

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend

Ausschussdrucksache
17(13)116h



**Landeshauptstadt
München
Sozialreferat**

Stadtjugendamt
Leitung
Dr. Maria Kurz-Adam

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen (Bundekinderschutzgesetz – BkiSchG)

zur öffentlichen Anhörung „Bundekinderschutzgesetz“ des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 26. 09. 2011

Das Stadtjugendamt München begrüßt das neue Bundeskinderschutzgesetz als eine deutliche Stütze für die Praxis im Kinderschutz in der Kinder- und Jugendhilfe und der Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Systemen und Akteuren in einem vernetzten Kinderschutz vor Ort. Das Bundeskinderschutzgesetz stellt aus unserer Sicht eine sinnvolle Weiterentwicklung des gegenwärtigen Kinder- und Jugendhilferechts dar, indem es die Zugänge von Familien in Beratung und Unterstützung stärkt und zugleich die Subjektstellung der Kinder und Jugendlichen bei Schutz vor Gewalt und Missbrauch deutlicher als bisher unterstreicht. Gerade vor dem Hintergrund der Erfahrungen in der Aufarbeitung der Heimerziehung in der Zeit zwischen 1950 und 1975, die die Landeshauptstadt München als Träger von vier städtischen Heimen gesammelt hat, ist eine Weiterentwicklung des Kinderschutzes mit einer deutlichen Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen auf Gehör, auf Beratung, auf Partizipation in Hilfeprozessen und Beschwerde zu unterstützen. Der Stadtrat der Landeshauptstadt München sieht sich aufgrund dieser Erfahrungen in der Pflicht, für die Zukunft sicher zu stellen, dass alle Kinder und Jugendlichen in der Münchner Stadtgesellschaft unter Achtung all ihrer Rechte gut heranwachsen können.¹ Das Bundeskinderschutzgesetz bildet für das Stadtjugendamt München deshalb eine sinnvolle Grundlage, um die Achtsamkeit im Blick auf die Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen vor Ort zu stärken und zugleich die präventiven Strukturen im Kinderschutz verbindlich zu gestalten.

Weiterentwicklungs- und Korrekturbedarf im vorliegenden Entwurf sehen wir allerdings in der Frage der Beachtung des Kinderschutzes auch für Jugendliche, in der Klärung der Stellung und Verantwortung des Gesundheitswesens und in einer Stärkung der Befugnisnorm bei der Weitergabe von Daten. Ebenso sehen wir vor dem Hintergrund der Evaluationsergebnisse, die dem Stadtjugendamt München zu dem seit 2008 installierten Münchner Modell der Frühen Hilfen vorliegen, erheblichen Klärungsbedarf für die Frage des Kostenumfanges und der Finanzierung tragfähiger Netzwerke im Kinderschutz. Verbindliche Netzwerkarbeit, in deren Mittelpunkt eine gute Ausgestaltung der subjektorientierten Arbeit mit dem Kind und seiner Familie steht, bedarf aus unserer Erfahrung hoher professioneller, zeitlicher und finanzieller Ressourcen. Dies muss bei der Ausgestaltung der Kosten beachtet werden, da es sonst den Kommunen nicht gelingen wird, die Absicht des Gesetzgebers nachhaltig umzusetzen.

In unserer Stellungnahme nehmen wir ausführlicher zu folgenden Punkten des vorliegenden Entwurfes Stellung:

1. Das Bundeskinderschutzgesetz als Weiterentwicklung einer subjektorientierten Kinder- und Jugendhilfe

2. Die Stärkung der Aufmerksamkeitskultur in der Kinder- und Jugendhilfe und im Kinderschutz

3. Die Stärkung der frühen Prävention - Netzwerke und Frühe Hilfen im Bundeskinderschutzgesetz

4. Die Stellung des Jugendamtes im Bundeskinderschutzgesetz

¹ Vgl. Erklärung des Stadtrates der Landeshauptstadt München zur Anerkennung von Leid und Unrecht in städtischen Heimen der Landeshauptstadt München in den Jahren zwischen 1950 und 1975. Stadtratsbeschluss Juli 2011.

1. Das Bundeskinderschutzgesetz als Weiterentwicklung einer subjektorientierten Kinder- und Jugendhilfe

Seit der Stärkung des Kinderschutzes im Kinder- und Jugendhilfegesetz mit der Einführung der Bestimmungen des § 8a SGB VIII hat eine nachhaltige Veränderung in der Bedeutung des Kinderschutzes in der Kinder- und Jugendhilfe eingesetzt, die in der gegenwärtigen Debatte zum „Zweiten Anlauf“ des Bundeskinderschutzgesetzes vorläufig ihren Höhepunkt erreicht zu haben scheint. Diese Veränderung hat die Fachwelt in der Kinder- und Jugendhilfe durchaus irritiert und zugleich befördert: kaum eine Veränderung des SGB VIII hat so viele Streitschriften und Publikationen, so viele Fortbildungswellen und nicht zuletzt auch einen so deutlichen Ausbau sowohl bei den Fachkräften der öffentlichen Jugendhilfe als auch in den gesetzlichen Hilfeleistungen der Kinder- und Jugendhilfe ausgelöst.

Mittelpunkt dieser nachhaltigen Irritation in der Fachwelt ist bis heute die deutliche Akzentuierung des Blickes auf Gefährdungslagen von Kindern und damit die erneute Betonung der Notwendigkeit von Hilfe und Kontrolle in der Kinder- und Jugendhilfe. Diese Akzentuierung ist nun an sich nicht neu – sie hat bei der Einführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes bereits eine wesentliche Rolle in den fachlichen Debatten gespielt und wurde damals mit der Maxime beantwortet, dass ein guter und helfender Zugang zu den Eltern zugleich die beste Grundlage für einen effektiven Kinderschutz darstellte. Der Vorrang der Stärkung der Erziehungskompetenz der Eltern war unbestritten Kernelement der Philosophie des Kinder- und Jugendhilfegesetzes und entsprach – dies muss heute verdeutlicht werden – auch der gesellschaftlich breit akzeptierten Betrachtungsweise für die Legitimation der Leistungen für Kinder, Jugendliche und ihre Eltern. Keine Bevormundung, sondern zuallererst Freiwilligkeit, Beratung und Information sowie Achtung der Rechte und Grenzen des Zugangs zum inneren Lebensraum der Familie waren und sind auch heute handlungsleitend für eine dienstleistungsorientierte Kinder- und Jugendhilfe. Zugleich – und dies darf heute nicht vergessen werden – war und ist das Thema der Kindeswohlgefährdung in der Praxis der Kinder- und Jugendhilfe immer allgegenwärtig. Wir wissen etwa aus den Forschungen zu den Effekten der Sozialraumorientierung in der Kinder- und Jugendhilfe, dass die „Gefährdungsfälle“ trotz aller Betonung der Niedrigschwelligkeit der Hilfen beständig den Kernbereich des Handelns der Kinder- und Jugendhilfe dargestellt haben. Im Blick etwa auf die Anlässe zu Unterbringung in den stationären Erziehungshilfen wird deutlich, dass – gerade auch der intervenierende und kontrollierende - Kinderschutz in der Kinder- und Jugendhilfe einen erheblichen Stellenwert hatte, der mit dem § 8 a eine deutliche Stärkung

erfahren hat. In zahlreichen Kommunen wurden Qualitätsstandards für die Qualitätssicherung in der Gefährdungseinschätzung entwickelt, es wurden Spezialdienste etwa zur Beratung und Unterstützung von Kindern und Jugendlichen, die von sexueller Gewalt bedroht oder betroffen waren, aufgebaut, Schutzstellenplätze ausgebaut und erhebliche Ressourcen in den Aufbau von festen Kooperationsbezügen mit Polizei, Psychiatrie, dem Gesundheitswesen und den Familiengerichten investiert.

Begleitet wurden diese Entwicklungsprozesse im Kinderschutz von einer teilweise hoch kontroversen fachlichen Debatte über die Gewichtungen im Spannungsfeld zwischen Hilfe und Kontrolle; gerade der intervenierende Kinderschutz wurde in den Fachdebatten vielfach eher als „Schattenarbeit“ im Kontext eines wesentlich an der Dienstleistung orientierten Handelns der Freiwilligkeit als Voraussetzung der Unterstützung und Hilfe betrachtet. Das Handeln in Gefährdungsfällen ist allein schon strukturell dem Verdacht unterworfen, nicht der Dienstleistungsidee zu folgen, zu nah am Eingriff, zu nah an der Bevormundung und der Missachtung substantieller Rechte der Adressatinnen und Adressaten, zu nah an einem „alten“ Behördengeist zu operieren, den es mit dem Kinder- und Jugendhilfegesetz zu überwinden galt.

Mit dem Hervortreten der Opfer, wie wir es gerade in den Berichten der ehemaligen Heimkinder und der Missbrauchsoffer an den Runden Tischen zur Heimerziehung und zum sexuellen Missbrauch erfahren haben, aber auch in der Aufarbeitung von Fehlern und von nicht gelingenden Hilfen in Einzelfällen ist in den letzten Jahren deutlich geworden, dass eine stärkere Beachtung dessen, was die Fachkräfte gerade in den Jugendämtern im Kinderschutz leisten, einer deutlich größeren gesamtgesellschaftlichen Beachtung und Unterstützung bedarf. Denn im Kinderschutz wird ein wesentliches Kernthema sozialer Daseinsvorsorge der Kinder- und Jugendhilfe deutlich akzentuiert, nämlich die substantielle Bedeutung des Subjektes und der Subjektstellung für die konkrete Arbeit und die strukturelle Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe. In allen Bezügen des Kinderschutzes wird deutlich, dass sich hinter allen Organisationsentwicklungen der Kinder- und Jugendhilfe immer auch das Gesicht dieses einen Kindes, dieses einen Jungen, dieses einen Mädchens verbirgt, das an unsere Leistungssysteme die Frage nach Hilfe und Unterstützung stellt. Die Lebensfragen, die Kinder und Jugendliche haben, existieren bei allen Reformen der Versorgungsleistungen und Angebote weiter und erinnern uns daran, dass wir ihnen immer wieder neu und immer wieder mit Nachdruck Gehör geben müssen. Deshalb erinnert der Kinderschutz mit seinen widerständigen Fragen von Hilfe und Kontrolle immer daran, dass in allen Modernisierungsprozessen in der Kinder- und Jugendhilfe die Subjekte und ihre

Geschichte anwesend sind und mit ihrer eigenen Stimme Unterstützung, Sorge, Förderung und Hilfe einfordern. Im Blick auf die heute zu konstatierenden Armutslagen von Kindheit und Jugend, auf die erheblichen Anforderungen an die jungen Menschen, im wachsenden gesellschaftlichen Leistungsdruck zu bestehen, ist Kinder- und Jugendhilfe heute daher vielleicht stärker als bisher gefordert, „vom Kind aus zu denken“ und ihre Organisationsformen und ihre Netzwerke und Kooperationsbeziehungen danach auszugestalten.²

Wir begrüßen daher, dass die Subjektstellung der Kinder und Jugendlichen im vorliegenden Entwurf des Bundeskinderschutzgesetzes eine weitere und aus unserer Sicht auch erhebliche Stärkung erfährt. Allein die Tatsache, dass etwa die Stimme der Betroffenen aus den Ergebnissen der Runden Tische Heimerziehung und Sexueller Missbrauch im aktuellen Entwurf des Bundeskinderschutzgesetzes Gehör gefunden hat, unterstreicht diese neue Bedeutung der Subjektstellung. Die Rechte der Kinder und Jugendlichen sind mit den Rechtsvorschriften §§ 8 Abs. 3, §45 Abs. 2 Nr. 3 sowie 79 Abs. 2 SGB VIII im Entwurf jetzt stärker und verbindlicher als bisher verankert. Gerade das Recht von Kindern und Jugendlichen auf Beratung in Krisen- und Konfliktsituationen wird vor dem Hintergrund unserer Praxiserfahrungen außerordentlich begrüßt. Diese Regelung stärkt die Kinderrechte, schafft weitere positive fachliche Sicherheit im Zugang zur Beratung und schafft die Voraussetzungen dafür, noch stärker als bisher den ombudsschaftlichen Ansatz in der Kinder- und Jugendhilfe vor Ort zu vernetzen und den Kindern und Jugendlichen in einer kind- und jugendgerechten Beratung Gehör zu verschaffen. Auf Grund unserer Erfahrungen mit der Aufarbeitung der Geschichte der Heimerziehung in der Stadt München begrüßen wir diesen Ansatz eines Rechtsanspruchs sehr, da wir auch erhebliche Verbesserungen für die Transparenz von Erziehungsprozessen in den Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe sehen.

Mit den Vorschriften von §§ 45 sowie 79a SGB VIII im vorliegenden Entwurf werden die Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe verbindlich dazu verpflichtet, einen Blick der Achtsamkeit auf die inneren Prozesse der Erziehungs- und Alltagsgestaltung aus der Perspektive des Kindeswohls zu richten, diese transparent zu gestalten und hier tragfähige Schutzkonzepte zu entwickeln. Das Stadtjugendamt München kann hier auf bereits sehr gute Erfahrungen mit den Trägern von Einrichtungen nach § 78 a SGB VIII verweisen, die im dialogischen Prozess mit dem Jugendamt eine für die Entgeltverhandlungen verbindliche

² Vgl. dazu ausführlich Kurz-Adam, M. (2010): Die Wiederkehr des Subjektes. Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe 10. S. 363 ff.

Vereinbarung zu den Standards zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Gewalt in Einrichtungen entwickelt haben.³ Diese Erfahrungen können die Grundlage für Rahmenvereinbarungen auch außerhalb des § 78 b SGB VIII sein.

Die Verankerung des Kinderschutzes in den Qualitätsstandards der Träger der freien Jugendhilfe und hier insbesondere die Betonung der Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen hat für das Jugendamt substantielle Bedeutung für die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den freien Trägern, die die Subjektstellung der Kinder deutlich in den Mittelpunkt der fachlichen Aufmerksamkeit stellt.

Die neue gesetzliche Regelung schafft die Grundlage, sich gemeinsam auf verbindliche und überprüfbare Standards zu verständigen und gibt ein Signal an die Kinder und Jugendlichen vor Ort, dass die Kinder- und Jugendhilfe den Schutz vor Gewalt in ihren Einrichtungen und Diensten als gemeinsames Anliegen begreift und als Standard sichert. Wir sehen allerdings noch eine Lücke bei der Sicherung des Kinderschutzes in Pflegefamilien. Hier wäre wünschenswert, dass der Gesetzgeber eine Verpflichtung von Qualitätsstandards auch in der Pflege deutlicher herausarbeitet. Verbindliche Standards im Rahmen der Eignungsprüfung sowie eine Verknüpfung der Inanspruchnahme von Pflegepersonen unter dem Vorbehalt gleichartiger fachlicher Standards wie im Bereich Nutzung von stationären Einrichtungen durch die öffentlichen Träger der Jugendhilfe sind dabei angezeigt.

2. Die Stärkung der Aufmerksamkeitskultur in der Kinder- und Jugendhilfe und im Kinderschutz

Nachgehende Arbeit und Intervention als Teil der Aufmerksamkeitskultur

In der vergangenen Legislaturperiode zum „Ersten Anlauf“ des Gesetzes ist auch aus Sicht der Jugendämter teilweise erhebliche Kritik an den geplanten Änderungen geäußert worden. Insbesondere die Rechtsvorschriften zu den fachlichen Standards bei der Qualitätsentwicklung des Kinderschutzes und der Verbindlichkeit der Gefährdungseinschätzung nach § 8a SGB VIII standen hier auf dem Prüfstand. Die Absicht des Gesetzgebers, einen verpflichtenden Hausbesuch einzuführen, wurde gleichsam zum symbolischen Streitwert einer Debatte über das mangelnde Vertrauen des Gesetzgebers in

³ Stadtjugendamt München, Handreichung für Prävention und Intervention zum Schutz vor Gewalterfahrung in teilstationären und stationären Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII, München 2009.

die Fachlichkeit in den Jugendämtern. Die Jugendämter haben vielfach ihre Besorgnis zum Ausdruck gebracht, dass sie durch eine solche dezidierte Regelung gezwungen würden, ihre über einen langen Zeitraum erarbeiteten und etablierten fachlichen Standards zur Arbeit mit Familien in Gefährdungslagen ihrer Kinder aufzugeben und statt dessen allein kontrollierend unterwegs zu sein; kritisiert wurde insbesondere, dass die Regelung des Hausbesuchs den Verzicht eines vertrauensvollen Beziehungsaufbaues zu den Eltern gleichsam erzwingt. Ebenso wurde kritisiert, dass die Bestimmungen nach § 79 a SGB VIII zu fachlichen Standards und zur Qualitätsentwicklung nicht notwendig seien, weil sie längst flächendeckender Standard gerade auch für die Ausgestaltung der Intervention seien. Befürchtet wurde und wird, dass die Vorschriften damit mehr Arbeitsbelastung auslösen würden, ohne für den Alltag fachlichen Handelns hilfreich zu sein.

Andererseits wurde in der sehr intensiven Debatte zur Qualität des Kinderschutzes auch deutlich, dass bundesweit einheitliche Standards im Kinderschutz gerade im Hinblick auf die unterschiedlichen Erfahrungen, die Kinder und Jugendliche über ihre „Wanderungsbewegungen“ in den Hilfen der Kinder- und Jugendhilfe berichten, durchaus sinnvoll erscheinen. Gerade diese Erfahrungen von Diskontinuität in der Hilfebiografie machen deutlich, dass es hier weiteren Verbesserungsbedarf für die Kinder- und Jugendhilfe sowohl beim öffentlichen als auch bei den freien Trägern im Sinne einer Vereinheitlichung gibt.

Daher halten wir allein im Blick auf die Rechtsstellung der Kinder und Jugendlichen die jetzt vorgeschlagenen Regelungen für richtig und klarstellend. Gerade die Kolleginnen und Kollegen der Bezirkssozialarbeit verdeutlichen immer wieder, dass ein Hausbesuch oder der Einblick in die persönliche Umgebung des Kindes nicht einer alleinigen Kontrolle, sondern vielmehr auch dem Beziehungsaufbau und zugleich der Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen auf ein gutes Aufwachsen dient. Die fachliche Herausforderung, Unterstützung und Kontrolle zugleich im Hausbesuch zu verwirklichen, ist Alltag in der Arbeit der Bezirkssozialarbeit und wird aus unserer Sicht als bundesweiter Standard professioneller Sozialer Arbeit im Kinderschutz hier auch im Sinne professioneller Weiterentwicklung der Arbeit der Jugendämter aufgewertet und gestärkt. Zudem sehen wir in der Neuregelung des § 8a SGB VIII eine weitere Klärung der Verantwortlichkeiten des öffentlichen Trägers und der freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass nach wie vor nur wenig wissenschaftlich gesichertes Wissen über die Form, die Wirkungen und die Stellung der „insoweit erfahrenen Fachkraft“ besteht. Im Sinne einer Verantwortungsklarheit und Transparenz sollte gerade im Kinderschutz in Einrichtungen hier eine umfassende

Evaluation stattfinden, um die jetzt noch vorzufindende breite und vielfältige Umsetzungspraxis zu vereinheitlichen und zu verbessern. Denn gerade diese Auslegungsbreite zur Funktion und Kompetenz der „insoweit erfahrenen Fachkraft“ führt dazu, dass beim öffentlichen Träger vielfach der Eindruck entsteht, dass in manchen Einrichtungen hier noch erheblicher Verbesserungsbedarf gerade in der Verbindlichkeit der Arbeitsabläufe und Standards besteht. Schon jetzt sieht sich das Stadtjugendamt München in der Pflicht, die Praxis der Hinzuziehung insoweit erfahrener Fachkräfte über ein laufendes Controlling mehr in den Blick zu nehmen, um ein möglichst einheitliches Verständnis in der Gefährdungseinschätzung und der damit verbundenen weiteren Abläufe zu erreichen. Wir begrüßen daher sehr die Absicht des Entwurfes, die Bundesstatistik dahingehend zu erweitern, um eine verbesserte bundesweite Datengrundlage für eine Evaluation und Weiterentwicklung der Praxis zu erhalten.

Kontrolle und Kommunikation als Teil der Aufmerksamkeitskultur

Die Stärkung der Qualitätsstandards im Kinderschutz durch den vorliegenden Entwurf des Bundeskinderschutzgesetzes befördert aus unserer Sicht eine gesamtgesellschaftlich dringend notwendige „Aufmerksamkeitskultur“, die ihren Blick auf die belasteten Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen richtet und ihnen Gehör verschafft. Zwei Fragenbestände sind hier exemplarisch hervorzuheben: Zum einen ist dies die Frage nach der Verwirklichungsmöglichkeit der Vorlage erweiterter Führungszeugnisse im Ehrenamt gerade in der freien Jugendhilfe. Zum anderen ist dies die bundesweite Verbindlichkeit in der Weitergabe von Daten (Befugnisnorm), die die Kommunikation der unterschiedlichen Akteure im Kinderschutz bundesweit sichern soll.

Die vom Gesetzgeber vorgesehenen Regelungen zur Vorlage erweiterter Führungszeugnisse auch für Ehrenamtliche halten wir aus unserer Sicht und gerade vor dem Hintergrund der uns vorliegenden Berichte der ehemaligen Heimkinder für notwendig. Aus der Perspektive der Kinder und Jugendlichen ist die Trennung von Professionellen und ehrenamtlichen Kräften und die Trennung von Mitarbeiterinnen des Jugendamtes und der freien Träger in der Alltagsarbeit zumeist nicht gegeben: Für Kinder sind die Personen verantwortlich, die ihnen nah sind und in ihrer Gegenwart für sie da sind. Kinder treffen keine Unterscheidungen in der „Vielfalt“ des Ehrenamtes. Ebenso müssen wir davon ausgehen, dass allein die Anforderung des erweiterten Führungszeugnisses bei allen mit Kindern und Jugendlichen tätigen Personen Ausdruck einer Kultur des Hinsehens ist, die für sich allein präventiv wirkt. Unsere Erfahrungen als Jugendamt München, das selbst Ehrenamtliche in erheblicher Zahl beschäftigt, sind mit der Anforderung des erweiterten Führungszeugnisses

sehr gut. Wir können keine Verwerfungen in der Zusammenarbeit mit unseren ehrenamtlichen Kräften feststellen; vielmehr wird deutlich, dass dieser Standard die Aufmerksamkeit auf den Kinderschutz deutlich hervorgehoben hat. Dennoch sehen wir auch Klarstellungsbedarf in der beabsichtigten Regelung. Nachdem bezüglich des Personenkreises der ehrenamtlichen Engagierten auch bundesweit höchst unterschiedliche Ansichten bestehen, wäre eine Konkretisierung durch den Gesetzgeber sehr hilfreich. Sonst bleibt die Frage, wann die Vorlage eines erweiterten Führungszeugnisses erforderlich ist, der Aushandlung vor Ort überlassen, die keine bundesweite Einheitlichkeit schafft und im Hinblick auf die Ergebnisse der Runden Tische für den Kinderschutz weder angemessen noch akzeptabel wäre. In diesem Zusammenhang verweisen wir darauf, dass neben dem Instrument des erweiterten Führungszeugnisses auch inhaltliche Standards in der Fort- und Weiterbildung der ehrenamtlich Tätigen in der Kinder- und Jugendhilfe erforderlich sind, um die Nachhaltigkeit im Kinderschutz in diesem Arbeitsfeld zu verbessern. Und schließlich verweisen wir im Blick auf die Breite des Feldes der Arbeit mit Kindern und Jugendlichen darauf, dass eine weitergehende Vorschrift für alle mit Kindern und Jugendlichen tätigen Personen als bundesweiter Standard in allen Handlungssystemen sinnvoll wäre.

So sehr wir eine bundeseinheitliche Regelung zur Weitergabebefugnis schweigeverpflichteter Berufsgeheimnisträger in Kindeswohlgefährdungssituationen für höchst sinnvoll erachten, so sehr bedauern wir aus Sicht der Landeshauptstadt München die Nichtberücksichtigung des Landesrechts in Bayern. Bayern sieht in seinen Regelungen zu Art. 14 Abs. 6 EDVG für Ärztinnen und Ärzte sowie Hebammen und Entbindungspfleger eine Weitergabepflicht vor. Die vom Bundesgesetzgeber jetzt vorgesehene Weitergabebefugnis ist aus unserer Sicht ein Rückschritt in der Aufmerksamkeitskultur, die durch eine **Weitergabepflicht** erheblich gestärkt würde.

Kontinuität

Grundsätzlich ist für uns die Sichtweise des Gesetzgebers nachvollziehbar, gerade bei langfristigen Pflegehilfen Hilfecontinuität herzustellen. In der Praxis eröffnet die beabsichtigte Regelung des § 37 erhebliche Organisations- und Abstimmungsschwierigkeiten, da der örtlich zuständige Träger einen auswärtigen Träger nicht mit der erforderlichen Klarheit zur Mitwirkung verpflichten kann. Allein sich hier auf Amtshilfe zu berufen, erscheint uns zu unsicher. Es bleibt abzuwarten, ob die Zusammenarbeit zwischen dem zuständigen örtlichen Träger und dem Ort der Hilfeerbringung – auch bei Dauerpflegen – sich im Zuge des Gesetzes weiterentwickeln kann.

Besondere Schwierigkeiten bereitet hier zudem die neueste Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum § 86 Abs. 5 SGB VIII. Von unserer Seite wird empfohlen, die Vorlegung des Bundeskinderschutzgesetzes kurzfristig zum Anlass zu nehmen, der daraus resultierenden Verunsicherung der Jugendhilfepraxis mit einer klarstellenden Regelung gesetzgeberisch entgegenzutreten. Die nunmehr in einer Vielzahl von Fällen konstatierte statische örtliche Zuständigkeit ist geeignet, die Gewährung eines adäquaten ortsnah zu erbringenden Hilfeprozesses in Frage zu stellen.

3. Die Stärkung der frühen Prävention - Netzwerke und Frühe Hilfen im Bundeskinderschutzgesetz

Frühe Prävention stärken

Die Präzisierung der Intervention im vorliegenden Entwurf des Bundeskinderschutzgesetzes geht einher mit einer deutlich stärkeren Gewichtung der präventiven Leistungen und der präventiven Angebote für Kinder, Jugendliche und Familien; eine deutliche Akzentuierung erfahren dabei Präventionshilfen für Familien in der Familiengründungsphase oder Familien mit sehr kleinen Kindern. Dies ist im Sinne früher und wirkungsvoller Prävention fachlich richtig; je früher Familien erreicht werden und Zugänge in Beratung und Hilfen finden, desto höher sind die Chancen der Kinder für ein gesundes Aufwachsen, für stabilere Bildungsverläufe und soziale Integration. Wir wissen, dass diese Phase eine wichtige Schlüsselstelle für das stabile Aufwachsen von Kindern in die Gesellschaft darstellt und begrüßen die Stärkung eines präventiven Ansatzes im vorliegenden Entwurf. Insbesondere begrüßen wir die beabsichtigten Vorschriften zum Aufbau flächendeckender Netze und die verstärkte Zusammenarbeit mit dem Gesundheitswesen, das für die Zugänge für Familien in der sensiblen Phase rund um die Geburt eine Schlüsselfunktion hat. Die Landeshauptstadt München hat hier mit dem Projekt Münchner Modell der Frühen Hilfen ein sehr gut evaluierte Zusammenarbeit zwischen den Kinderkrankenschwestern des Referats für Gesundheit und Umwelt und dem Sozialreferat/Stadtjugendamt geschaffen.⁴ Die Besonderheit dieses Modells besteht zum einen in der Konzentration der präventiven Arbeit auf hoch belastete Familien, zum anderen in der verbindlichen Zusammenarbeit zwischen den beiden Systemen im Einzelfall, die sich auf eine nachgehende und vermittelnde Arbeit der Kinderkrankenschwestern als auch die weitere nachgehende und unterstützende Arbeit der

⁴ Ziegenhain, U., Künster, A.K., Hägele, M., Roudil d'AJoux, V., Fegert, J.M., (2010). Münchner Modell der Früherkennung und Frühen Hilfen für psychosozial hoch belastete Familien, Evaluation der Frühen Hilfen, Abschlussbericht, Ulm, September 2010.

Fachkräfte des Jugendamtes und der freien Träger stützt. Die Frühen Hilfen in München haben einen sozialräumlichen Ansatz und werden flächendeckend in allen Sozialregionen angeboten.

Im Kontext der Frühen Hilfen haben wir einen deutlichen Schwerpunkt unserer Arbeit auf die frühe Förderung der Bildungsprozesse in Familien gesetzt, der die bestehenden niedrigschwelligen Angebote der Kinder- und Jugendhilfe mit der Kindertagesbetreuung und den Grundschulen vernetzt und gute Anschlusshilfen ermöglicht. Wir sehen an unseren Erfahrungen, dass sich diese Netzwerkarbeit lohnt – wir verzeichnen Effekte bei der Vermeidung von Inobhutnahmen von Kleinkindern, eine deutliche Integrationskraft gerade für Familien mit Migrationshintergrund und eine Stärkung des Zugangs zu den niedrigschwelligen Hilfen und Angebote im Sozialraum, die Doppelhilfen vermeidet und vor allem auch die vermeintlich unerreichbaren Familien anspricht und aus der sozialen Isolation herausführt.

Die Qualität der Prävention sichern - Verbindlichkeit und Ressourcen schaffen

Gerade vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen ist festzuhalten, dass die Erfolge von Netzwerken mit ihrer Zielorientierung und dem Grad der Verbindlichkeit für die Arbeit mit Familien steigt. Ein bloßes regelmäßiges Zusammenkommen von Fachkräften allein ist nicht Garant für gute Arbeit mit den Familien und Kindern im Einzelfall. Daher unterstreichen wir hier die Betonung der verbindlichen Zusammenarbeit. Ebenso unterstützen wir die beabsichtigte Änderung des § 16 SGB VIII, die die Bedeutung der Beratungsangebote der Frühen Förderung unterstreicht; aus unserer Sicht wäre hier der Rechtsanspruch von (werdenden) Familien ein noch stärkeres Signal für die Notwendigkeit eines niedrigschwelligen und früh ansetzenden Beratungsnetzes. Zugleich weisen wir darauf hin, dass insbesondere eine zielgerichtete präventive Zusammenarbeit im Kinderschutz mit dem Gesundheitswesen und den anderen im Gesetzesentwurf genannten Akteuren im Kinderschutz mit den bestehenden Ressourcen in der Kinder- und Jugendhilfe vor Ort nicht dauerhaft gelingen kann. Viele Kommunen haben hier frühzeitig die Notwendigkeit des Ausbaus des präventiven Kinderschutzes erkannt. Allein München investiert freiwillig jährlich 2,4 Mio. Euro zusätzlich in das Münchner Modell der Frühen Hilfen für hoch belastete Familien; das Land Bayern gibt den Jugendämtern zusätzliche Gelder für Personalstellen zur Koordination von Kinderschutznetzwerken. Ohne diese Ressourcen ist ein solches Netzwerk des präventiven Kinderschutzes nicht dauerhaft zu pflegen. Wir sehen daher die bisherigen Vorstellungen des Bundes zur Finanzierung von Familienhebammen als nicht ausreichend an, zumal deren Aufgabe noch nicht hinreichend beschrieben ist.

Es ist fachlich zu begrüßen, finanzielle Mittel für einen psychosozialen Zugang zu Familien über die Fachkräfte des Gesundheitswesens zu öffnen; ebenso würden wir es begrüßen, das Gesundheitswesen bei der Finanzierung von Hebammenzeit und Familienhebammen bundesweit mehr in die Pflicht zu nehmen. Wir sehen aber auch aufgrund unserer Erfahrungen in den Frühen Hilfen, dass gerade in den sehr schwierigen Fallkonstellationen – etwa häusliche Gewalt oder psychische Erkrankung eines Elternteils – das Instrument etwa der Familienhebamme einer verbindlichen fachlichen Verbindung mit der Kinder- und Jugendhilfe bedarf. In der präventiven Kinderschutzarbeit im Einzelfall ist eine systematische Zusammenarbeit zwischen den Fachkräften des Gesundheitswesens mit den auf längerfristige Unterstützungsarbeit spezialisierten Fachkräften der Kinder- und Jugendhilfe, wie wir sie in München in den Frühen Hilfen etabliert haben, erforderlich. Gerade dort, wo nachhaltige Prävention für Kinder und Familien in hoch belasteten Lebenslagen gefordert ist, brauchen wir tragfähige Grundlagen der Zusammenarbeit zwischen Gesundheitswesen und der Kinder- und Jugendhilfe. Ein gemeinsames Verständnis der Fachkräfte des Gesundheitswesens und der Fachkräfte der Kinder- und Jugendhilfe in der Zusammenarbeit in Gefährdungslagen und gemeinsame Fortbildungen sind hier notwendig. Ebenso brauchen die Kommunen Strukturen der Zusammenarbeit und der Qualitätsentwicklung vor Ort, die ohne Ressourcen immer wieder ins Abseits zu geraten drohen. Die Frage der Nachhaltigkeit und Effektivität von Netzwerkarbeit als auch der qualifizierten Beratung und Unterstützung in Angeboten der Frühen Hilfen gerade für belastete „Risikofamilien“ ist aus unserer Sicht in den gegenwärtigen Kostenvorstellungen des Gesetzentwurfes noch nicht aufgegriffen. Hier muss es Ziel des Bundesgesetzes sein, eine ausreichende und dauerhafte Finanzierung in den Städten und Gemeinden zu gewährleisten.

Frühe Hilfen auch für Jugendliche

Präventiver Kinderschutz umfasst nicht allein das Angebot der Frühen Hilfen und seiner Netzwerkstruktur. Die Kinder- und Jugendhilfe sieht die Sicherung des Kinderschutzes für *alle* Altersgruppen und Lebensphasen des Aufwachsens junger Menschen als Aufgabe an. Daher bedauern wir, dass sich der derzeitige Entwurf stark auf den präventiven Kinderschutz für sehr kleine Kinder konzentriert. Gerade vor dem Hintergrund steigender Armutslagen bei älteren Kindern und Jugendlichen, vor dem Hintergrund einer immer wieder zu konstatierenden Vernachlässigung der mittleren Kindheit in der Aufmerksamkeit im Kinderschutz halten wir eine Beschränkung auf die Frühen Hilfen für zu kurz gegriffen. Es wäre ein Missverständnis im Blick auf die Lebenslage Kindheit und Jugend, Prävention nur auf die ersten Lebensmonate bzw. Jahre zu beschränken. Wir sehen als Jugendamt daher

unsere Verantwortung im Kinderschutz ebenso in der Prävention von Kindeswohlgefährdungen etwa bei Kinder- und Jugenddelinquenz oder in der frühen Unterstützung von Kindern und Jugendlichen, deren Familien in schwere Krisen geraten. Auch hier brauchen wir tragfähige Bündnisse und Netzwerke mit den Akteuren vor Ort. Ebenso halten wir es im Sinne guter Prävention für dringend erforderlich, die Übergänge der Kindheit etwa im Bildungswesen mehr in den Blick zu nehmen. Und schließlich sehen wir Anforderungen in der Kinderschutzarbeit bei den unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen. Im Sinne einer gerechten Ausgestaltung des Kinderschutzes sollte die Bedeutung des Kinderschutzes und damit verbunden die Bedeutung der Partizipation von Kindern und Jugendlichen für die gesamte Spanne von Kindheit und Jugend im Entwurf des Bundeskinderschutzgesetzes klarer herausgearbeitet werden.

4. Die Stellung des Jugendamtes im Bundeskinderschutzgesetz

Kinderschutz ist für die Jugendämter in der Bundesrepublik eine der zentralen Qualifizierungs- und Organisationsaufgaben geworden. Die Interventionstätigkeit wurden deutlich ausgebaut: immer mehr werden Jugendämter in Inobhutnahmen und in der Anrufung des Familiengerichts tätig.

Diese Entwicklung wurde und wird in den Jugendämtern immer auch kritisch gesehen. Jugendämter sind heute nicht bloße Eingriffsbehörde, sondern sie sind *Gestaltungsbehörde* und *Anlaufstelle für Kinder, Jugendliche und Familien*, an die sich die Menschen vor Ort vertrauensvoll wenden können. Zugleich wurde aber auch in der öffentlich vorgetragenen Kritik am Handeln der Jugendämter sichtbar, dass der Kinderschutz – gerade wenn es um Verhinderung von Misshandlung und Vernachlässigung geht und wenn es darum geht, Kindern und Jugendlichen Gehör in ihrem Leid zu verschaffen – zunehmend ins Zentrum gesellschaftlicher Aufmerksamkeit rückt. Die damit verbundenen Erwartungen an die Jugendämter sind hoch. Daher begrüßen wir jede gesetzliche Anstrengung, die die Jugendämter dabei unterstützt, ihrer Verantwortung im Kinderschutz nachzukommen. Zu betonen ist, dass gerade in den schwierigen Fällen die Jugendämter die Letztverantwortung tragen: wenn alle Prävention nicht gelingt, wenn die Hilfe nicht mehr greift, wenn Kontrolle und Eingriff notwendig ist, sind es bei aller Netzwerkarbeit die Jugendämter – auch in der öffentlichen Wahrnehmung – , die die Verantwortung für die Risiken am Ende der Hilfeversuche weiterhin tragen.

Das Stadtjugendamt München begrüßt es daher sehr, wenn das Gesetz zu einer Klarstellung der Verantwortung und der Stärkung der Aufgaben der Jugendämter im Kinderschutz nachkommt. Kinderschutz ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, sie braucht aber eben so sehr Klarstellung von Verantwortung und Stärkung derjenigen, die letztendlich im Einzelfall rechtlich die Letztverantwortung für den Kinderschutz tragen. Daher begrüßen wir die Bestimmungen zur Verantwortung des Jugendamtes etwa in der Ausgestaltung der Angebote, der Beratungspflicht für Personen, die beruflich im Kontakt mit Kindern und Jugendlichen stehen sowie der Netzwerkarbeit des präventiven Kinderschutzes ausdrücklich, weil sie aus unserer Sicht die Gesamtverantwortung des Jugendamtes sichtbar unterstreichen und dieser Bedeutung der Verantwortung Gewicht verleihen. Im Sinne dieser Klarheit der Gesamtverantwortung müssen die Jugendämter die Federführung für die Ausgestaltung des Kinderschutzes vor Ort haben, um qualitativ zu handeln und um vor allem für die Kinder, Jugendlichen und ihre Familie als verantwortliche, helfende und unterstützende Behörde erkennbar zu sein. Aus unserer Sicht ist das Bundeskinderschutzgesetz ein Weg zur Stärkung dieser Verantwortung. Diese Verantwortung bedarf der Anerkennung der Arbeit der Kolleginnen und Kollegen vor Ort und der gesellschaftlichen Anerkennung, dass die Jugendämter eine Schlüsselstellung im Kinderschutz haben, die mit dem Begriff der „Eingriffsbehörde“ nicht diffamiert werden darf. Die Stärkung der Jugendämter und ihrer Ressourcen ist eine Schlüsselstelle, um Nachhaltigkeit im Kinderschutz herzustellen. Der vorliegende Gesetzentwurf ist ungeachtet der genannten Verbesserungsbedarfe ein deutlicher Schritt dazu.

München, im September 2011

Dr. Maria Kurz-Adam