



## **Reform des SGB VIII, 1. Stufe „Kinderschutz“**

### **Stellungnahme des VPK-Landesverband NRW e.V.**

auf der Grundlage der Arbeitsfassung zur Vorbereitung  
eines Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen  
vom 23.08.2016

September 2016

**VPK - Nordrhein-Westfalen**  
Brockhauser Weg 12a  
58840 Plettenberg

☎ 0 23 91 - 95 44 33  
☎ 0 23 91 - 95 44 39  
✉ info@vpk-nw.de  
www.vpk-nw.de

### **Kinderschutz ist ohne fachliche Standards nicht möglich!**

Der VPK-Landesverband NRW schließt sich im Grundsatz den bereits vorhandenen Stellungnahmen an, die auf erhebliche Schwächen des Reformentwurfes hinweisen. Die juristischen Bedeutungen wurden von Florian Gerlach/ Knut Hinrichs<sup>1</sup> und Reinhard Wiesner<sup>2</sup> in Bezug auf ihre familien- kinder- und träger-fremden Implikationen kritisiert. Dabei ist nicht viel Gutes übrig geblieben.

Der VPK-Landesverband NRW befasst sich mit der ersten Stufe der geplanten Gesetzesnovellierung und insbesondere auch mit den oftmals wenig berücksichtigten Grundlagen des Schutzes von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen. Insgesamt hat sich der Entwurf auf der 1. Stufe an denjenigen Stellen, wo wirklich unmittelbare Veränderungen des Schutzes von jungen Menschen möglich wären, entweder vornehmlich zurück genommen, z.B. aus Konnexitätsängsten: So schafft eine `Kann-Regelung` zur Installierung von neutralen Beschwerdestellen nach § 9a nichts weiter als die Legitimierung des bisherigen Unwillens vieler Jugendämter für fachliche Feedbackstrukturen zu sorgen. Zudem fehlt hier die gesetzliche Möglichkeit der öffentlichen Träger, sich an bestehenden Ombudsstellen zu beteiligen oder in Kooperation mit anderen öffentlichen Trägern eigene zu errichten. Oder es werden Zugänge und Rechtsansprüche auf Hilfen beschnitten, wie z.B. bei den jungen Volljährigen in § 41: Hier werden die Ansprüche faktisch gekürzt, indem Menschen ab dem 21 Lebensjahr nun überhaupt keine Hilfe mehr erhalten sollen, Ersthilfe für junge Menschen ab dem 18. Lebensjahr im Vergleich zu jungen Menschen mit Folgehilfen besonderer Begründungen bedürfen und die Gewährung der Hilfen insgesamt von einer – wie auch immer zu erstellenden – Prognose ihrer Zielerreichung abhängig gemacht werden soll.

Eine gesetzliche Ausgestaltung des Kinderschutzes, in der es offensichtlich an erster Stelle um die formelle Ausweitung der Behördenbefugnisse geht, halten wir grundsätzlich für nicht für erforderlich. Dass aber fachlich unbegründetes Aufsichtshandeln ohne einen einzigen Hinweis auf dessen fachliche Weiterentwicklung `heilig gesprochen` werden soll, halten wir schlicht für fahrlässig. So haben Beispiele der Vergangenheit gezeigt, dass das rechtliche Inventarium der Einrichtungsaufsicht grundsätzlich ausreicht, aber in vielen Fällen schlicht die Mittel nicht ausgeschöpft wurden. Christian Schrapper erklärt in einem Gutachten, die Einrichtungsaufsicht habe `die Übersicht` verloren, aber ansonsten keine gravierenden Fehler gemacht<sup>3</sup>.

Der einzige neutrale Wissenschaftler (vgl. Mühlmann 2014, 2016), der sich in den letzten Jahren dezidiert mit dem Aufsichtshandeln der Landesjugendämter befasst hat, sieht in der geplanten

<sup>1</sup> Gerlach, F./ Hinrichs, K. (2016): Wie man mit schönen Worten den Rechtsanspruch auf Hilfe zur Erziehung zurechtstutzt. 8/2016. S. 284-287

<sup>2</sup> Wiesner, R. (2016): Reform oder Rolle rückwärts? Zu den Ankündigungen des BMFSFJ hinsichtlich der Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendhilferechts. AFET Tagungsdokumentation vom 14.06.2016

<sup>3</sup> Schrapper, C. (2015): Gutachten. Rekonstruktion und Analyse der Wahrnehmung der Aufgaben zum Schutz von Kindern und Jugendlichen [...] in der Kinder- und Jugendhilfe Friesenhof vom 1.10.1999 bis zum 11.6.2015.



Erweiterung durch nicht näher bestimmte Ermessensspielräume „[...] die konkrete Gefahr, dass die Neuregelungen ohne eine parallele Weiterentwicklung der Praxis der Heimaufsicht unbeabsichtigt zu einer massiven Schwächung derselben führen“<sup>4</sup>. Den Bedarf hat der VPK-Landesverband NRW bereits mehrfach formuliert<sup>5</sup>.

Die bestehenden Rechte des SGB VIII sind gut geeignet, wenn genügend personelle und fachliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Insgesamt wird an diesem grundsätzlichen Zusammenhang weder diese noch eine andere Gesetzesformulierung etwas ändern können. So konstatiert Thomas Mörsberger im Hinblick auf das wirkliche Interesse am Kinderschutz sehr treffend: „Frage ich genauer nach, was wie neu geregelt werden sollte, stelle ich regelmäßig fest, dass man juristisch Dinge lösen will, die eher aus fachlicher Inkompetenz schief gehen. Inkompetenz abzubauen ist allerdings aufwendig und dauert, kostet zudem viel Geld“<sup>6</sup>.

Insgesamt fehlen im Handlungskontext der §§ 45 ff. SGB VIII deutliche Hinweise zu den verbindlichen fachlichen Standards, die die Fachkräfte einer Aufsicht führenden Behörde anzuwenden haben. Diese sind dringend notwendig, weil Kinderschutz auch und gerade im Kontext von Einrichtungen kein intuitives Geschäft einzelner Aufsichtskräfte sein kann! Der Schutz erfolgt als Koproduktion aller Beteiligten<sup>7</sup>. Im Hinblick auf die zu erwartende Gemengelage prognostiziert Thomas Mühlmann für diesen Handlungskontext einen dringenden Bedarf an gemeinsam entwickelten Maßstäben<sup>8</sup>.

#### **§ 45 Erlaubnis für den Betrieb einer Einrichtung**

Neben den bisherigen Voraussetzungen soll die Betriebserlaubnis nun auch an die Zuverlässigkeit des Trägers gebunden werden (Abs. 1 Nr. 2). Die Begründung besagt, dass damit bestehende Probleme abgestellt werden könnten. Diese Probleme können sich allerdings nicht auf Gefährdungen in Einrichtungen beziehen, weil zu deren Abstellung ausreichende Rechtsmittel zur Verfügung stehen. Dass Träger grundsätzlich zuverlässig sein müssen, ist richtig. Bislang wurde die wirtschaftliche Zuverlässigkeit anhand eines Liquiditätsnachweises überprüft, was insbesondere bei kleinen Einrichtungen ein angemessenes Verfahren darstellt. Die allgemeine Zuverlässigkeit und damit die Betriebserlaubnis explizit daran zubinden, ob jemand eine erteilte Auflage erfüllt, Meldungen macht etc. ist nicht verhältnismäßig. Hierfür gibt es bereits Bußgeldvorschriften und die allgemeinen Handlungsschritte (Beratung, Auflage, Entzug der Betriebserlaubnis) zum Schutz des strukturellen Wohls der jungen Menschen.

Die Einhaltung einer Auflage kann nur dann Zuverlässigkeit dokumentieren, wenn sie bei Uneinigkeit in der Lage ist, einer rechtlichen Überprüfung standzuhalten. Bislang ist das der Fall, wenn sie zum Kinderschutz notwendig ist (nicht wenn sie bloß die pädagogischen oder sonstigen Vorstellungen der Aufsichtsbehörde befördern soll). Nun kann bereits die bloße Nichteinhaltung ohne eine Gefährdung des Wohles von jungen Menschen ausreichend sein, um eine Einrichtung zu schließen. Das hat wenig mit Kinderschutz zu tun.

<sup>4</sup> Mühlmann, T. (2016): Rechtliche und fachliche Weiterentwicklung der „Heimaufsicht“ in der Kinder- und Jugendhilfe. In: NDV 8/2016, 370

<sup>5</sup> VPK-Landesverband NRW (2015): Stellungnahme zum Änderungsantrag der A/B-Länder vom 21./22. Mai 2015

<sup>6</sup> Mörsberger, T. (2015): Wir brauchen einen Richtungswechsel! Thesen und Anmerkungen zur Entwicklung des Kinderschutzes, ausgehend von schwierigen und insbesondere von besonders spektakulären Kinderschutzfällen, 49

<sup>7</sup> vgl. Post, D. (2016): Handlungspraxen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in der Heimerziehung als Koproduktion? Blickpunkt Jugendhilfe 2/2016.

<sup>8</sup> vgl. Mühlmann, T. ebd., 371



In Abs. 3 Nr. 3 werden Buch- und Aktenführung, Aufzeichnungen und Ergebnisse der Einrichtung zu deren Überprüfbarkeit gefordert. Während klare Regelungen zu den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung existieren, bestehen solche Vorgaben für den Bereich der Aktenführung nicht. Der Interpretationsspielraum wird heftige Auseinandersetzungen zwischen Aufsichtsbehörde und Einrichtungsträgern zur Folge haben. Absolut problematisch ist die nicht abschließende Aufzählung („insbesondere“) wegen der daraus resultierenden Unbestimmtheit des Eingriffes in Grundrechte. Gut geführte Bücher und Akten haben darüber hinaus keinerlei Aussagekraft über die tatsächliche Lebensqualität der betreuten Menschen.

Während die bisherige Norm in Abs. 7 bei Kindeswohlgefährdungen bereits jetzt verbindliche Handlungsschritte (Prüfung, Mängelfeststellung, Beratung, Auflage, Entzug der Betriebserlaubnis) vorsieht, soll die Aufsicht nun auch die Möglichkeit erhalten, ohne einen Bezug zum Kindeswohl mit voller Amtsgewalt unter der Androhung des Entzuges der Erlaubnis in Einrichtungen hineindringen und intervenieren zu können: *„Sie kann zurückgenommen werden, wenn die Voraussetzungen für eine Erteilung nicht oder nicht mehr vorliegen“* (§ 45 Abs. 7 Satz 2). Ein derartiges Eingriffsinstrument ohne konkreten Bezug zum Kindeswohl halten wir für völlig unverhältnismäßig, weil der vorgesehene Ermessensspielraum keine ausreichende Rechtsschutzgarantie gewährleistet und die Träger mit einem kaum zumutbaren Existenzrisiko belasten würde.

Dass Widerspruch und Anfechtungsklage bei Kindeswohlgefährdung für Satz 1 wie bisher keine aufschiebende Wirkung haben sollen, ist nachvollziehbar und begründbar. Wenn wie in Satz 2 jedoch keine konkrete Gefährdung vorliegt, werden die Rechtsschutzmöglichkeiten der Träger unverhältnismäßig eingeschränkt. Auch die Interessen der Kinder werden dabei unterminiert, wenn bei Schließungen ohne Gefährdung die Beziehungssysteme, Lebensfelder, Freundschaften etc. der Kinder und Jugendlichen zerstört werden. Der Tatbestand, ob die Voraussetzungen vorliegen oder nicht, beinhaltet einen so weiten Interpretationsspielraum, dass dadurch behördliche und persönliche Fehlentscheidungen begünstigt werden. Im Falle nicht akuter Gefährdungen ist es den Aufsicht führenden Behörden durchaus zumutbar, eine gerichtliche Überprüfung der eigenen Entscheidung abzuwarten.

### **§ 45a Einrichtung**

Es ist sinnvoll, den Einrichtungsbegriff auszugestalten. Jedoch hat dies im Hinblick auf den Kinderschutz keine unmittelbare Relevanz. Die vorgeschlagene Definition dient lediglich der Vereinfachung der behördlichen Aufgabenwahrnehmung, indem sie Sozialpädagogische Lebensgemeinschaften/ Erziehungsstellen aus dem Kontext der Einrichtungen streicht. Damit wird die fachliche Abwertung der kleinen für Kinder überschaubaren Einrichtungen mit lebensgemeinschaftlichen Bindungsangeboten in Kauf genommen. Das Modell wurde von verantwortungsvollen Pädagoginnen und Pädagogen in den 1970er Jahren als Alternative zur Anstaltserziehung entwickelt und ermöglichte ein hohes Maß an Lebensweltorientierung in der Heimerziehung. Hier wird die Zuordnung von jungen Menschen und Erziehungspersonen als wesentlicher Kern der Pädagogik überhaupt begriffen; eine Erkenntnis, die heute an nichts eingebüßt hat. Die beiden Landesjugendämter in NRW sehen das Modell der Lebensgemeinschaft als einzig passendes für Kinder unter 6 Jahren in der Heimerziehung an (vgl. LVR/LWL 2016). Eben dieses Merkmal der kontinuierlichen Beziehungsgestaltung macht der neue § 45a nun zum Abgrenzungskriterium von Einrichtungen zu Pflegefamilien/Tagesmüttern. Möglicherweise lässt sich die Definition darüber hinaus soweit auslegen, dass auch die bisherigen eingruppigen Einrichtungen keine Einrichtungen mehr darstellen. Denn auch deren Bestand ist von dem Wechsel der Betreuungskräfte nicht unabhängig. Zusammen leben derzeit rund 25.000 junge Menschen in lebensgemeinschaftlichen und in eingruppigen Settings der Heimerziehung. Insgesamt arbeiten dort rund 13.000 Fachkräfte. Der Verlust Plätzen kann zahlenmäßig nicht durch Pflegefamilien, aber insbesondere nicht in fachlicher Hinsicht durch die Verteilung in Pflegefamilien und Großeinrichtungen kompensiert werden. Eine derartige Um-



schichtung von jungen Menschen erscheint dem VPK-Landesverband NRW für unverantwortlich. Auch verbietet die vorgeschlagene Einrichtungsdefinition die freie Berufsausübung sozialpädagogischer Fachkräfte.

#### **§ 46 Laufende Prüfung**

Die Beteiligung der örtlichen und zentralen Träger der Jugendhilfe aus Abs. 1 muss in allen Angelegenheiten des § 46 gelten. Denn auch bei der Prüfung von Einrichtungen zum Zwecke des Kinderschutzes gilt der fachliche Grundsatz, nach dem dieser durch das Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte zu verfolgen ist, weil nur dadurch die subjektiven Eindrücke Einzelner zu einer partiellen Objektivierung führen können.

Personbezogene Daten müssen weiterhin dem Datenschutz unterliegen (Steuergeheimnis, Informationelle Selbstbestimmung von Eltern, Kindern, Mitarbeitern). Diese können daher nicht zu den vorlagepflichtigen Unterlagen gehören (Abs. 1).

Wenn örtliche Prüfungen jederzeit möglich sein sollen, braucht es fachliche Standards für die Entscheidung darüber, wann diese erfolgen sollen (Abs. 2).

Das Einverständnis der Personensorgeberechtigten zur Befragung des Kindes durch das Landesjugendamt ist grundsätzlich zu begrüßen. Es fehlt jedoch ein Hinweis auf das Recht der Kinder und Jugendlichen eine beliebige Vertrauensperson hinzuziehen zu können. Außerdem haben sich Gruppengespräche in der Praxis als tauglicher herausgestellt (Abs. 3). Auch hier muss die Beteiligung des örtlichen und zentralen Trägers geklärt werden. Nach der bisherigen Formulierung „Einzelgespräch“ sind nur 4-Augen Gespräche rechtlich zulässig.

#### **§ 94 Umfang der Heranziehung**

Die geplante Änderung ist begrüßenswert, wird aber mit ihren differenzierten Ausnahmeregelungen einen hohen Verwaltungsaufwand nach sich ziehen. Für den öffentlichen Träger sollte es unerheblich sein, in welchen Zeiträumen welche Vergütungen erreicht werden. Hier sind eindeutige jährliche Höchstbeträge einfacher zu verwalten und deshalb sinnvoller (Abs. 6 Nr. 2).