es nicht ausreicht, lediglich die Erweiterung der Hilfsangebote im Bereich Früher Hilfen zu erhöhen, sondern zum einen sichergestellt werden muss, dass sie (sofern vorhanden) auf Basis der Ergebnisse des Modellprojektes Nationales Zentrum Früher Hilfen geschehen. Zum anderen – und dieses ist eine wesentliche Erkenntnis der Beratung zum Auf- und Ausbau eines Netzwerks Früher Hilfen – müssen die Umsetzungsprozesse der Hilfen in Bezug auf Kommunikationswege, Abstimmungsprozesse, Qualifikation der Mitarbeiter/innen optimiert und angepasst werden. Im Rahmen von Weiterbildungs- und Optimierungskonzepten ist das ISA gemeinsam mit der Universität Münster bemüht, in den nächsten zwei Jahren unter Einbezug von zehn Modellstandorten ein Konzept zu erstellen, das den Transfer der wissenschaftlichen Erkenntnisse in die Praxis sicherstellt und den Akteuren des Netzwerks Früher Hilfen Handlungskompetenzen zur Verfügung stellt.

Zu § 4 KKG

Das ISA befürwortet die Erweiterung des Kreises derjenigen Fachkräfte, die bei der Feststellung von gewichtigen Anhaltspunkten einer Gefährdung des Wohls eines Kindes oder eines Jugendlichen mit fachlichen Verfahrensschritten reagieren sollen.

Das ISA begrüßt an dieser Stelle die Soll-Bestimmung, die den genannten Berufsgruppen eine unmittelbare Reaktion und ein Tätigwerden vorgibt und die Verantwortung dieser Berufsgruppen im Kinderschutz unterstreicht. Es ist zu diskutieren, welche Bestimmungen eine größtmögliche Verbindlichkeit der Verfahrensschritte herzustellen vermögen.

Das ISA begrüßt ausdrücklich, dass diese Berufsgruppen für diese sicherlich neuen Verfahrensschritte einen Anspruch auf eine Beratung durch eine Kinderschutzfachkraft haben. Wie oben dargelegt stellt insbesondere die Entscheidung, ob ein Tätigwerden des Jugendamtes erforderlich ist, die genannten Berufsgruppen vor neue Anforderungen. Deshalb sollte diese Entscheidung in enger Abstimmung mit einer Kinderschutzfachkraft erfolgen.

Das ISA teilt die Ansicht, dass durch die Hinzuziehung der Kinderschutzfachkraft fachliches Wissen zu Kindes- oder Jugendwohlgefährdung in den Beratungsprozess eingebracht wird. Um dem komplexen Anspruch einer Einschätzung der Gefährdung eines Kindes oder eines Jugendlichen gerecht zu werden, sind Kenntnisse und Erfahrungen einer ausgebildeten Kinderschutzfachkraft erforderlich. Das ISA sieht an dieser Stelle die Notwendigkeit, sich über die Anzahl und Ausbildung und Qualifizierung der Kinderschutzfachkräfte Klarheit zu verschaffen. Dadurch, dass mehrere Berufsgruppen erstmalig mit der Beratung bei Kindeswohlgefährdung konfrontiert sind, werden unseres Erachtens mehr ausgebildete Kinderschutzfachkräfte benötigt. Das ISA regt hier die Diskussion über Rolle und Auftrag der Kinderschutzfachkräfte an und hat aus der Praxis heraus dazu Empfehlungen und Standards

formuliert, auf die an dieser Stelle verwiesen werden soll.² Das ISA begrüßt die Aufgabenzuschreibung in der Begründung des Referentenentwurfs, dass es Aufgabe der öffentlichen Jugendhilfe ist, dass in der jeweiligen Region ein Pool kompetenter Personen für die Aufgabe der Kinderschutzfachkraft zur Verfügung steht. Bei einer wachsenden Zahl von Kinderschutzfachkräften, die u.U. arbeitsfeldspezifisch zur Beratung hinzugezogen werden, ist die Zusammenführung und somit eine Übersicht über die Beratungsfachkräfte in einer Kommune aus unseren Erfahrungen erforderlich, um eine unmittelbare Beratung verbindlich zu gewährleisten.

Aus der Arbeit des ISA mit Kooperationen zwischen Jugendhilfe und Schule und an die Erfahrungen aus der Praxis anknüpfend, haben sich Vereinbarungen zum Kinderschutz zwischen Schule und öffentlichem Träger der Jugendhilfe als sehr dienlich erwiesen. Die gemeinsam geschlossenen Vereinbarungen beinhalten für den Fall einer Kindeswohlgefährdung u.a. den Austausch der Informationen, verbindliche Verfahrensschritte, Ansprechpartner/innen und gemeinsame Ziele der Kooperation. Die Kooperation zwischen Schule und Jugendhilfe im Bereich des Kinderschutzes ist unerlässlich, um im Bedarfsfall zügig handeln zu können. Die Vereinbarungen sind mit einem gemeinsamen Aushandlungsprozess verbunden, der im Fall der Kindeswohlgefährdung Handlungssicherheit gibt und Reaktionsketten beschreibt. Es ist zu prüfen, ob das Abschließen von Vereinbarungen in das Gesetz aufgenommen werden soll und ob es Vereinbarungen mit den anderen genannten Berufsgruppen in § 5 KKG geben soll, analog den Vereinbarungen zwischen Jugendhilfe und Schule und den damit verbundenen guten Erfahrungen.

Jugendliche dürfen in der Diskussion um einen wirksamen Kinderschutz nicht aus dem Blick verloren werden. Durch die Erweiterung des Personenkreises auf die in § 4 KKG genannten Berufsgruppen werden Fachkräfte angesprochen, die mit Jugendlichen arbeiten (z.B. Lehrer/innen). Der Begriff der „Kindeswohlgefährdung“ rückt zunächst Kinder in den Fokus der beteiligten Fachkräfte, aber hier müssen ebenso Jugendliche in den Blick genommen werden. Das neue Gesetz könnte auch hier eine Lücke schließen. Es gibt viele Erkenntnisse und fachliche Diskussionen zu Kindern und Kindeswohlgefährdung und analog dazu ist eine fachliche Diskussion zu Jugendlichen und ihren Gefährdungen notwendig.

Zu § 5 KKG

Das ISA begrüßt ausdrücklich die bundeseinheitliche Norm für die Weitergabe von Informationen an das Jugendamt. Diese Vereinheitlichung trägt zu mehr Sicherheit bei der Anwendung des Datenschutzes bei und trägt dem Gedanken der Kooperation zwischen den genannten Berufsgruppen und dem öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe Rechnung.

Zu § 8a SGB VIII

² Institut für soziale Arbeit e.V./Deutscher Kinderschutzbund Landesverband NRW/Bildungsakademie BiS: Überlegungen zur Ausgestaltung der Rolle der Kinderschutzfachkraft. In: Das Jugendamt, Heft 1, 2010.

Die Neu-Strukturierung des § 8a SGB VIII und die Ergänzung durch § 8b SGB VIII wird vom ISA ausdrücklich begrüßt. Die eigenständige Formulierung des Schutzauftrags für die freien Träger der Jugendhilfe verdeutlicht deren Rolle und Verantwortung im Kinderschutz und kann zu verbesserten Kooperationsformen beitragen. Besondere Aufmerksamkeit ist in diesem Zusammenhang den Vereinbarungen nach § 8a Abs. 2 SGB VIII (alte Fassung) zu widmen.

Auf Grundlage der Erfahrungen des ISA in der Qualifizierung der Kinderschutzfachkräfte und der Beratung von Kommunen im Kinderschutz beobachten wir, dass insbesondere in Nordrhein-Westfalen die Mehrzahl der Kommunen solche Vereinbarungen abgeschlossen haben, aber oftmals diese Vereinbarungen nicht „gelebt“ werden. Es handelt sich in der Mehrzahl um allgemeine Mustervereinbarungen, die selten an die regionalen Gegebenheiten und Bedarfe angepasst worden sind, die die Fachkräfte vor Ort oft nicht kennen und selten als Instrument einer abgestimmten und gemeinsamen Zusammenarbeit genutzt werden. Unsere Ergebnisse aus der Studie „Kindeswohlgefährdung“ im Auftrag des Ministeriums für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen³ haben gezeigt, dass die Kooperationsvereinbarungen in Nordrhein-Westfalen selten zur Handlungssicherheit und Klarheit beitragen, weil sie folgende Aspekte nicht konkret und differenziert genug regeln:

- Es fehlt zum großen Teil eine Präzisierung der Verfahrensregeln und der Schnittstellen in der Zusammenarbeit (Wer hat wann was zu tun? Wer informiert wann wen wie?)
- Es fehlt eine Präzisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe wie „gewichtige Anhaltspunkte“ oder der „insoweit erfahrenen Fachkraft“
- Es fehlen Angaben zur Finanzierung der Beratungstätigkeit der Kinderschutzfachkräfte, zum regionalen Pool an anfragbaren Kinderschutzfachkräften und zu ihrer regionalen Vernetzung und Koordinierung sowie zu ihrer Weiterqualifizierung.

Das ISA nimmt an dieser Stelle wahr, dass die ausgebildeten Kinderschutzfachkräfte selten sofort ihre Beratungstätigkeit aufnehmen können, da sie zunächst in den Einrichtungen, die sie beraten sollen, Schulungsarbeiten und Aufgaben der Qualitätsentwicklung im Kinderschutz übernehmen. Das ISA hält die Mitarbeit und Übernahme von Aufgaben der einrichtungsinternen als auch regionalen Qualitätsentwicklung im Kinderschutz der Kinderschutzfachkräfte für wichtig und notwendig, möchte aber darauf hinweisen, dass sie in der Wahrnehmung dieser Aufgaben oft alleine gelassen werden. Es braucht vor allem in den Kommunen auf Steuerungsebene die Koordination der Vereinbarungen, der Zusammenarbeit zwischen den Trägern und einer fortlaufenden Qualitätsentwicklung im Kinderschutz. Es braucht unserer Meinung nach eine Koordination, z.B. in Form einer „koordinierenden Kinderschutzfachkraft“⁴, die einen Überblick über die regional anfragbaren Kinderschutz-

³ Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MGFFI) (Hrsg.): Kindeswohlgefährdung – Ursachen, Erscheinungsformen und neue Ansätze der Prävention, Studie. 2010: 200.

⁴ Der Begriff wurde von Teilnehmer(inne)n auf der Jahrestagung für Kinderschutzfachkräfte des ISA/Deutscher Kinderschutzbund LV NRW vorgeschlagen, um diese Fachkraft, die Aufgaben der Koordination und Steuerung vor allem im Hinblick auf die einheitliche und qualitative Wahrnehmung

fachkräfte erstellt, regionale Treffen der Kinderschutzfachkräfte und Weiterqualifizierungen initiiert. Darüber hinaus sollte eine solche „koordinierende Kinderschutzfachkraft“ die Zusammenarbeit im Kinderschutz und die Vereinbarungen fortlaufend evaluieren und optimieren, als auch die Bedarfe und Wahrnehmungen innerhalb der beteiligten Akteure kommunizieren. Hinzu kommt, dass Aufgaben und Rolle der Kinderschutzfachkraft vielen Akteuren in der Jugendhilfe nicht bekannt oder deutlich sind. Auch fehlt es an Erfahrungswissen zur Beratungstätigkeit (Dauer einer Beratung, arbeitsfeldspezifische Aspekte einer Beratung, Wirkungsunterschiede zwischen interner und externer Beratung) sowie an Modellen der Beratung durch die Kinderschutzfachkraft. Es lässt sich festhalten, dass

- bundesweite Zahlen zum Abschluss von Vereinbarungen nach § 8a SGB VIII fehlen,
- in Nordrhein-Westfalen große Unterschiede in der Qualität der Umsetzung der Vereinbarungen nach § 8a SGB VIII wahrgenommen werden und bezweifelt wird, dass gleiche Rechte und Standards im Kinderschutz bundesweit gewährleistet sind,
- die Qualität der abgeschlossenen Vereinbarungen differiert und die Inhalte selten in die Praxis umgesetzt und Gegenstand einer fortlaufenden Qualitätsentwicklung sind,
- es kaum Wissen über die Beratungstätigkeit der Kinderschutzfachkräfte seit Einführung des § 8a SGB VIII gibt.

Das ISA hält in diesem Zusammenhang weitere Forschungen und Praxisberatungen für notwendig. Zu den einzelnen Aspekten der geplanten Änderungen des § 8a SGB VIII möchten wir folgende Anregungen und Rückmeldungen geben.

Zu Abs. 1

Die Formulierung „sofern nach fachlicher Einschätzung erforderlich ist, sich dabei einen unmittelbaren Eindruck von dem Kind [...] zu verschaffen“ ermöglicht unserer Einschätzung nach genügend Entscheidungsspielraum zur fachlichen und situativen Abwägung eines Hausbesuchs.

Zu Abs. 4

Das ISA teilt die Einschätzung, dass die Formulierung „Wahrnehmung des Schutzauftrages in entsprechender Weise“ von den freien Trägern in der Praxis zu Fragen nach der Reichweite des Schutzauftrages geführt hat, gleichwohl aber auch dazu beigetragen hat, den freien Trägern die Verbindlichkeit der Wahrnehmung des Schutzauftrages zu signalisieren. Den Begriff der „insoweit erfahrenen Fachkraft“ durch den Titel „Kinderschutzfachkraft“ zu ersetzen, begrüßen wir, da der Begriff sich aus unserer Sicht in der Praxis durchgesetzt hat und Bezug und Tätigkeiten der Fachkraft sofort klar sind. Die Aufführung der einzelnen Aufgaben stellt eine sinnvolle Konkretisierung der Verfahrensschritte dar, weil in dieser

der Vereinbarungen nach § 8a SGB VIII und der Beratungstätigkeit der Kinderschutzfachkräfte wahrnehmen soll, zu beschreiben.

Weise eine Richtschnur und Standards für den Umgang mit Fällen von Kindeswohlgefährdung bei freien Trägern vorgeben werden.

Zu Abs. 5

Die Regelung der Fallübergabe zwischen den Jugendämtern halten wir für eine hilfreiche und sinnvolle Ergänzung, vor allem im Hinblick auf die vorgesehene Regelung, ein Gespräch zur Fallübergabe führen zu müssen. Eine persönliche Fallübergabe vermeidet Missverständnisse und Wissenslücken und ermöglicht eine raschere Fallbearbeitung durch das neu zuständige Jugendamt. Eine formale Anregung an dieser Stelle: Zur inhaltlichen Stringenz könnte man Absatz 5, der sich auch an den öffentlichen Träger richtet, ebenfalls vorziehen, so dass alle Absätze, die den fachlichen Umgang des öffentlichen Trägers beschreiben, im Zusammenhang geregelt sind.

Zu § 8b SGB VIII

Zu (1)

Das ISA begrüßt einen eigenständigen Paragraphen, der die fachliche Beratung und Begleitung im Kinderschutz als Standard beschreibt und regelt. Wir teilen die Einschätzung, dass alle Kolleg(inn)en, die in ihrem Berufsalltag mit Kindern und Jugendlichen zu tun haben, einen Anspruch auf die Beratung einer Kinderschutzfachkraft haben müssen. In diesem Zusammenhang ist unsere erfreuliche Beobachtung interessant, dass wir verstärkt eine Nachfrage von Fachkräften aus dem Bildungswesen (Lehrerinnen/Lehrer) und dem Gesundheitswesen (Hebammen, Kinderärztinnen/Kinderärzte, Kinderkrankenschwestern etc.) wahrnehmen, die gerne in ihrem Bereich als Kinderschutzfachkraft beraten wollen. Diese Berufsgruppen sollten die Möglichkeit zu einer Weiterbildung zur Kinderschutzfachkraft erhalten. Sie können durch ihre fachspezifische Ausbildung in ihrem Arbeitsbereich beraten und als Multiplikator(inn)en für den Kinderschutz und als Vermittler zur Jugendhilfe dienen.

Zu (2)

Darüber hinaus erachten wir, vor dem Hintergrund unserer oben beschriebenen Wahrnehmung der strukturellen Rahmenbedingungen im Kinderschutz, insbesondere die Festschreibung eines Anspruchs auf Beratung bei der Entwicklung und Anwendung fachlicher Handlungsleitlinien der Träger als nützlich. Auch die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an strukturellen Entscheidungsprozessen und zur Beschwerde unterstützen wir im Sinne des Partizipationsgedankens ausdrücklich.

Weiter plädiert das ISA für die Aufnahme weiterer Regelungen zur Beratungstätigkeit der Kinderschutzfachkraft, die vorsehen:

- dass die Beratungstätigkeit der Kinderschutzfachkräfte finanziert und mit zeitlichen Ressourcen versehen wird,

- dass in jeder Kommune die Erreichbarkeit und Koordination der Kinderschutzfachkräfte gesichert ist,
- dass die Tätigkeit der Kinderschutzfachkräfte Teil der kommunalen Qualitätsentwicklung im Kinderschutz wird.

Zu § 16 SGB VIII

„Prävention vor Intervention“ oder „Hilfe vor Eingriff“ sind fachlich-methodische Ansätze der sozialen Arbeit sowie Sozialpädagogik und zugleich paradigmatische Grundsätze des Kinder- und Jugendhilfegesetzes. Insofern ist die Absicht des Gesetzgebers, die präventiven Leistungen für Familien zu stärken ausdrücklich zu begrüßen. Ebenfalls positiv ist die Konkretisierung und Erweiterung des Adressatenkreises um „schwängere Frauen“ und „werdende Väter“. Jedoch ist § 16 SGB VIII nach wie vor als ‚Sollbestimmung‘ formuliert, für die Adressaten lassen sich keine konkreten subjektiven Rechtsansprüche ableiten. Insbesondere, da im bisherigen Absatz 3 (neu Absatz 4: „Das Nähere über Inhalt und Umfang der Aufgaben regelt das Landesrecht“), die Verantwortung über eine Ausgestaltung präventiver Beratungsangebote, und somit auch die Verantwortung zur Finanzierung derselben, an die Länder delegiert wurde und wird. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass die Bundesländer äußerst zurückhaltend ihrer Verpflichtung nachgekommen sind, Näheres über Inhalt und Umfang der Leistungen und Aufgaben durch ein Landesgesetz zu regeln. Dies hat zur Folge, dass das Spektrum präventiver Leistungen regional äußerst unterschiedlich ausgestaltet ist. Aus Sicht der Adressaten (insbesondere in einer mobilen Gesellschaft) ist dies kaum nachvollziehbar.

Zu § 42 SGB VIII

Die Präzisierung der Vorschrift wird begrüßt, allerdings sollte vor dem Hintergrund aus der Praxis berichteter Rechtsstreitigkeiten zwischen Jugendämtern und Verwaltungsgerichten der Rechtscharakter der Inobhutnahme deutlicher herausgearbeitet werden.

Zu §§ 43a, 45 SGB VIII

Das ISA begrüßt die Regelungen zur Verbesserung des Schutzes von Kindern und Jugendlichen in Ferienfreizeiten und zur Beaufsichtigung der Einrichtungen nach § 45 SGB VIII ausdrücklich. Der Referentenentwurf zieht damit zutreffende Schlüsse aus den Erkenntnissen des Runden Tisches „Sexueller Kindesmissbrauch in Abhängigkeits- und Machtverhältnissen in privaten und öffentlichen Einrichtungen und im familiären Bereich“, allerdings sollten die Vorschläge des Runden Tisches „Heimerziehung“ berücksichtigt und in die Regelung des § 45 SGB VIII eingearbeitet werden. Unverständlich ist jedoch, dass den Eltern bei den Ferienaufenthalten automatisch eine Mindestqualifikation zugebilligt wird. Dies unterläuft den Schutzgedanken für Kinder in nicht vertretbarer Weise.

Zu § 72a SGB VIII

Grundsätzlich begrüßt das ISA die Regelungen zu den Führungszeugnissen und ausdrücklich auch deren Ausdehnung auf den ehrenamtlichen Bereich. Die jetzt vorgeschlagene Regelung ist jedoch halbherzig und überlässt den örtlichen Trägern der Jugendhilfe die Bestimmung, wann die Vorlage eines Führungszeugnisses erforderlich ist. Gerade die im Ehrenamt tätigen Personen benötigen aber Rechtssicherheit. Deshalb ist eine bundeseinheitliche Regelung notwendig, die von der Grundhaltung getragen ist, dass wegen des Schutzes von Kindern und Jugendlichen das Führungszeugnis auch im Ehrenamt die Regel ist. Mit den Verbänden des Ehrenamtes, insbesondere den Jugendverbänden, sollten im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens Regelungen diskutiert werden, die durch Abgrenzungskriterien bürokratische Überforderungen verhindern. Dabei sollte die Möglichkeit von selbst verpflichtenden Erklärungen durch bestimmte Personengruppen geprüft werden.

Zu §§ 79/79a SGB VIII

Mit §§ 79 und 79a strebt der Gesetzgeber „eine weitere Qualifizierung des Schutzauftrages des Jugendamtes bei Kindeswohlgefährdung“ sowie „die Verpflichtung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe zur Entwicklung, Anwendung und Evaluation fachlicher Standards sowie zum Abschluss von entsprechenden Vereinbarungen mit der freien Jugendhilfe als Grundlage für die Finanzierung“ an.

Grundsätzlich ist das Vorhaben, die Orientierung an fachlichen Standards und Qualitätskriterien verbindlich zu gestalten zu begrüßen. Insbesondere die Entscheidung, die Anwendung fachlicher Leitlinien und spezifischer Qualitätskriterien nicht auf den Tätigkeitsbereich der öffentlichen Jugendhilfe zu begrenzen, sondern auch für Einrichtungen und Leistungserbringer der freien Jugendhilfe verpflichtend zu machen, trägt zur nachhaltigen Qualifizierung kommunaler Kinderschutzsysteme bei. In der gemeinsamen Aufgabe des Kinderschutzes wird hierdurch die Verantwortungsgemeinschaft aller in der Kinder- und Jugendhilfe tätigen Institutionen gestärkt. Indes bleiben zentrale Begriffe wie „fachliche Standards“ (§ 79 Abs. 2), „fachliche Handlungsleitlinien“ (§ 79 Abs. 1) und „Qualitätskriterien“ (§ 79 Abs. 1) im vorliegenden Gesetzesentwurf weithin unbestimmt. Sofern die Träger der öffentlichen Jugendhilfe gewährleisten sollen, dass „fachliche Standards“ bei freien Trägern eingehalten werden – angesichts der Gesamt- und Planungsverantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe wäre dies ein logischer Schluss –, muss zuvor hinreichend geklärt sein, was unter fachlichen Standards oder Qualitätskriterien im Kinderschutz zu verstehen ist und darüber hinaus wer hier die Definitionshoheit inne hat. Im vorliegenden Referentenentwurf liegt es in der Verantwortung der örtlichen Träger der Jugendhilfe, diese unbestimmten Rechtsbegriffe mit Leben zu füllen. Die Delegation der Definitionsmacht wirft dabei viele Folgefragen auf. Entstehen beispielsweise durch kommunale oder landesweite Mindeststandards zusätzliche Kosten, bleibt die Frage, wer für diese aufkommt. Weitere offene Fragen sind beispielsweise: Welche Qualität und Tiefe haben kommunale oder landesweite Mindeststandards? Sind sie bei Nicht-Einhaltung sanktionierbar und wenn ja von wem und in welcher Form, mit welcher Konsequenz?

Gleichwohl sich mittlerweile in örtlichen Kinderschutzsystemen handlungsleitende und organisatorische Praktiken bundesweit etabliert haben, ist dabei dennoch die Gefahr groß, dass sich ein ‚Flickenteppich‘ an Standards und Qualitätskriterien (im ungünstigen Fall in Abhängigkeit von der örtlichen Ressourcenausstattung) ausbilden wird.

Es ist davon auszugehen, dass sich ‚gute Praxis‘ nicht einfach in allzu detailreichen Checklisten und Indikatorensettings abbilden lässt, aber die Einführung des § 8a SGB VIII hat gezeigt, dass die im Gesetz enthaltenen handlungsleitenden Ausführungen als hilfreiche Orientierung von der Praxis aufgenommen und umgesetzt wurden. Unseres Erachtens ist es kein Widerspruch, die in der Kinder- und Jugendhilfe vorfindbare Pluralität fachlicher Ansätze zu respektieren, gleichzeitig aber verbindliche Rahmen für die Schaffung kommunaler und landesweiter Qualitätskonzepte zu schaffen. Dies gibt den Fachkräften vor Ort die notwendige Handlungs- und Verfahrenssicherheit und wirkt einer Willkür bei Standards und Qualitätskonzepten entgegen. Zwar ist der Hinweis, dass es zurzeit „kein geschlossenes Kompendium fachlicher Standards gibt, sondern örtlich und regional unterschiedliche Handlungsleitlinien“ durchaus zutreffend, aber dennoch lassen sich mittlerweile „Quasi“-Standards im Kinderschutz identifizieren, die in ihrer Abstraktion eine weitestgehende Zustimmung erfahren. Das ISA hat in Kooperation mit Autor(inn)en weiterer Institutionen begonnen, einen „*Qualitätsrahmen Kinderschutz*“ (Erstentwurf Mai 2010) zu entwerfen, der einerseits gute Praxis aufgreift und sich an internationaler Forschung zu Kinderschutzsystemen orientiert, auf der anderen Seite aber Spielraum für die kommunale Ausgestaltung lässt. Wir gehen davon aus, dass sich solch ein Qualitätsrahmen (i.e.S. Bausteine eines umfassenden Kinderschutzsystems) als Orientierungshilfe für die Entwicklung einer konsensualen Rahmenvereinbarung eignet. Denkbar wäre in diesem Kontext die Etablierung einer Sachverständigenkommission auf Bundesebene unter Einbezug der kommunalen Spitzenverbände und der Träger der freien Wohlfahrtspflege, welche beauftragt wird, die Inhalte und das Profil eines derartigen Qualitätsrahmens zu konkretisieren und flankierend Diskussionen auf der Ebene der Länder zu initiieren.

Positiv hervorzuheben ist auch die Absicht, entwickelte Standards und Handlungsleitlinien regelmäßig zu evaluieren und über deren Einhaltung zu wachen. Es wäre wünschenswert, den in § 79 Abs. (2) formulierten Anspruch an die öffentliche Jugendhilfe, zu gewährleisten, „dass zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Buch fachliche Standards nach Maßgabe von § 79a eingehalten werden“, deutlicher als hoheitliche Pflichtaufgabe des Jugendamtes zu formulieren. An dieser Stelle eine „Sollbestimmung“ zu formulieren erscheint angesichts der in § 79 Abs. 1 formulierten Gesamt- und Planungsverantwortung („Mussbestimmung“) des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe inkonsistent. Zur Praxis der Evaluation ist positiv festzuhalten, dass diese Aufgabe nun verbindlich im kommunalen Qualitätsmanagement verankert werden soll. Die kontinuierliche Überprüfung und Verbesserung von Verfahrensabläufen und Standards ist notwendige Voraussetzung für eine ‚lernende Organisation‘ und trägt somit zur Qualifizierung des Kinderschutzes bei.

Wünschenswert wäre es, zusätzlich zu den internen Evaluationen in größeren Zeiträumen auch externe Evaluationen in Fragen des Kinderschutzes vorzusehen. Die Organisationsforschung kennt seit langem das Phänomen der Betriebsblindheit oder der Konfliktscheue bei identifizierbaren Fehlern der Organisation oder einzelner Personen. Externe Evaluationen können dazu beitragen, strukturelle Restriktionen interner Evaluatoren zu

überwinden. Insbesondere in der Auseinandersetzung mit internen Verfahrensfehlern (genannt wurde hier beispielhaft das Bundesmodellprogram „Aus Fehlern lernen“) bietet sich eine externe Begleitung der öffentlichen und freien Jugendhilfe an. Dabei müssen diese externen Evaluationen nicht zwangsläufig von wissenschaftlichen und beratenden Organisationen durchgeführt werden, auch eine Form der ‚Evaluation durch eine Peer-Group‘ (z.B. alle drei bis vier Jahre durch Qualitätsbeauftragte anderer Jugendämter) wäre denkbar.

Analog zur Formulierung in § 79 Abs. 2 wäre es wünschenswert, wenn in § 79a Abs. 3 Satz 3 die Formulierung „Die kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene sollen mit den Verbänden der freien Jugendhilfe und den Vereinigungen sonstiger Leistungserbringer auf Landesebene Rahmenverträge über die Gegenstände und Inhalte der Vereinbarungen nach Satz 1 abschließen“ von einer Sollbestimmung in eine Mussbestimmung umformuliert werden könnte. Strebt man einen sukzessiven Aufbau von einheitlichen Qualitätsstandards und einheitliche, durch Evaluation abgesicherte Handlungsleitlinien an, wäre es förderlich, hierzu mit den Spitzenverbänden einen Konsens zu erreichen, der in verbindlichen Rahmenverträgen festgehalten wird. Diese Rahmenverträge sollten zeitlich befristet sein und nach einer festgesetzten Frist überprüft werden.

Zu § 98 ff. SGB VIII

Die im Zuge des Bundeskinderschutzgesetzes nun vorgenommene „Entwicklung einer Statistik über die Abschätzung des Gefährdungsrisikos gem. § 8a SGB VIII“ wird ausdrücklich begrüßt. Bei der Frage der Umsetzung und Gestaltung der Statistik besteht *erstens* die Notwendigkeit, auch im Hinblick auf die Erfassung der Daten dem Anliegen des Gesetzgebers Rechnung zu tragen, die öffentliche Jugendhilfe in ihrer Qualität zu stärken, aber genauso die Gleichstellung der freien und öffentlichen Jugendhilfe in der Umsetzung des Schutzauftrags „in entsprechender Weise“⁵ zu berücksichtigen. *Zweitens* wird aus Sicht der Praxisentwicklung im Bereich des Kinderschutzes dafür plädiert, die Erhebungsmerkmale um einige weitere relevante Daten zu erweitern.

Zu 1: Auf der Fachtagung zum 20-jährigen Bestehen der Kinder- und Jugendhilfestatistik im Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/ Technische Universität Dortmund am 06./07.05.2010 wurden die Vorschläge im Rahmen einiger Diskussionsbeiträge vorgestellt und diskutiert (vgl. angekündigte Tagungsdokumentation). Die Erhebung über die Tätigkeiten des Allgemeinen Sozialen Dienstes unter Berücksichtigung der Kinderschutzaufgaben in Form einer ASD Statistik⁶ wurde genauso als bedeutsam herausgestellt, wie auch Einigkeit darüber bestand, dass die Notwendigkeit der statistischen Erhebung der Risikoeinschätzungen gleichermaßen bei den freien Jugendhilfeträgern gegeben ist. Der vorliegende Gesetzesentwurf bezieht sich in seiner Formulierung des § 99 Abs. 6 jedoch lediglich darauf, dass diejenigen Träger (sprich, „das Jugendamt“), „bei denen eine Gefährdungs-

⁵ Diese Formulierung wird aufgegriffen, um die Intention des Gesetzgebers zu verdeutlichen, wenn gleich es unterstützt wird, dass im neuen Bundeskinderschutzgesetz explizit Abstand von dieser Formulierung genommen wird.

⁶ Vgl. Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend, Referat 512: Stellungnahme zum Bundeskinderschutzgesetz, Unterarbeitsgruppe, 2010: 5.

einschätzung nach Absatz 1 vorgenommen worden ist“, weitere Erhebungsmerkmale bei der Erhebung zum Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung berücksichtigen sollen⁷. Dieser Aspekt wird kritisiert, da sich in der Abbildung der „Gefährdungseinschätzung“ nicht der Gedanke des Gesetzgebers niederschlägt, sondern eine weiterhin bestehende Fokussierung auf die Umsetzung des Schutzauftrags bei dem öffentlichen Träger besteht. Diese Form der Erhebung ist sicherlich im Hinblick auf eine praktikable Umsetzung möglich, aber nicht geeignet, dem Bedarf an vermehrter Information über die Risikoeinschätzung des freien Jugendhilfeträgers, der Entwicklung eines Schutzplans innerhalb der Einrichtung, sowie seinen Möglichkeiten, des Anbietens von Hilfeleistungen *vor bzw. unabhängig von* der Notwendigkeit des Einbezugs eines öffentlichen Jugendhilfeträgers Rechnung zu tragen. Die Risikoeinschätzung des freien Jugendhilfeträgers bleibt über die im Bundeskinderschutzgesetz ausgeführte Art und Weise der Erhebung unterkomplex erfasst. Das ISA sieht im Bereich des Einbezugs der Kinderschutzfachkräfte in die Erhebung der Merkmale die Möglichkeit, die amtliche Statistik zu qualifizieren.

Es wird konstatiert, dass durch eine bundesweite Evaluation der Tätigkeit der Kinderschutzfachkraft und die zentrale Bündelung ihrer Ergebnisse die bestehende Informationslücke quantitativer und qualitativer Daten von Kinderschutzfällen auf Bundesebene geschlossen werden könnte. Ein Lösungsansatz zur Entwicklung einer Statistik über die Abschätzung des Gefährdungsrisikos gem. § 8a SGB VIII könnte in einem zweifachen Zugang sowohl auf Seiten einer Erweiterung der amtlichen Statistik im Bereich der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe aber auch auf Seiten des Einbezugs der Kinderschutzfachkräfte als zentralen Akteur in der Gefährdungseinschätzung bei den freien Kinder- und Jugendhilfeträgern bestehen. Weiterhin wäre zu überprüfen, ob mittels gesetzlicher Rahmengenbung bei der Erfassung der Gefährdungseinschätzungen im Gesundheitssystem und – je nach Ausgestaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen – auch im Schulsystem Kinderschutzfachkräfte zu einer qualitativen Verbesserung der Datengrundlage beitragen könnten.

Durch die reine Erfassung bei den öffentlichen Trägern ist anzunehmen, dass vermehrt diejenigen Fälle dokumentiert werden, die in den „Endstationen der Kindeswohlgefährdung“ ankommen, jedoch nicht diejenigen Fälle, die mehr oder weniger erfolgreich im Rahmen der freien Jugendhilfe niedrigschwellige oder auch intensive Hilfen erhalten. Welche Fälle werden von der Kinder- und Jugendhilfe dann erfasst und wie aussagekräftig ist die Statistik dann?

Im Referentenentwurf zum Bundeskinderschutzgesetz werden folgende Merkmale erhoben:

- Durchführung aufgrund einer vorangegangenen Gefährdungseinschätzung;
- Art des Trägers, bei dem der Fall bekannt geworden ist;
- die Gefährdungseinschätzung anregende Institution oder Person;
- Art der Kindeswohlgefährdung;
- Ergebnis der Gefährdungseinschätzung;
- Geschlecht;

- Geburtsmonat;
- Geburtsjahr;
- Aufenthaltsort zum Zeitpunkt der Meldung;
- Alter der Eltern ;
- Inanspruchnahme einer Leistung gemäß §§ 16 bis 21, sowie §§ 27 bis 35a;
- darüber hinaus in § 6b Erhebungsmerkmale bezüglich der familiengerichtlichen Maßnahme .

Diese Punkte werden insgesamt für relevant gehalten und ihre Erhebung begrüßt. Erhoben werden sollten zusätzlich Fragen bezüglich:

- Anlass für die Risikoeinschätzung;
- Soziodemographische Merkmale des Kindes bzw. des Jugendlichen (Schule, Migrationshintergrund);
- Soziodemographische Merkmale der Eltern (Bildung, Familienstand, Migrationshintergrund, sozioökonomischer Status);
- Zielerreichung und Zielsetzung der getroffenen Maßnahmen.

Bei der Erhebung muss gewährleistet bleiben, dass die Daten rein anonym übermittelt werden und nur für statistische Zwecke verwendet werden.

Zu § 20a SGB IX

Die Erweiterung des Schutzauftrags bei Kindeswohlgefährdung auf die Träger der Rehabilitation wird ausdrücklich begrüßt. Zu überlegen wäre die Aufnahme einer Klausel, die auch hier die Einholung polizeilicher Führungszeugnisse für die Mitarbeiter/innen vorsieht.