

AG II „Schutzauftrag“: Entwurf zu Änderungen von § 8a SGB VIII

„Anstrengungen für Kinder in Not verstärken. Die Bundeskanzlerin wird in Abstimmung mit den Ländern das BMFSFJ und das BMJ beauftragen, die Wirksamkeit des in § 8a SGB VIII verankerten Schutzauftrages und die Verpflichtung der aufsuchenden Jugendhilfe zu prüfen und bis Ende Februar 2008 Vorschläge zu unterbreiten.“

§ 8a Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung

1) **1** Werden dem Jugendamt gewichtige Anhaltspunkte für die Gefährdung des Wohls eines Kindes oder Jugendlichen bekannt, so hat es das Gefährdungsrisiko im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte abzuschätzen. **2** Dabei **hat es** die Personensorgeberechtigten sowie das Kind oder den Jugendlichen einzubeziehen **und sich einen unmittelbaren Eindruck von diesem und seiner persönlicher Umgebung zu verschaffen**, soweit hierdurch der wirksame Schutz des Kindes oder des Jugendlichen nicht in Frage gestellt wird. **3** Hält das Jugendamt zur Abwendung der Gefährdung die Gewährung von Hilfen für geeignet und notwendig, so hat es diese den Personensorgeberechtigten oder den Erziehungsberechtigten anzubieten.

(1a) Erhält das Jugendamt

- 1. Hinweise auf eine mögliche Gefährdung des Wohls eines Kindes oder Jugendlichen, oder**
 - 2. Mitteilungen über die nicht erfolgte Teilnahme an einer Früherkennungsuntersuchung trotz wiederholter Aufforderung durch die zuständige Behörde,**
- so prüft es, ob gewichtige Anhaltspunkte für eine Kindeswohlgefährdung vorliegen.**

(2) **1** In Vereinbarungen mit den Trägern von Einrichtungen und Diensten, die Leistungen nach diesem Buch erbringen, ist sicherzustellen, dass deren Fachkräfte den Schutzauftrag nach Absatz 1 in entsprechender Weise wahrnehmen und bei der Abschätzung des Gefährdungsrisikos eine insoweit erfahrene Fachkraft hinzuziehen. **2** Insbesondere ist die Verpflichtung aufzunehmen, dass die Fachkräfte bei den Personensorgeberechtigten oder den Erziehungsberechtigten auf die Inanspruchnahme von Hilfen hinwirken, wenn sie diese für erforderlich halten, und das Jugendamt informieren, falls die angenommenen Hilfen nicht ausreichend erscheinen, um die Gefährdung abzuwenden. **3 Entsprechende Vereinbarungen sind mit Einrichtungen und Diensten, die Leistungen nach anderen Büchern oder im Rahmen des Gesundheitswesens für Kinder oder Jugendliche erbringen, sowie mit Schulen und Stellen der Schulverwaltung anzustreben.**

(3) 1Hält das Jugendamt das Tätigwerden des Familiengerichts für erforderlich, so hat es das Gericht anzurufen; dies gilt auch, wenn die Personensorgeberechtigten oder die Erziehungsberechtigten nicht bereit oder in der Lage sind, bei der Abschätzung des Gefährdungsrisikos mitzuwirken. 2Besteht eine dringende Gefahr und kann die Entscheidung des Gerichts nicht abgewartet werden, so ist das Jugendamt verpflichtet, das Kind oder den Jugendlichen in Obhut zu nehmen.

(4) 1Soweit zur Abwendung der Gefährdung das Tätigwerden anderer Leistungsträger, der Einrichtungen der Gesundheitshilfe oder der Polizei notwendig ist, hat das Jugendamt auf die Inanspruchnahme durch die Personensorgeberechtigten oder die Erziehungsberechtigten hinzuwirken. 2Ist ein sofortiges Tätigwerden erforderlich und wirken die Personensorgeberechtigten oder die Erziehungsberechtigten nicht mit, so schaltet das Jugendamt die anderen zur Abwendung der Gefährdung zuständigen Stellen selbst ein.

Begründung:

Die erschütternden Fälle von Kindesmisshandlungen und Kindesvernachlässigungen und der Kinderschutzgipfel der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefs der Länder am 19.12.2007 waren Anlass dafür, die Wirksamkeit des in § 8a verankerten Schutzauftrags und die Verpflichtung einer aufsuchenden Jugendhilfe zu prüfen.

Die Einfügung von § 8a SGB VIII im Rahmen des Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetzes hat nach Erkenntnissen aus der Praxis zu einer Qualifizierung der Arbeit in den Jugendämtern geführt. Die bekannt gewordenen Einzelfälle schwerwiegender Kindeswohlgefährdung und ihre Aufarbeitung weisen jedoch auf Defizite bei der Umsetzung der Regelung sowie bei der Vernetzung mit anderen Diensten und Systemen für einen erfolgreichen Kinderschutz hin. Insbesondere das Verfahren zur Einschätzung der Kindeswohlgefährdung und die dazu erforderlichen Schritte (insbesondere Hausbesuche, Erkundigungen) sind nur ansatzweise geregelt, so dass diesbezüglich Unsicherheiten bestehen. Die nachfolgenden Änderungen sind notwendige Ergänzungen, um Zweifel bei der Auslegung und Anwendung der Vorschrift zu beseitigen und das Verfahren der Gefährdungseinschätzung bei Meldungen dritter Personen und Behörden zu konkretisieren und zu verbessern.

Es sind folgende Änderungen vorgesehen:

In Absatz 1 Satz 2 wird klargestellt, dass sich das Jugendamt im Rahmen der Gefährdungseinschätzung einen unmittelbaren Eindruck von dem Kind bzw. Jugendlichen und von dessen persönlicher Umgebung zu verschaffen hat. Insoweit wird die grundsätzliche Pflicht zum Hausbesuch vorgesehen.

Der neu eingefügte Absatz 1a soll das Verfahren der Gefährdungseinschätzung verdeutlichen und klarstellen, dass allgemeine Hinweise auf eine mögliche Gefährdung des Kindes ebenso wie Mitteilungen über unterlassene Früherkennungsuntersuchungen Anlass zur Prüfung geben, ob gewichtige Anhaltspunkte für eine Kindeswohlgefährdung vorliegen.

In Absatz 2 wird durch eine Ergänzung empfohlen, dass die Träger der öffentlichen Jugendhilfe Vereinbarungen über die Zusammenarbeit im Kinderschutz soweit möglich auch mit Einrichtungen und Diensten, die Leistungen nach anderen Büchern des Sozialgesetzbuchs oder im Rahmen des Gesundheitswesens erbringen, sowie mit der Schulverwaltung anstreben sollen.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die geplante Regelung beruht auf Artikel 74 Abs. 1 Nr. 7 GG. Die vorgeschlagene Änderung enthält eine Konkretisierung der mit der Wahrnehmung des Schutzauftrags nach § 8a verbundenen Aufgaben. Die Regelung ist zur Wahrung der Rechtseinheit im Bundesgebiet erforderlich (Artikel 72 Abs. 2 GG). Das in Absatz 1 und 1a geregelte Verfahren kon-

cretisiert das staatliche Wächteramt nach Artikel 6 Abs. 2 Satz 2 GG. Eine unterschiedliche rechtliche Behandlung desselben Lebenssachverhalts in den Ländern würde zu erheblichen Rechtsunsicherheiten in der Praxis führen, insbesondere bei der häufig auch länderüberschreitenden Kooperation von Jugendämtern und Gerichten in Kinderschutzfällen. Eine bundesgesetzliche Regelung ist darüber hinaus zur Herstellung gleicher Lebensverhältnisse im Sinne des Artikels 72 Abs. 2 GG erforderlich. Ein unterschiedliches Schutzniveau in den Ländern könnte Abwanderungen in das Bundesland mit dem jeweils niedrigsten Schutzniveau begünstigen. Diese Annahme rechtfertigt sich durch den Umstand, dass es bereits jetzt Fälle gibt, in denen Eltern mit ihren Kindern ins Ausland übersiedeln, um sich und die Kinder dem Zugriff der deutschen Jugendämter zu entziehen. Vor diesem Hintergrund sind unterschiedliche Regelungen in den einzelnen Bundesländern im Hinblick auf das Schutzgut „Kindeswohl“ nicht hinnehmbar.

Zu Absatz 1

Durch die Erweiterung von Satz 2 wird sichergestellt, dass das Jugendamt in den Fällen, in denen gewichtige Anhaltspunkte für eine Kindeswohlgefährdung festgestellt worden sind, nicht nur die Personensorgeberechtigten und das Kind oder den Jugendlichen in die weitere Gefährdungseinschätzung einbezieht, sondern sich tatsächlich mittels eines Hausbesuches einen unmittelbaren Eindruck von dem betreffenden Kind oder Jugendlichen und seiner persönlichen Umgebung verschafft. Dazu zählt insbesondere die Prüfung seines körperlichen und geistigen Entwicklungszustands. Unter persönlicher Umgebung werden zum einen die Wohnverhältnisse des Kindes aber auch das Verhalten des Kindes in der ihm vertrauten Umgebung verstanden. Die Auswertung bekannter Einzelfälle von Kindeswohlgefährdung hat gezeigt, dass sich Fachkräfte auf die Aussagen der Eltern verlassen haben oder Angehörigen die Einschätzung von Risiko und Ausmaß der Kindeswohlgefährdung abverlangt haben, ohne das betroffene Kind oder den betroffenen Jugendlichen in den Blick zu nehmen. Auch die Verpflichtung zum Hausbesuch muss immer im Zusammenhang mit dem Zweck gesehen werden, das Kind wirksam zu schützen. Es kann daher im Einzelfall insbesondere zur Vermeidung einer Eskalation der Gefährdung (z. B. bei Verdacht auf sexuelle Gewalt) geboten sein, zum Schutz des Kindes die notwendigen Informationen als Grundlage für die Gefährdungseinschätzung auf anderem Weg einzuholen.

Mit der Pflicht zum Hausbesuch ist keine Befugnis zur Durchsuchung oder zu Eingriffen und Beschränkungen des Grundrechts auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 GG) verbunden. Die Erfüllung der Pflicht zum Hausbesuch setzt deshalb auf der Seite des Wohnungsinhabers die Bereitschaft voraus, den Zutritt zu gewähren. Bei Gefahr für Leib oder Leben des Kindes oder Jugendlichen ist (zusätzlich) die Polizei einzuschalten (Absatz 4).

Zu Absatz 1 a

Der neu eingefügte Absatz 1 a soll das Verfahren der Gefährdungseinschätzung klarer fassen und stärker strukturieren. Es soll verdeutlicht werden, dass die Gefährdungseinschätzung in einem mehrstufigen Prozess erfolgt. Insbesondere wird klargestellt, dass Hinweise durch Dritte oder andere Behörden auf eine mögliche Gefährdung des Kindes den Träger der öffentlichen Jugendhilfe zunächst zu einer Ersteinschätzung verpflichten. Dabei hat er zu prüfen, ob diese Hinweise als gewichtige Anhaltspunkte für eine Kindeswohlgefährdung zu qualifizieren sind und in diesem Fall das Verfahren nach Absatz 1 einzuleiten. Auch Mitteilungen über die nicht erfolgte Teilnahme an einer Früherkennungsuntersuchung sollen Anlass geben, in gleicher Weise zu prüfen, ob gewichtige Anhaltspunkte für eine Kindeswohlgefährdung im Sinn des Absatz 1 vorliegen. Die Nichtteilnahme an Früherkennungsuntersuchungen trotz Aufforderung kann ein Indiz dafür sein, dass die Eltern ihre Fürsorgepflichten nicht erfüllen. Die eingefügte Regelung stellt insoweit eine Verbindung zu den Mitteilungspflichten her, die sich für Meldebehörden sowie Einrichtungen und Dienste des Gesundheitswesens aus den Kinderschutzgesetzen einzelner Länder ergeben.

Zu Nummer 1

Die Gefährdungseinschätzung nach Absatz 1 erfolgt in einem mehrstufigen Prozess, der häufig mit allgemeinen Hinweisen von Seiten dritter Personen seinen Anfang nimmt, die aber nicht ohne weiteres bereits als spezifische oder gewichtige Anhaltspunkte für eine Kindeswohlgefährdung zu bewerten sind. Solche vagen Hinweise sind nicht ausreichend, um unmittelbar in eine komplexe Gefährdungsabschätzung im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte einzutreten. Um jedoch sicher zu gehen, dass das Jugendamt allen eingehenden Meldungen nachgeht, wird in einer ersten Stufe vorgesehen, diese Meldungen daraufhin zu überprüfen, ob sich aus ihnen solche gewichtigen Anhaltspunkte ergeben, die dann ihrerseits den Einschätzungsprozess nach Absatz 1 auslösen

Zu Nummer 2

Eine Möglichkeit, frühzeitig auf Vernachlässigung und Misshandlung aufmerksam zu werden und größte Vernachlässigungen zu verhindern, bieten die Früherkennungsuntersuchungen im Bereich des Gesundheitswesens. Die Kinderuntersuchungen nach § 26 SGB V sind ein seit 1971 erfolgreich eingesetztes Instrument zur Früherkennung von Krankheiten, die die körperliche oder geistige Entwicklung gefährden. Die Kinderuntersuchungen können aber auch helfen, schwere Formen der Kindesvernachlässigung und Kindesmisshandlung sowie Hinweiszeichen darauf aufzudecken, wenn diese Kinder beim Kinderarzt/-ärztin vorgestellt werden. Diese/r ist in solchen Fällen von seiner Schweigepflicht nach § 203 StGB entbunden und gemäß § 34 StGB befugt, das Jugendamt zu informieren. Dieses wird dann nach Absatz 1 tätig.

Auch die Nichtteilnahme an den Früherkennungsuntersuchungen kann ein Indiz dafür sein, dass die Personensorgeberechtigten der ihnen obliegenden Fürsorgepflicht nicht ausreichend nachkommen. Da die versäumte Wahrnehmung einer Früherkennungsuntersuchung – auch bei wiederholter Aufforderung – auf unterschiedlichsten Gründen beruhen kann, ergeben sich allein hieraus keine ausreichenden Anzeichen für eine Kindeswohlgefährdung. Die Teilnahme kann von den Eltern schlicht vergessen worden sein oder aus unterschiedlichsten Gründen abgelehnt werden. Aus diesem Grund müssen zusätzliche Umstände hinzutreten, um gewichtige Anhaltspunkte für eine Gefährdung des Kindeswohls i. S. von Absatz 1 zu begründen. Solche Umstände können beispielsweise vorliegen, wenn die Familie dem Jugendamt bereits als Risikofamilie bekannt ist oder das Familiengericht den Eltern bereits die elterliche Sorge für ein anderes Kind entzogen hat. Sie können sich aber auch daraus ergeben, dass aus dem Umfeld der Familie Hinweise eingehen oder eingegangen sind, die auf eine Vernachlässigung oder Misshandlung eines Kindes in der Familie schließen lassen. Der Hinweis auf die versäumte Untersuchung trotz wiederholter Aufforderung soll das Jugendamt deshalb zur Prüfung veranlassen, ob Anhaltspunkte für eine Gefährdung des Kindeswohls vorliegen.

Verschiedene Länder haben bereits begonnen, ein mit Rückmeldemechanismen ausgestattetes Einladungswesen einzurichten. So haben beispielsweise die Länder Hessen, Bremen, Saarland und Rheinland-Pfalz Gesetze verabschiedet, die Regelungen zur Früherkennungsuntersuchung vorsehen. In verschiedenen anderen Ländern, z. B. Mecklenburg-Vorpommern werden Gesetzentwürfe hierzu beraten. Die von den Ländern geschaffenen oder geplanten Regelungen für ein verbindliches Einladungswesen sehen im Wesentlichen vor, einer nach Landesrecht bestimmten Behörde (z.B. Gesundheitsamt oder einer neu geschaffenen „Zentralen Stelle“) die Aufgabe zu übertragen, die Eltern zur Teilnahme an den Früherkennungsuntersuchungen einzuladen und – durch Abgleich mit den Daten der Meldebehörde und der von Ärzten übersandten Untersuchungsbestätigungen – zu ermitteln, welche Kinder nicht an den Früherkennungsuntersuchungen teilgenommen haben. Mit diesen Eltern soll auf der Grundlage der landesrechtlichen Vorschriften gezielt Kontakt aufgenommen werden, teilweise auch ein Hausbesuch zur Durchführung der Untersuchung angeboten werden.

Erfolgt trotz dieser Angebote keine Früherkennungsuntersuchung, meldet die landesrechtlich zuständige Behörde dem Jugendamt die Angaben zur Person, zur unterbliebenen Früherkennungsuntersuchung und gegebenenfalls zu den von den Eltern angegebenen Gründen für die Nichtteilnahme.

Die Regelung präjudiziert die Länder nicht hinsichtlich der Einführung eines verbindlichen Einladungswesens für Früherkennungsuntersuchungen. Die in Nummer 2 bestimmte Prüfungspflicht des Jugendamtes knüpft vielmehr an bestehende landesrechtliche Regelungen an, überlässt aber die Entscheidung, ein verbindliches Einladungswesen gesetzlich zu regeln, weiterhin den Ländern. Dies entspricht auch der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen nach dem Grundgesetz; denn der Bund

könnte ein mit Rückmeldemechanismen ausgestattetes Einladungswesen für Früherkennungsuntersuchungen mangels Gesetzgebungskompetenz für den Bereich der Gesundheitsfürsorge nicht einführen.

Zu Absatz 2

Nach der geltenden Fassung werden nur diejenigen freien Träger in die Vereinbarungen einbezogen, die Leistungen nach dem SGB VIII erbringen. Die Verpflichtung zur mittelbaren oder – im Falle einer akuten Kindeswohlgefährdung – unmittelbaren Einschaltung des Jugendamtes soll aber auch auf andere Leistungsträger und auf die Einrichtungen und Dienste des Gesundheitswesens, soweit diese mit Kindern und Jugendlichen befasst sind, sowie auf die Schulverwaltung ausgedehnt werden. Deren Handlungspflichten werden in den für ihre Aufgaben geltenden Gesetzen geregelt oder ergeben sich aus den zivilrechtlichen Behandlungs- und Therapieverträgen. Ergänzend und flankierend dazu werden die Träger der öffentlichen Jugendhilfe aufgefordert, von ihrer Seite aus Initiativen zur Einbeziehung der genannten Institutionen in den Kinderschutz zu ergreifen und entsprechende Vereinbarungen zu schließen. Solche entsprechenden Vereinbarungen dienen dem regelhaften Vorgehen bei der Kooperation der einzelnen Institutionen in Fällen, in denen gewichtige Anhaltspunkte für eine Kindeswohlgefährdung bekannt werden.

Zu Absatz 4

Erörtert wurde auch, ob die Regelung des § 8a Abs. 4 SGB VIII geändert oder konkretisiert werden sollte. Ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf wird dafür derzeit nicht gesehen. Soweit Unsicherheiten darüber bestehen, wann die Mitarbeiter des Jugendamtes andere Leistungsträger, Einrichtungen der Gesundheitshilfe (wie zum Beispiel die Psychiatrie) oder die Polizei in Fällen einer akuten Gefährdung des Kindeswohls selbst einschalten dürfen, ist auf Folgendes hinzuweisen: Nach Satz 2 sind die Jugendämter dazu berechtigt und auch verpflichtet, wenn ein sofortiges Tätigwerden erforderlich ist und die Personensorgeberechtigten oder Erziehungsberechtigten nicht mitwirken. Das bedeutet, dass das Jugendamt die zur Abwendung der Gefahr zuständige Stelle selbst einschalten muss, wenn die Personensorgeberechtigten dies nicht sofort und verlässlich von sich aus tun. Ist es zum Beispiel zur Abwendung einer Gefahr für die Gesundheit des Kindes erforderlich, sofort einen Notarzt zu rufen, dann reicht es nicht aus, wenn die Eltern nur ankündigen, dies zu tun. Sind die Eltern etwa wegen erheblichen Alkoholgenusses nicht in der Lage, das Gespräch sachgerecht und unter Angabe der für den Notarzt notwendigen Informationen zu führen, so muss das Jugendamt unverzüglich selbst tätig werden.