

Berlin, 30. August 2011

● **Stellungnahme der eaf**

**zu dem Regierungsentwurf eines Bundeskinderschutzgesetzes vom 22. Juni 2011**

*I. Zentrale Anliegen*

Die eaf teilt die Zielsetzung des Entwurfs eines Bundeskinderschutzgesetzes, vor allem soweit damit der Ausbau und die Qualifizierung des präventiven Kinderschutzes als Querschnittsaufgabe verfolgt werden. Sie anerkennt, dass im Regierungsentwurf vom 22. Juni 2011 einem Teil der Einwendungen und Vorschläge gegenüber dem Referentenentwurf entsprochen wurde; auf die Stellungnahme der eaf vom 15. Februar 2011 wird verwiesen.

Nachfolgend benennt die eaf nochmals die Punkte, die insbesondere aus familienpolitischer Sicht für einen effektiven, breitenwirksamen Kinderschutz von zentraler Bedeutung sind und im weiteren Gesetzgebungsverfahren konsequenter Berücksichtigung finden müssen. Dabei stehen folgende drei Anliegen im Vordergrund:

- 1. Die allgemeine „Förderung der Erziehung in der Familie“ gemäß §§ 16 ff. SGB VIII muss als Basis und zugleich wesentlicher Beitrag für einen präventiven Kinderschutz grundlegend strukturell verbessert werden. Ein bedarfsgerechtes Förderangebot für *alle* Familien, das vor allem auch die Familien erreicht, die besonders auf Förderung und Unterstützung angewiesen sind, lässt sich nur durch *verbindlichere* Leistungs- und Aufgabenregelungen sowie größere Investitionen erreichen.**

Kinderschutz lässt sich nicht isoliert, sondern nur im Gesamtkontext von Schutz, Förderung und Hilfe wirksam ausbauen. Die *Förderung* als Basisvoraussetzung greift nur, wenn sie auch tatsächlich mit einem breiten, bedarfsgerechten Angebot verlässlich und niedrigschwellig zur Verfügung steht. Der insoweit auch nach 20 Jahren KJHG nach wie vor bestehende strukturelle Mangel ist nur zu beheben, wenn über die geltenden und nach dem Gesetzentwurf beabsichtigten Bestimmungen des § 16 SGB VIII hinaus Sicherstellungsregelungen erlassen werden und deren Umsetzung im Rahmen qualifizierter lokaler Jugendhilfeplanung und –berichterstattung Beachtung findet.

Auch und gerade an diesem Punkt bedarf es einer sach- und bedarfsgerechteren Aussage zu den relevanten Mehrkosten.

● Christel Riemann-Hanewinkel  
Präsidentin

● Dr. Insa Schöningh  
Bundesgeschäftsführerin

Auguststraße 80  
10117 Berlin  
Telefon: 030 | 28 39 54 00  
Telefax: 030 | 28 39 54 50  
info@eaf-bund.de | www.eaf-bund.de

- 2. Gesundheitliche Prävention sowie eine Gesundheitsförderung, die auf Stärkung von Kompetenz und Selbstwirksamkeit ausgerichtet ist, sind von zentraler Bedeutung für einen breitenwirksamen präventiven Kinderschutz. Beides muss durch verbesserte Leistungs- und Strukturregelungen im Gesundheitssystem - insbesondere im SGB V - ausgebaut und konsequenter in ein das Wohlergehen aller Kinder sicherndes Gesamtsystem einbezogen werden.**

Gesundheitliche Prävention und Gesundheitsförderung machen bei den Gesamtkosten im Gesundheitswesen nur einen verschwindend kleinen Teil von deutlich weniger als einem Prozent aus. Dieser Mangel benachteiligt strukturell vor allem Kinder und Jugendliche, die entwicklungsbedingt besonders auf Prävention und Förderung angewiesen sind. Fehlende Bedingungen für ein gesundes Aufwachsen – generell hiervon betroffen sind nach entsprechenden Studien 15 % bis 20 % aller Kinder – beeinträchtigen sie elementar in ihrem Anspruch auf Entwicklung und Entfaltung.

Es ist notwendig, die gesetzlichen Rahmenbedingungen im SGB V zu erweitern: Förderleistungen müssen verbindlich ausgebaut und ihre Erreichbarkeit möglichst für alle Kinder und Familien sichergestellt werden. Reihenuntersuchungen und ähnliche Vorsorgemaßnahmen in Kitas und Schulen sind auszubauen. Die Krankenkassen müssen einschlägige Forschung, Konzeptentwicklung sowie Fort- und Weiterbildung finanzieren. Schließlich ist auch verbindlich zu regeln, dass insbesondere die Krankenkassen aktiv am Aufbau regionaler Netzwerke zur Förderung von Kinderschutz und Kindergesundheit mitwirken und sich angemessen an der Finanzierung der in diesem Rahmen organisierten präventiven Leistungen beteiligen.

- 3. Ein vorrangig auf Prävention ausgerichteter Kinderschutz lässt sich wirksam und nachhaltig nur als Querschnittsaufgabe im Zusammenwirken vielfältig Verantwortlicher erfüllen. Hierzu bedarf es verbindlicherer Bestimmungen: Zum einen muss die aktive Beteiligung insbesondere der relevanten Akteure im Gesundheitswesen gesichert sein; zum anderen muss die Gesamtverantwortung für die Entstehung und Erhaltung wirksamer Netzwerkstrukturen klar und sachgerecht geregelt werden.**

Die Sorge für einen umfassenden Kinderschutz in der Trias Förderung – Schutz – Hilfe ist vor allem Aufgabe der Kinder- und Jugendhilfe. Mit Blick auf die Komplexität des Kinderschutzes, die deutlich über die originären Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe hinausgeht, muss es als wesentlicher Teil der Verantwortung der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe gelten, das Aktivieren und Zusammenwirken aller relevanten Partner zu organisieren. Folglich darf die Sicherstellungsverantwortung für den Aufbau und die Rahmung verbindlicher Strukturen der Zusammenarbeit nicht offen bleiben (siehe Art. 1 § 3 Abs. 2 und 3), sondern muss eindeutig der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe (Jugendamt) zugewiesen sein.

Andererseits ist es notwendig, die außerhalb der Kinder- und Jugendhilfe zu Beteiligten - wie insbesondere die Institutionen des Gesundheitswesens - nicht nur zu nennen, sondern möglichst auch in den entsprechenden Fachgesetzen, wie dem SGB V zu entsprechenden Mitwirkungen zu verpflichten.

Von den Bundesländern ist zu erwarten, dass sie ergänzend hierzu ihre gesetzgeberischen Möglichkeiten für entsprechende Verpflichtungsregelungen nutzen, wie z. B. in den Schulgesetzen, den Ausführungsgesetzen zum SGB VIII, den Krankenhausgesetzen sowie in den Berufsordnungen für die Gesundheitsberufe.

Im Blick auf eine gesicherte Finanzierung sind dezidierte Vorlagen seitens der Länder notwendig, welche Kosten dort erwartet werden, sowie eine politische Klärung der Finanzierung.

## *II. Zu einigen Regelungen im Einzelnen:*

### **Ausweitung Hebammenleistung (§ 3 i. V. m. § 4 KKG E)**

Die eaf begrüßt – wie auch der Bundesrat – die Ausweitung der Hebammenleistung. Derzeit ist allerdings nur eine Anschubfinanzierung vorgesehen. Hier sollte eindeutig geklärt sein, wie die Aufteilung der Finanzierung zwischen Ländern - Kommunen - Bund langfristig geregelt sein soll, damit eine für den Kinderschutz tragfähige Weiterentwicklung der Hebammenarbeit nicht nur kurzfristig, sondern tragfähig und dauerhaft vollzogen werden kann.

Die eaf hält es zur Unterstützung von besonders belasteten Familien für wichtig, die gute Arbeit, die Familienhebammen bereits seit längerem leisten, flächendeckend auszubauen - denn diese sind besonders gut geeignet, bei Schwierigkeiten und Problematiken der jungen Familien passgenau zu arbeiten bzw. eine externe spezifische Unterstützung zu initiieren.

Da die ersten Lebensmonate eines Kindes besonders herausfordernd sind und entscheidende Grundlagen der Eltern im Umgang mit dem Kind legen, befürwortet die eaf zudem im Blick auf eine umfassende und präventive Unterstützung *aller* jungen Familien, dass *parallel* zu den Familienhebammen die normale Hebammen-Tätigkeit regelhaft auf sechs Monate verlängert wird, damit ein möglichst breiter Kreis von jungen Eltern davon profitiert. (In Skandinavien gibt es im Blick auf Prävention ausgesprochen positive Erfahrungen mit einer solchen Familienleistung, die allen Eltern zugute kommt.)

Bei einer allgemeinen Verlängerung für alle Eltern wird der Präventionscharakter wesentlich besser verwirklicht.

Die sichere Etablierung und Finanzierung der Arbeit von (Familien-)Hebammen ist der eaf daher ein besonders wichtiges Anliegen:

Je früher Eltern wissen, dass sie Unterstützung erhalten und ggf. Hinweise auf weitere Möglichkeiten der Hilfe bekommen, um so eher und sicherer ist eine Überforderungssituation vermeidbar und Paare können ihre Elternschaft leichter leben und besser bejahen.

Das Gesundheitsministerium ist dringend gefordert, sich insbesondere zur Ausweitung und zeitlichen Ausdehnung der Hebammen-Arbeit (Leistungszeitraum: 6 Monate) einzubringen.

### **Frühe Hilfen und Beratung (§ 8 Abs. 3, § 16 Abs. 3 SGB VIII E)**

Sehr begrüßenswert ist es, dass frühe Hilfen und eine bessere Information der Eltern/der Personen- bzw. Erziehungsberechtigten (z. B. durch Elterngespräche) vorgesehen sind. Auch hier ist eine sichere Finanzierung im Blick auf die Jugendämter erforderlich, denn mit den aktuellen Aufgaben sind die Jugendämter bereits ausgelastet und bedürfen einer personellen Aufstockung, um die erweiterten Aufgaben zu erfüllen.

Der Rechtsanspruch von Kindern und Jugendlichen auf Beratung, wie ihn der Gesetzentwurf in § 8 Abs. 3 SGB VIII E vorsieht, ist positiv, sollte aber *ohne Einschränkung* – und nicht nur unter der Voraussetzung einer Not- und Konfliktlage - gewährt werden, wenn er grundlegende präventive Wirkung zeigen soll:

Die Wahrnehmung eines Beratungsangebots ist für Kinder ungleich schwerer als es bereits schon für Erwachsene ist; sie werden eine Beratung in der Regel ohnehin nur dann suchen, wenn sie sich einem für sie sehr drängenden Problem gegenüber sehen. Gibt es eine allgemeine, stets zugängliche Möglichkeit, sich an eine Beratungsstelle zu wenden, so ist die Hemmschwelle niedriger. Zudem ist die Abgrenzung, wann eine Not- und Konfliktlage vorliegt, nicht praktikabel.

Wichtig ist darüber hinaus, dass Kinder und Jugendliche durch eine breite Öffentlichkeitsarbeit auf die Möglichkeit von Beratung hingewiesen und die Möglichkeiten der Online-Beratung gerade in Hinblick auf diese Zielgruppe ausgebaut werden.

Insgesamt sollte im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens für ein Bundeskinderschutzgesetz die Chance wahrgenommen werden, über ein *flächendeckendes, allen* Familien zugängliches Angebot von Beratung und Hilfen für junge Familien nachgedacht werden, um den Präventionsgedanken weitestgehend umzusetzen, s. o. Einleitung.

Die eaf plädiert für einen individuellen materiell-rechtlichen Anspruch auf eine Beratungsleistung. Im Rahmen der Neuschaffung eines Kinderschutzgesetzes auf Bundesebene schlagen wir vor, § 16 Abs. 3 Satz 1 mit folgendem Wortlaut einzufügen:

*„(3) Mütter und Väter sowie **schwangere Frauen und werdende Väter haben Anspruch** auf Beratung und Hilfe in Fragen der Partnerschaft und des Aufbaus elterlicher Erziehungs- und Beziehungskompetenzen.“*

### **Führungszeugnis (§ 72 a SGB VIII E)**

Ein erweitertes Führungszeugnis darf nicht pauschal von allen ehrenamtlichen Betreuenden gefordert werden, damit die praktische Vereinsarbeit für Kinder und Jugendliche weiterhin ohne übermäßigen Verwaltungsaufwand (die sich dann zum Nachteil der Kinder auswirken würde, z. B. Ausfall von Freizeit-Maßnahmen) durchgeführt werden kann. Umsetzbarkeit und Sicherheit sollten hier sorgfältig gegeneinander abgewogen werden.

Sollte das Gesetz Ehrenamtliche bei den erweiterten Führungszeugnissen einbeziehen wollen, wäre es sinnvoll, insbesondere für den Bereich der Jugendarbeit Kriterien festzulegen, für welche konkreten Tätigkeiten/Funktionen ein erweitertes Führungszeugnis für Ehrenamtliche nötig ist, um langwierige Klärungsprozesse im Bereich der sehr unterschiedlichen Tätigkeitsfelder der Jugendarbeit vor Ort zu vermeiden.

### **Verbindliche Standards zur Qualitätsentwicklung (§ 79 a SGB VIII E)**

Im Bereich der Jugendarbeit sollte die Selbstorganisation der Anbieter nicht unnötig erschwert werden, damit die Vielfältigkeit der Angebote nicht (noch mehr) eingeschränkt wird, wie es oftmals aus Kostengründen bereits der Fall ist. Die Unterschiedlichkeit der Angebote spricht zudem gegen einheitliche Standards. Aufgrund der engen Personaldecke wäre schnell eine Überforderung der oftmals sehr wenigen hauptamtlichen Kräfte gegeben.

Wenn auch bestimmte Qualitätsstandards von Maßnahmen in der Jugendarbeit sehr wünschenswert sind, um Hilfemaßnahmen für Kinder und Jugendliche zu verbessern, so dürfen diese nicht rein formalistisch „abgehandelt“ werden. Insofern plädieren wir für möglichst wenig Initiierung von Prozessen, die dann vielfach nur formal-bürokratische Auswirkungen bei der Jugendarbeit zeigen, diese unnötig erschweren und die Angebote einschränken. Inwieweit mit einem (grundsätzlich wichtigem) Qualitätsmanagement faktisch Kinderschutz bewirkt wird, ist allerdings schwer abzuschätzen.

### **Übermittlung von Informationen durch Geheimnisträger (§ 7 KKG E)**

Hier sollte mit einer *einheitlichen Bundesnorm* eine verlässliche Grundlage für die Weitergabe von Informationen durch Geheimnisträger gesetzt werden, so dass Eindeutigkeit und Rechtsklarheit für die entsprechenden Berufsgruppen besteht. Wichtig ist es, dass die entsprechenden Vertrauensverhältnisse zwischen Eltern und den jeweiligen Vertretern/Vertreterinnen der Berufsgruppen bestehen bleiben, um ein Eingangstor für den Zugang zu solchen Vertrauenspersonen nicht zu verschließen.

Da beispielsweise bei der Ärzteschaft vielfach Rechtsunsicherheit besteht, wie im Fall einer vermuteten Kindesmisshandlung mit der Schweigepflicht umzugehen ist, und Ärzte andererseits auch nicht mit dem Vorwurf der unterlassenen Hilfeleistung konfrontiert werden wollen, erscheinen weit möglichst eindeutige, leicht umsetzbare Regelungen besonders wichtig.

Weiterhin ist auch sehr wichtig, durch eine gute, gezielte Öffentlichkeitsarbeit die entsprechenden Gruppen von Geheimnisträgern darüber zu informieren, wer der richtige Ansprechpartner / die richtige Institution im Verdachtsfall ist.

Hier könnte eine Konkretisierung in § 4 Abs. 3 hilfreich sein: „... um eine **akute** Gefährdung des Wohls eines Kindes oder eines Jugendlichen abzuwenden ...“ (s. auch Stellungnahme der eaf vom 11. Juni 2011, S. 7 unten).

### **Schutz behinderter Minderjähriger**

Die eaf teilt das Anliegen des Bundesrates, den Schutz behinderter Kinder und Jugendlicher, die unter der Verantwortung anderer Sozialleistungsträger durch Einrichtungen und Fachdienste außerhalb der Jugendhilfe betreut werden, sicherzustellen.

Unabhängig davon, in welcher Einrichtung oder bei welchem Dienst behinderte Kinder und Jugendliche betreut werden, muss ihnen aus Gründen der Gleichbehandlung und auf dem Hintergrund der UN-Kinderkonvention der Schutz nach dem Bundeskinderschutzgesetz zugute kommen. Zudem sind gerade behinderte Minderjährige als Opfer besonders gefährdet.

Der Verweis an Träger z. B. von Rehabilitationsmaßnahmen, die Beratung eines öffentlichen Jugendhilfeangebots in Anspruch zu nehmen, reicht dabei nicht, vielmehr muss es einen unmittelbaren Schutz für die betreuten behinderten Kinder und Jugendlichen geben. Ebenso ist der Ausschluss einschlägig vorbestrafter Personen von einer Tätigkeit in diesem Bereich zu gewährleisten (entspr. § 72 a SGB VIII).

### **Evaluierung**

Die eaf hält es für unabdingbar, dass nach ca. drei Jahren der Umsetzung des Gesetzes eine umfangreiche Evaluation durchgeführt wird, die Grundlage für Überlegungen zur Nachbesserung der Regelungen ist.

Im Blick auf die Arbeit der Familienhebammen, deren Finanzierung bislang nur für vier Jahre gesichert ist, aber aus Gründen der Prävention besonders wichtig ist (s. o.), schlagen wir vor, eine Bestandsaufnahme der Wirkung dieser Arbeit frühzeitig – etwa nach zwei bis drei Jahren - vorzunehmen, damit *vor* Ablauf der für vier Jahre geplanten Projektförderung dann ein tragfähiges Konzept entwickelt werden kann, wie diese wichtige Unterstützung von jungen Eltern finanziell abzusichern ist.