

Stellungnahme
der Evangelischen Aktionsgemeinschaft für Familienfragen e. V. - eaf -

zum

**Entwurf eines Bundesgesetzes zur Verbesserung des Kinderschutzes
(Bundeskinderschutzgesetz - BKiSchG)**

Berlin, 24. Februar 2009

Die eaf nimmt wie folgt zu dem Entwurf eines Kinderschutzgesetzes Stellung:

1. Die eaf befürwortet, dass die Bundesregierung geeignete Schritte sucht, um die dringend notwendige Verbesserung des Schutzes vor Kindeswohlgefährdungen weiterzuentwickeln. Dabei ist es uns wichtig zu betonen, dass nicht nur die für den vorliegenden Gesetzesentwurf maßgebenden „eklatanten Einzelfälle von Kindesmisshandlung und Kindesvernachlässigung“ dazu Anlass geben: Weit darüber hinaus gebieten vielmehr die höchst problematischen Entwicklungen, die das Wohlergehen sehr vieler Kinder weitreichend beeinträchtigen, dass der öffentliche Einsatz für Kindergesundheit und das Kindeswohl an Intensität und Konsequenz gewinnt. Die Notwendigkeit dafür ist durch zahlreiche Studien*, u. a. zur gesundheitlichen Situation von Kindern, belegt.

Primär geht es darum, Förderung früh und gezielt einzusetzen und mögliche sich zuspitzende Risikosituationen in Folge von Überforderungen und Fehlentwicklungen zu vermeiden, aus denen sich dann oft auch schwerwiegende Kindeswohlgefährdungen ergeben. Es handelt sich dabei um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die mit einer großen Vielfalt an Verantwortungen und Handlungsmöglichkeiten verbunden ist, und zwar derart, dass alle Kinder das erforderliche Maß an Schutz und Förderung erhalten und gesund aufwachsen. Die Herangehensweise muss auf eine breite Basis gestellt werden, und daraus erfolgt zugleich ein höheres Maß an öffentlicher Verantwortung.

Die auch im Gesetzentwurf zum Ausdruck kommende Vorstellung von breiter Beteiligung und Vernetzung zahlreicher Akteure ist dafür ein entscheidender Ansatz.

2. Allerdings beschränkt sich der vorliegende Entwurf eines Kinderschutzgesetzes auf Verfahrens- und Verhaltensbestimmungen, die regelhaft in indizierten Einzelfällen als Kontrolle und Intervention zur Anwendung kommen sollen. Offenbar sollen - als Reaktion auf das in den spektakulären Fällen deutlich gewordene Fehlverhalten einzelner zuständiger Stellen - für die Zukunft entsprechende Versäumnisse durch ein höheres Maß an Verbindlichkeit und Einheitlichkeit verhindert werden.

Nachdem in den letzten Jahren mehrere grundlegende Verfahrensregelungen für den Kinderschutz erlassen wurden und diese noch längst nicht in der Praxis voll umgesetzt sind, teilt die eaf die bestehenden Zweifel vieler ihrer Mitgliedsorganisationen -Fachverbände mit familienbezogenen Arbeitsbereichen -, ob zurzeit weitere gesetzliche Reglementierungen notwendig und sinnvoll sind. Die Lücken, die beim Kinderschutz bestehen, haben ihre Gründe nicht in fehlenden Verfahrensregelungen, sondern im Mangel an fachlichen, personellen und finanziellen Ressourcen; zudem fehlt es noch am entsprechenden Aufgabenverständnis und an Erfahrungen im Feld präventiver Kinderschutzarbeit.

Einige der vorgesehenen Bestimmungen im Gesetzentwurf mögen im Sinne von Klärung und Klarstellung vertretbar sein, aber auch diese erachtet die eaf nicht für notwendig, um den geltenden Schutzauftrag gemäß § 8a SGB VIII kompetent umzusetzen. Darüber hinaus

enthält der Gesetzentwurf eine Reihe von Bestimmungen, die – wie insbesondere die vorgesehene Regelverpflichtung zum Hausbesuch gemäß § 8a Abs. 1 Satz 2 SGB VIII – die eaf für nicht sachgerecht und kontraproduktiv im Sinne eines wirksamen Kinderschutzes hält. Der Hausbesuch ist im Einzelfall ein probates, mitunter auch unerlässliches Mittel; er wird jedoch, wenn er generell zur Pflicht gemacht wird, zur bloßen Pflichterfüllung und wirkt als behördlicher „Kontrollbesuch“ einer günstigen Wirkung und seiner Akzeptanz entgegen. Mit Blick darauf, dass sich derzeit in vielen Kommunen Hausbesuchskonzepte (auch nach skandinavischen Vorbildern) als niedrighschwelliges Förderangebot zugehender Familienarbeit etablieren, sollte auch deshalb der „Hausbesuch“ nicht unnötig und unverhältnismäßig durch „Zwangsanwendungen“ belastet werden.

3. Unabhängig von der kritischen Bewertung einzelner Bestimmungen stößt der Gesetzentwurf insgesamt auf Bedenken, weil er den Blick erneut nur auf individuelle Einzelfälle konzentriert und Kinderschutz einseitig auf Kontrolle und Intervention bezieht. Damit werden mehrere Fehleinschätzungen zementiert:

- Erste Fehleinschätzung: Kinderschutzrelevant seien nur relativ wenige Einzel-fälle; diesen müsse gegebenenfalls mit mehr Intensität und Konsequenz begegnet werden. Das heißt, der Blick richtet sich nur auf die Kinder direkt am „Brunnenrand“ und nicht zugleich auf die große und immer größer werdende Zahl der Kinder in „Brunnenrandnähe“. Diese Kinder, die verhaltens- und verhältnisabhängig in ihren Entwicklungsmöglichkeiten erheblich beeinträchtigt sind (siehe u. a. Studien zu Armut, Gesundheit und Bildung*), sind nicht nur potentiell hoch risikogefährdet, sondern bereits auf Grund ihrer aktuellen Lebenssituation in ihrem Wohlergehen erheblich beeinträchtigt. Der Gesetzentwurf lässt sich dahingehend verstehen oder missverstehen, als werde mit seinen Regelungen die letzte Lücke im Kinderschutz geschlossen, während jedoch tatsächlich die Dimension potentieller Gefährdungen zunimmt. Deshalb liegt nach Auffassung der eaf die eigentliche Herausforderung im „strukturellen Kinderschutz“, der sich auf die Verbesserung der Lebens- und Förderbe-dingungen belasteter Kinder bezieht.

- Zweite Fehleinschätzung: Wirksamer Kinderschutz lasse sich bei „gewichtigen Anhaltspunkten für die Gefährdung des Kindeswohls“ letztlich nur zuverlässig mit repressiven Mitteln gewährleisten. Die Praxis belegt das Gegenteil: Effektive, nachhaltige Lösungen sind auf Zustimmung, Motivation und Vertrauen gegründet. Hierfür muss den „Helfern“ die notwendige Offenheit in der Wahl der für den Einzelfall besten Methode belassen bleiben. Starre, für jeden Fall gleichsam verbindlich vorgeschriebene Instrumente und Vorgehensweisen nähren in der Öffentlichkeit Vorstellungen und Erwartungen an die Wirksamkeit dieser Maßnahmen; tatsächlich sind sie jedoch wenig wirksam und widersprechen prinzipiell einer situationsgerechten und partizipativen Kinder- und Jugendhilfe.

- Dritte Fehleinschätzung: Die unbestreitbar notwendigen Verbesserungen eines wirksamen Kinderschutzes ließen sich breitenwirksam nur mit verbindlichen Vorschriften und Druck insbesondere gegenüber den Jugendämtern und ihren Trägern durchsetzen. Abgesehen davon, dass Reglementierungen einer differenzierten Sacharbeit entgegenstehen und es keinen Sinn macht, im Einzelfall Vorgehensweisen nur deshalb zu praktizieren, weil sie gesetzlich vorgeschrieben sind, sollte gesehen werden, dass es in der Jugendhilfepraxis weniger an der notwendigen Bereitschaft als vielmehr an der ausreichenden Leistungsfähigkeit z. B. wegen unzureichender personeller und finanzieller Ressourcen mangelt.

Zudem ist zurzeit noch anzuerkennen, dass offensive Kinderschutzarbeit im Sinne von § 8a SGB VIII ein noch relativ unerfahrenes Arbeitsfeld ist. Was hier aus der Sicht der Praxis Not tut, sind nicht neue Verfahrensvorschriften, die u. a. Misstrauen gegenüber Jugendämtern zum Ausdruck bringen, sondern gesicherte fachliche Standards, Qualifizierung und Unterstützung der Fachkräfte. Unabdingbar ist ein intensiver fachpolitischer Diskurs darüber,

wie eine ausreichende qualitative und quantitative Personalausstattung sowie das entsprechende Budget der Dienste bei den Jugendämtern ermittelt und dann auch verwirklicht werden kann.

Das beabsichtigte Kinderschutzgesetz leistet hinsichtlich dieser ganz entscheidenden Grundlagen keinerlei Unterstützung, wenn es nur Forderungen an die Praxis stellt, ohne zugleich die Realisierungsmöglichkeiten zu diskutieren, geschweige denn zu deren Sicherstellung einen konkreten Beitrag zu leisten.

4. Die eaf sieht an Stelle des Kinderschutzgesetzes, wie es derzeit im Entwurf vorliegt, vielmehr die Notwendigkeit, dass alle Ebenen - Bund, Länder, Kommunen, freie Träger und sämtliche relevanten Handlungsfelder - gemeinsam an einem umfassenden mehrdimensionalen Konzept eines präventiven Kinderschutzes arbeiten. Ein solches Konzept muss grundlegend und durchgängig geprägt sein vom Primat der Prävention: Danach steht die gezielte frühe und zugehende Förderung, die gerade die besonders relevanten Zielgruppen erreicht und beteiligt, im Vordergrund.

Maßgebend ist das Prinzip: Wirksamer Kinderschutz durch frühe, unter Umständen auch „offensive“ Förderung. Mitunter „aufdringliche“ Hilfeangebote stellen sich weder gegen Elternrecht, noch gegen das Prinzip der Freiwilligkeit, sondern entsprechen der besonderen öffentlichen Verantwortung für die Verwirklichung der elementaren Rechte des Kindes; sie entsprechen zugleich dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, weil ohne rechtzeitige, d. h. frühzeitige „vorausschauende“ Hilfe andernfalls der schwerwiegendere Eingriff in Form von u. U. weitreichenden, einschneidenden Interventionen notwendig wird.

Die eaf hält es für grundlegend, der Praxis den engen Zusammenhang zwischen Schutz und früher Hilfe/Förderung zu ermöglichen und die Balance zwischen Kontrolle und Intervention zum einen und Prävention und Förderung zum anderen herzustellen. Auf entsprechende Konzepte in einigen Ländern wie in Rheinland-Pfalz wird in diesem Zusammenhang verwiesen; hier sind die frühen, zugehenden, aufsuchenden Hilfen – unter anderem auch in Kooperation mit Hebammen, Geburtskliniken, Ärzten und Gesundheitsämtern (ÖGD) – ein zentrales Element präventiver Kinderschutzarbeit. Auch Skandinavien weist in mehreren Ländern sehr erfolgreiche Ergebnisse durch regelhafte Unterstützungsarbeit für alle Familien in diesem Bereich auf.

Insofern begrüßt die eaf die Empfehlung des Bundesrates, mit einer ergänzenden Regelung (neu § 20 e SGB V) zur „Primäre(n) Prävention durch regionale Netzwerke“ zielgerichtet junge Familien zu unterstützen: Die auf alle Familien ausgerichteten primärpräventiven Hausbesuche sind gerade in der frühen Familienphase besonders sinnvoll und können familiären Überforderungen vorbeugen. Neben den ausdrücklich genannten Schwangeren und Müttern sollten allerdings auch die Väter und Partner ausdrücklich erwähnt werden. Unbedingte Voraussetzung ist zudem, dass die in die Prävention eingebundenen ehrenamtlich tätigen Personen die dafür erforderlichen Kompetenzen haben (beruflicher Hintergrund, Schulung, Supervision, Weiterbildung etc.).

5. Die „staatliche Mitverantwortung“ für Kinderschutz beinhaltet deutlich mehr, als es in § 1 des Gesetzentwurfs Ausdruck findet. Der sich auf strukturelle Bedingungen beziehende Kinderschutz bleibt hier völlig ausgeblendet, indem die staatliche Kinderschutzverantwortung individualisiert und nur auf den „Einzelfall“ bezogen und immer nur im Nachrang zur elterlichen Verantwortung gesehen wird. Tatsächlich besteht die öffentliche Mitverantwortung für das gute Aufwachsen aller Kinder von Anfang an.

Die eaf ist der Auffassung, dass der Staat nicht nur in seinem „Wächteramt“, sondern weit darüber hinaus auch als „Förderstaat“ vor allem in seiner Verantwortung für kindgerechte Rahmenbedingungen verpflichtet ist. Die eaf tritt deshalb auch für die ausdrückliche Aufnahme der Grundrechte des Kindes in die Verfassung ein, um zu verdeutlichen, dass das

Recht eines jeden Kindes auf Entwicklung und Entfaltung sich nur gefördert verwirklichen kann. Verantwortung für die strukturellen Entwicklungsbedingungen tragen nicht primär die Eltern, sondern die staatliche Gemeinschaft. Ein hiervon abgeleitetes Verständnis von Kinderschutz und Verantwortung sollte Ansatz und Grundlage für ein modernes Kinderschutzgesetz sein.

*

Dritter Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (2008)
Erkennen - Bewerten - Handeln - Zur Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in
Deutschland, BZgA/Robert-Koch-Institut (2008)
UNICEF-Studie zur Kinderbetreuung in den OECD-Staaten (2008)