

Thomas Meysen

Schutz oder Hilfe? Schutz als Hilfe!

1 § 8a SGB VIII: vom KJHG-Paradigmenwechsel zum Geländer für Fachkräfte und Schutz vor Fremddefinition

„Der Auftrag der Jugendhilfe, das Wohl des Kindes bei Gefährdung zu schützen, muss konkreter ausgestaltet werden,“ konstatierte der Gesetzgeber 2004 in seiner Begründung zur Einführung des § 8a SGB VIII.¹ Mit dem KJHG 1990/1991 sei das Dienstleistungsverständnis in den Vordergrund getreten – als Antwort auf ein Jugendwohlfahrtsgesetz, das staatlichen Eingriff und Kontrolle in den Vordergrund stellte. Die Kinder- und Jugendhilfe könne sich aber nicht darauf beschränken, Leistungen nur zu gewähren, wenn solche nachgesucht werden. Sie müsse bei Anhaltspunkten für eine Gefährdung des Kindeswohls von Amts wegen tätig werden.²

Wie die Einführung einer expliziten Vorschrift zum Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung in § 8a SGB VIII zum 1. Oktober 2005 zu werten sei, darüber schieden sich zunächst die Geister. Für die einen ist sie Konsequenz einer skandalträchtigen „Verkennung von verfassungsrechtlich verankerten Schutzpflichten in der Kinder- und Jugendhilfe“, die einen „Einstellungswandel“ erforderlich mache, der ohne „schonungslose Aufarbeitung“ der „Fehlentwicklungen“ nicht zu erzielen sei.³ Von wiederholter „erschreckender Untätigkeit“ ist die Rede.⁴ Für andere brachte § 8a SGB VIII weniger Neuigkeiten, denn Präzisierung⁵ bzw. Klarstellung.⁶ Es wurden keine „neuen Aufgaben“ normiert, „sondern im Wesentlichen fachliche Grundsätze und Verfahrensweisen rechtlich fundiert“.⁷

Einigkeit bestand, dass § 8a SGB VIII als spezifische Verfahrensvorschrift⁸ Orientierung für die Wahrnehmung des Schutzauftrags bei Kindeswohlgefährdung geben und damit die Praxis unterstützen soll, den eigenen Handlungsauftrag im Kontext des staatlichen Wächteramts (Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG) besser zu (er)kennen.⁹ Fachkräften soll einerseits vor dem Hintergrund strafrechtlicher Verantwortung und Kinderschutzfällen mit breiter medialer Aufmerksamkeit ein Geländer für sozialpädagogisch-fachliches Handeln an die Hand gegeben werden.¹⁰ Fachlichkeit in der Kinder- und Jugendhilfe soll andererseits durch die transparente Außendarstellung vor Fremddefinitionen besser geschützt werden.¹¹

1 Entwurf eines Gesetzes zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (Tagesbetreuungsausbaugesetz – TAG), BT-Drucks. 15/3676, S. 2.

2 BT-Drucks. 15/3676, S. 25.

3 Salgo, ZKJ 2006, 531 (533).

4 Fieseler, in: ders. u. a., GK-SGB VIII, Stand: Dez. 2005, § 8a Rn. 3.

5 Struck, ForE 2004, 248.

6 Bringewat, in: Kunkel, LPK-SGB VIII, 3. Aufl. 2006, § 8a Rn. 5.

7 Wiesner, ForE 2005, 245 (246).

8 Wiesner, in: ders., SGB VIII, 3. Aufl. 2006, § 8a Rn. 3.

9 Meysen/Schindler, JAmt 2004, 449 (450).

10 Meysen, in: Münder et al., FK-SGB VIII, 5. Aufl. 2006, § 8a Rn. 5.

11 Meysen (Fn. 10), § 8a Rn. 7.

Zumindest letztere Erwartung hat sich bestätigt. In Fernsehinterviews berufen sich immer wieder Moderator/inn/en sowie Interviewte aus Politik, Wissenschaft und Praxis auf „den 8a“, als ob die Vorschrift Allgemeingut der Fernzuschauer/innen wäre. Nachrichtensendungen und Dokumentationen in Presse, Funk und Fernsehen erläutern anhand der Vorschrift die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe beim Schutz von Kindern und Jugendlichen.¹² Längst ist „8a“ zum Symbol für den Kinderschutz avanciert – in der Kinder- und Jugendhilfe und weit darüber hinaus.

Aus heutiger Sicht kann dem Gesetzgeber daher weise Voraussicht attestiert werden. In seinerzeit noch relativ unaufgeregter Atmosphäre konnte er eine Vorschrift schaffen, die nicht nur sowohl die Träger der öffentlichen wie der freien Jugendhilfe in den Schutzauftrag einbezieht, sondern nach einem üblichem anfänglichem Ruckeln auf breite Zustimmung stößt. In ihr kommen nicht nur anerkannte fachliche Standards zum Ausdruck. Das Regelungsmodell hat sich mittlerweile als professionelles und gesellschaftliches Leitbild etabliert. Sowohl die Landeskinderschutzgesetze¹³ als auch der mit dem Bundeskinderschutzgesetz¹⁴ eingeführte Schutzauftrag von Professionellen außerhalb der Kinder- und Jugendhilfe, die beruflich im Kontakt mit Kindern, Jugendlichen und ihren Familien steht (§ 4 KKG), haben die Vorgaben übernommen.¹⁵

Doch wie sieht es aus, dieses Leitbild im deutschen Kinderschutz? Im Folgenden soll den Fragen nachgegangen werden, wie sich die Kernelemente Schutz und Hilfe zueinander konstellieren und welchen Rahmen der Gesetzgeber zu diesem zentralen Verhältnis gesetzt hat (II.), um anschließend das deutsche Regelungssystem in einem europäischen Vergleich international einzuordnen (III.). Der Beitrag endet mit einem Ausblick (IV.).

2 Schutz als Teil von Hilfe

2.1 Kontrollerwartungen

Politik hat in der Vergangenheit wiederholt Kontrollerwartungen an diverse Kinderschutzakteure formuliert. Besondere Konjunktur hatten Forderungen in Richtung Jugendämter insbesondere im Zuge des – letztlich gescheiterten – Gesetzgebungsverfahrens zu einem ersten Bundeskinderschutzgesetz. Die damalige Bundesjugendministerin *Ursula von der Leyen* forderte eine gesetzliche Pflicht zum Hausbesuch und zur Inaugenscheinnahme des Kindes und untermauert dies etwa in einem Interview in der Bild-Zeitung mit der reißerischen Aussage, Jugendämter sollen Hausbesuche machen, damit „Kinder angeschaut werden und nicht nur die Akten!“¹⁶

12 Zur Rezeption in den Medien *Fegert/Ziegenhain/Fangerau*, Problematische Kinderschutzverläufe. Mediale Skandalisierung, fachliche Fehleranalyse und Strategien zur Verbesserung des Kinderschutzes, 2010, S. 51 ff.; Deutsches Institut für Urbanistik (DifU), Das Jugendamt im Spiegel der Medien. Hilfen und Hinweise im Umgang mit Medien/Krisenmanagement, 2009.

13 Zu einem umfassenden Rechtsvergleich siehe *Hartig/Schönecker/Wettmann/Meysen*, Rechtsvergleich, in: *Ziegenhain/Meysen et al.*, Abschlussbericht der Evaluation des rheinland-pfälzischen LKindSchuG, 2010, S. 12 ff., zu finden unter www.dijuf.de ▶ Projekte ▶ Evaluation LKindSchuG Rheinland-Pfalz (letzter Aufruf 12.05.2014).

14 Gesetz zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen (Bundeskinderschutzgesetz – BKiSchG) vom 22.11.2011, BGBl. I, S. 2975.

15 Eine umfassende Darstellung der deutschen Regelungskonstruktion bei *Lack*, Möglichkeiten und Grenzen der Gesetzgebung zur Effektivierung des Kinderschutzes, 2012,

16 *Von der Leyen*, Interview auf BILD.de vom 09.06.2009, dokumentiert in *Meysen/Eschelbach*, Das neue Bundeskinderschutzgesetz, 2012, Kap. 1 Rn. 13.

Forderungen wie diese haben sich tief eingebrannt in das Bewusstsein der deutschen Kinderschutzpraxis. Auch wenn der Gesetzgeber letztlich andere Wege gegangen ist, schwingen hier vermeintlich zu erfüllende Anforderungen in den verschiedensten Kontexten mit. Teilweise dringen sie so grundlegend in die einzelnen helfenden Kontexte ein, dass sich der eigentliche Charakter der Hilfe verändert.¹⁷ Es besteht die Gefahr, dass die konzeptionelle Identität der Angebote überlagert, dass die spezifischen Aufgaben und deren Wahrnehmung in erster Linie vom Kinderschutz her definiert werden, statt die Schutzaspekte in die Aufgabe zu integrieren und gleichzeitig die originären Potenziale des jeweiligen Hilfekontextes zu erhalten.¹⁸

Anschaulich wird dies am Beispiel der so genannten Willkommensbesuche, bei denen Eltern in den jeweiligen Kommunen zur Geburt ihres Kindes gratuliert werden soll, um ihnen bei der Gelegenheit Informationen und Beratung zu Hilfeangeboten vor Ort anzubieten (§ 2 KKG). Bei den in der Stadt Dormagen als global-präventives Angebot konzipierten Willkommensbesuchen¹⁹ sollen die Familienbesucher/innen „den Eltern immer mit großer Wertschätzung begegnen und können ihnen bei Bedarf Hilfe zur Selbsthilfe anbieten.“²⁰ Diese Grundidee wird konterkariert bei einer Praxis mit (geheimen) Aufträgen, beim Besuch in der Familie nach dem Rechten zu sehen. Teilweise haben sich Konzeptionen gebildet, wonach Familien sich bei Ablehnung eines Besuchs suspekt machen, was einen Hausbesuch zur Abklärung der Situation des Kindes durch den Allgemeinen Sozialen Dienst des Jugendamts nach sich zieht.²¹

Eine Ausgestaltung der Willkommensbesuche als „Elternkontrollpatrouille“ mit entsprechender Grundhaltung ist jedoch weder gesetzgeberisch intendiert²² noch mit den Grundrechten der Eltern zu vereinbaren.²³ Bleiben die Wahrnehmungen im Kontext solcher niedrigschwelliger Beratung im Kontext von Frühen Hilfen nicht in einem geschützten Rahmen, sondern würden die Helfer/innen von vornherein zum verlängerten Arm des staatlichen Wächters²⁴ und zur „proaktiven Risikovor-sorge“,²⁵ verlören die Angebote wesentliche Potenziale, hilfreiche Wirkungen zu entfalten.²⁶ Unerwünschte Nebenfolgen einer Politik des möglichst allseits und umfassend „kontrollierten Kindes“ wären hoher Aufwand bei begrenzten Schutzeffekten und viel abschreckende Wirkung mit Angst vor übermäßiger Überwachung.²⁷

17 Meysen, in: Münder u. a., FK-SGB VIII, 7. Aufl. 2013, § 8a Rn. 63.

18 Rabe-Kleberg/Damrow, APuZ 22-24/2012, 34; Merchel/Schone, ForE 2006, 109, 111; Herschelmann/Zeisberg, KJug 2010, 119; Rietmann, IKK-Nachrichten 1-2/2006, 29.

19 Jugendamt Dormagen (Hrsg.), Dormagener Qualitätskatalog der Kinder- und Jugendhilfe – Ein Modell kooperativer Qualitätsentwicklung, 2011, S. 99 ff.

20 Hilgers/Deutscher Kinderschutzbund, BT-FSJ-Ausschuss-Drucks. 17(13)116 b, S. 4.

21 Zur Vielgestaltigkeit des Angebots siehe die Forschung zur Praxis in Baden-Württemberg: Ziegenhain/Pillhofer, Aktionsprogramm „Familienbesucher“ – Ausbildung und Einsatz von Familienbesuchern. Abschlussbericht, 2012 (siehe www.familienbesucher.de; Aufruf: 12.05.2014).

22 Ausführlich hierzu Meysen/Eschelbach, BKiSchG (Fn. 15), Kap. 2 Rn. 9 ff.

23 Götte/Meysen, Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Durchführung von Familienbesuchen, Ziegenhain/Pillhofer, Aktionsprogramm „Familienbesucher“ – Ausbildung und Einsatz von Familienbesuchern. Abschlussbericht, 2012, S. 35 (siehe www.familienbesucher.de; Aufruf: 12.05.2014); Götte, JAmt 2012, 7 (9).

24 Zu einer kritischen verfassungsrechtlichen Auseinandersetzung hierzu Coester, JAmt 2008, 1 (2).

25 Jestaedt, JAmt/ZKJ-Sonderheft 2010, 32.

26 Sann/Schäfer, DJI-Bulletin 81 (1/2008), 25 (26).

27 Kindler/Sann, DJI Impulse 2/2011, 7 f.

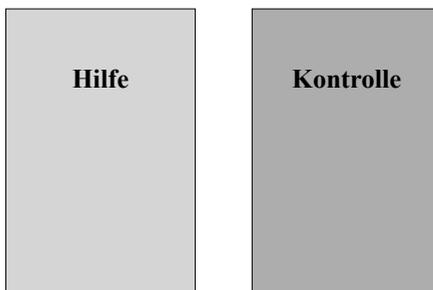
2.2 Kontrolle als integraler Bestandteil jeder Hilfe

Zu einem modernen Kinderschutz gehören jedoch sowohl Hilfe als auch Kontrolle. Sie stehen in der Kinder- und Jugendhilfe in einem Spannungsverhältnis zueinander.²⁸ Dieses wurde mit der Lebenswelt- und Dienstleistungsorientierung des SGB VIII vermutlich verschärft, indem es konzeptionell-programmatische Diffusität erzeugt hat, bei der die „Kontrolle als anspruchsvolle Form professioneller Hilfe“ schwer mit Beziehungsangeboten der Hilfe, die von den Adressat/inn/en naturgemäß positiver rezipiert werden, zu vereinen war und nicht leicht in ein funktional-ausgeglichenes Verhältnis gebracht werden konnte.²⁹ Unter dem Etikett „Doppelmandat“ entstand die Tendenz zu einem vermeintlichen Entweder-Oder, Hilfe und Kontrolle wurden teilweise als Antipoden gegenübergestellt – was letztlich die ethischen Dilemmata der „zwiespältigen Auftragslagen“ emotional widergespiegelt.³⁰ Partizipatorischen Elemente und Transparenz fanden hierbei wenig Reflexion.³¹

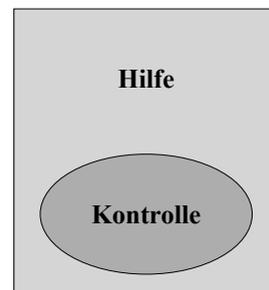
Mit der Einführung des § 8a SGB VIII hat eine intensive Debatte über das Verhältnis von Eingriff und Hilfe eingesetzt. In einer grundlegenden Arbeit hat *Reinhold Schone*³² herausgearbeitet, dass jede Hilfe kontrollierende Elemente hat, dass die Metapher vom „Doppelmandat“ zwar fehlerhaft, das analytische Begriffspaar aber hilfreich und notwendig war.³³ Soziale Arbeit ist geprägt von einer Gleichzeitigkeit und Untrennbarkeit von Hilfe und Kontrolle.³⁴ Es gilt das Miteinander, das Wechselspiel und die jeweilige Gewichtung stets neu auszutarieren, auf rechtlich-struktureller und organisatorisch-fachlicher Ebene ebenso wie in der Arbeit mit den Familien im Einzelfall.

Schaubild 1: Verhältnis von Hilfe und Kontrolle

Fiktion eines „Doppelmandats“



Hilfe und Kontrolle als Einheit



2.3 Integration von Schutz und Kontrolle in den Hilfeauftrag

Das SGB VIII enthält keine isolierten Kontrollaufträge. Schutz ist konsequent als Bestandteil von Hilfe markiert, mit Beratung und Unterstützung verknüpft und in diese integriert. Auch der Schutz-

28 *Schrappner*, Soziale Arbeit 2008, 466.

29 Ausführlich *Biesel*, NDV 2010, 385 (386).

30 *Schrappner*, Soziale Arbeit 2008, 466 (467).

31 *Biesel*, NDV 2010, 385 (388).

32 *Schone*, Kontrolle als Element von Fachlichkeit in den sozialpädagogischen Diensten der Kinder- und Jugendhilfe. Expertise. Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ (Hrsg.), 2008.

33 Auch *Schrappner*, Soziale Arbeit 2008, 466 (467).

34 Ähnlich *Lack*, Gesetzgebung zur Effektivierung des Kinderschutzes (Fn. 33), S. 402.

auftrag bei Kindeswohlgefährdung nach § 8a SGB VIII verbindet die Gefährdungseinschätzung unmittelbar mit dem Angebot von Hilfe:

- Das Jugendamt soll Hilfe anbieten, wenn es deren Gewährung zur Abwendung der Gefährdung für geeignet und erforderlich hält (§ 8a Abs. 1 Satz 3 SGB VIII).
- Die Träger der freien Jugendhilfe sollen bei den Erziehungsberechtigten auf die Inanspruchnahme von weitergehenden Hilfen hinwirken, wenn sie diese für erforderlich halten (§ 8a Abs. 4 Satz 2 SGB VIII).

Das gleiche Konzept spiegelt sich im Schutzauftrag des mit dem Bundeskinderschutzgesetz eingeführten § 4 KKG für die Angehörige von Heilberufen, Psycholog/inn/en, Sozialarbeiter/innen, Fachkräfte in Beratungsstellen sowie Lehrer/innen, Die aufgezählten Berufsgeheimnisträger sollen ebenfalls bei den Familienmitgliedern, mit denen sie im Kontakt stehen, für die Inanspruchnahme (weitergehender) Hilfen werben (§ 4 Abs. 1 KKG).

Auch dann, wenn das Gesetz ein Handeln ohne Einverständnis bzw. gegen den Willen erlaubt, macht das Gesetz deutlich, dass der Schutz Teil der Hilfe ist. Bei einer Unterbringung des Kindes außerhalb der Familie sind und bleiben die bisherigen Erziehungspersonen zentrale Adressat/inn/en von Beratung und Unterstützung (§ 37 Abs. 1 SGB VIII). Bei der Krisenintervention der Inobhutnahme, in der dem Kind durch Schutz geholfen und in der mit ihm Perspektiven erarbeitet werden (§ 42 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII), sind auch die Personensorgeberechtigten einzubeziehen mit dem Ziel, die Frage einer möglichen Aufrechterhaltung des Eingriffs in die elterliche Sorge entweder familiengerichtlich klären zu lassen oder sich mit den Personensorgeberechtigten direkt auf einen einvernehmlichen Hilfeprozess zu begeben (§ 42 Abs. 3 SGB VIII).³⁵ Die Familiengerichte sind gehalten, bei einer Kindeswohlgefährdung zu prüfen, ob die Aufforderung zur Inanspruchnahme von Hilfen (§ 157 Abs. 1 FamFG) oder die Anordnung, zur Abwendung der Schädigung des Kindes Hilfen in Anspruch zu nehmen (§ 1666 Abs. 3 Nr. 1 BGB), erfolgversprechend ist.

Zentrale Botschaft, die der Gesetzgeber beim Schutz von Kindern und Jugendlichen sendet, ist ein: „Vielleicht gegen den Willen, aber nicht ohne Wissen.“ Bei Informationsweitergaben ohne Einverständnis sind die Betroffenen vorab darauf hinzuweisen (§ 4 Abs. 3 Satz 1 Halbs. 2 KKG). Die Beteiligten aus dem Familiensystem sind auch hierbei einzubeziehen (§ 8a Abs. 4 Satz 2 SGB VIII). Eine Ausnahme wird nur gemacht, wenn andernfalls der wirksame Schutz in Frage gestellt wäre.

Primäre Kooperationspartner/innen im deutschen Kinderschutz sind und bleiben also die Adressat/inn/en.³⁶ Nicht die Professionellen reden über das Geschehen in der Familie, sondern miteinander mit den Beteiligten. Informationen werden anderen Stellen mitgeteilt, also mit Anderen geteilt, und nicht mit eigener Freizeichnung von weiterer Verantwortung gemeldet. Ausgangspunkt ist stets das eigene Verhältnis zu den Adressat/inn/en aus der Familie. Prägend ist daher das Bild, dass andere Stellen hinzugezogen und die Beteiligten möglichst auf diesem Weg mitgenommen werden.³⁷

35 Ausführlich hierzu *Trenczek*, in: Münder et al., FK-SGB VIII, 7. Aufl. 2013, § 42 Rn. 38 ff.

36 Hierzu aus fachlicher sozialpädagogisch-fachlicher Perspektive *Heinitz*, Sozialmagazin 4/2009, 58; *Lüttringhaus*, Blätter der Wohlfahrtspflege 2010, 177; *Biesel*, Sozialmagazin 4/2009, S. 50.

37 Zu den Haltungsfragen hinter dem rechtlichen Regelungskonstrukt im Kinderschutz siehe den Diskurs zur Begrifflichkeit der „demokratischen Kinderschutzarbeit“: *Wolff*, ForE 2007, 132; *Meysen*, ForE 2007, 140; *Kindler*, ForE 2007, 145; *Goldbeck/Ziegenhain/Fegert*, ForE 2007, 149; *Rütting*, ForE 2007, 154.

2.4 Isolierte Kontrollaufträge?

Die lebhaften Debatten über Kinderschutz in der Post-8a-Ära haben immer wieder auch zu gesetzgeberischen Aktionismus geführt.³⁸ Kontrollfantasien sind an mehreren Stellen in Bund und Ländern aufgeblitzt und haben teilweise sogar Eingang in gesetzliche Regelungen gefunden.

Auf Bundesebene war es der letztlich nicht Gesetz gewordene Vorstoß zur Einführung einer Hausbesuchspflicht bei Bekanntwerden von gewichtigen Anhaltspunkten für eine Kindeswohlgefährdung.³⁹ Auch wenn Hausbesuche ein zentrales Instrument für das Inkontaktkommen mit der Familie und der Situation des Kindes sind,⁴⁰ hätte die Pflicht die Möglichkeiten hierzu eingeschränkt.⁴¹ Denn entscheidend ist das Ermöglichen eines Zugangs und Dranbleibens, nicht des einmaligen Drinseins.⁴² Konsequenz einer solchen Engführung wäre eine Reduzierung der Potenziale für Kontrolle und damit auch für Hilfe und Schutz gewesen. Häufig sind andere Formen der Kontaktaufnahme besser geeignet, eine Gefährdungseinschätzung zu ermöglichen, die Chancen für Veränderungen auszuloten sowie mit den Beteiligten in der Familie und gegebenenfalls auch ohne deren Einverständnis Wege zu Hilfe und Schutz zu erarbeiten.⁴³

Anderes markantes Beispiel ist die Landesgesetzgebung zu den Früherkennungsuntersuchungen nach der sog. Kinder-Richtlinie des Gemeinsamen Bundesausschusses (§ 26 SGB V).⁴⁴ Nach Kinderschutz-Talkshows zur Primetime mit medialer Aufarbeitung tragisch gescheiterter Kinderschutzarbeit sah sich Politik zum Handeln gedrängt. Bei einem „Kinderschutzgipfel“ haben die Länderchefinnen und -chefs verabredet, die kinderärztlichen U-Untersuchungen zum Kinderschutzinstrument zu erklären.⁴⁵ In der Folge haben 13 Bundesländer ein Einladungs- und/oder Erinnerungswesen zur Teilnahme an den Früherkennungsuntersuchungen eingeführt, Baden-Württemberg und Bayern haben eine appeltive Pflicht normiert, Sachsen-Anhalt hat anderweitige Aufklärungsinitiativen zur Erhöhung der Teilnahmequote initiiert.⁴⁶ Grundidee in den meisten Ländern – ob landesgesetzlich expliziert oder „nur“ ausdrücklich politisch kommuniziert – ist, dass bei nicht festgestellter Teilnahme an der Früherkennungsuntersuchung das Jugend- (oder Gesundheits)amt kontrollieren soll, ob es dem Kind in der Familie gut geht: eine anlassbezogene Kontrollaufgabe.

38 Zur Kritik etwa *Mörsberger*, SRA 2009, 90 ff.

39 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Kinderschutzes (Kinderschutzgesetz), BT-Drucks. 16/12429.

40 Siehe etwa Deutscher Städtetag, JAmt 2009, 231 (232 f.).

41 *Lack*, Gesetzgebung zur Effektivierung des Kinderschutzes (Fn. 33), S. 426 ff.

42 *Katzenstein*, BT-Ausschuss-Drucks. 16(13)474h, 6 f; *Schuster*, neue caritas 16/2007, 15; *Fieseler*, Jugendhilfe 2012, 124.

43 *Urban-Stahl*, ForE 2009, 4; *Rütting*, ForE 2009, 12; *Hensen/Schöne*, ForE 2009, 18; *Toprak*, ForE 2009, 24; *Neuffer*, 2009, 182 ff.; *Trenczek*, in: *Münder u. a.*, FK-SGB VIII, 7. Aufl. 2013, Anhang Verfahren Rn. 28; *Meysen*, in: *Münder u. a.*, a. a. O., § 8a Rn. 34.

44 Richtlinien des Bundesausschusses der Ärzte und Krankenkassen über die Früherkennung von Krankheiten bei Kindern bis zur Völlendung des 6. Lebensjahres („Kinder-Richtlinien“) veröffentlicht als Beilage Nr. 28 zum Bundesanzeiger Nr. 214 vom 11.11.1976, zuletzt geändert am 18.06.2009 veröffentlicht im Bundesanzeiger 2009, Nr. 132, S. 3 125, in Kraft getreten am 05.09.2009.

45 Ministerpräsidentenkonferenz, 19.12.2007 in Berlin, TOP 1.10 „Kinderschutz“; Konferenz der Regierungschefs der Länder, 12.6.2008 in Berlin, TOP 1.3 „Kinderschutz – Zwischenbericht“.

46 Eingehend hierzu *Hartig/Schönecker/Wettmann/Meysen*, Rechtsvergleich, in: *Ziegenhain/Meysen et al.*, Abschlussbericht der Evaluation des rheinland-pfälzischen LKindSchuG, 2010, S. 70 ff., zu finden unter www.dijuf.de ▶ Projekte ▶ Evaluation LKindSchuG Rheinland-Pfalz (letzter Aufruf 12.05.2014).

Das Ziel, über die Einladungs- und Erinnerungswesen zur U-Untersuchung eine Verbesserung des Schutzes von Kindern gegen Vernachlässigung und Misshandlung zu erreichen, kann als gescheitert angesehen werden.⁴⁷ Über die Kontrollen bei nicht festgestellter Teilnahme an der U-Untersuchung konnten weit weniger Fälle von Kindeswohlgefährdung identifiziert werden als bei einer Zufallsstichprobe in der Gesamtbevölkerung zu erwarten wäre: 0,07 % in Hessen (2010),⁴⁸ 0,08 % in Nordrhein-Westfalen (2010),⁴⁹ 0,0002 % in Rheinland-Pfalz (2009).⁵⁰ Die Einladungs-, Erinnerungs- und Meldewesen sind daher auch bei Landesrechnungshöfen in die Kritik geraten.⁵¹ Ein Zusammenhang zwischen nicht festgestellter Teilnahme an einer Früherkennungsuntersuchung und vermeintlicher Kindesmisshandlung oder Vernachlässigung besteht jedenfalls nicht. Gefahrerforschungseingriffe in Grundrechte der Beteiligten in den Familien lassen sich verfassungsrechtlich nicht rechtfertigen.⁵²

3 Leitbild des deutschen Kinderschutz im europäischen Vergleich

3.1 Mainstream Meldepflicht

Die Leitbilder in der gesetzlichen Rahmung des Kinderschutzes in Deutschland liegen nicht im europäischen Mainstream.⁵³ Dies illustriert sich an der weltweit immer wieder heiß diskutierten Frage der Meldepflichten.⁵⁴ In 2010/2011 gab es in 21 von seinerzeit insgesamt 27 EU-Mitgliedstaaten eine Pflicht zur Meldung an die Kinderschutzbehörde, wenn – untechnisch gesprochen – ein Verdacht auf Kindesmisshandlung bekannt wird (Tabelle 1).⁵⁵

47 Siehe auch DIJuF-Rechtsgutachten, JAmt 2012, 161 m. w. Nachw.

48 Hessischer Landkreistag/Hessischer Städtetag, JAmt 2010, 115 f.

49 LWL-Landesjugendamt Westfalen, UTeilnahmeDatVO, Datenauswertung 02/2010 bis 10/2010, Dez. 2010.

50 Müller/Michel-Schilling/Lamberty, Kinderschutz und Kindergesundheit in Rheinland-Pfalz, Ergebnisse zur Umsetzung des Landesgesetzes zum Schutz von Kindeswohl und Kindergesundheit für das Berichtsjahr 2009, in: Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen Rheinland-Pfalz, Kinderschutz, Kindergesundheit und Hilfen zur Erziehung in Rheinland-Pfalz. Bilanz und Perspektiven, 2010, S. 30 ff.

51 Etwa Thüringer Rechnungshof, Mitteilung über die Prüfung vom 19.09.2012, II 3-0834-01/12.

52 Lack, Gesetzgebung zur Effektivierung des Kinderschutzes (Fn. 33), S. 535 ff.; DIJuF-Rechtsgutachten, JAmt 2012, 161 (163); Meysen, in: Coester-Waltjen/Lipp/Schumann/Veit, Alles zum Wohle des Kindes? Aktuelle Probleme des Kindschaftsrechts. 2. Familienrechtlichen Forum Göttingen, 2012, S. 156 (161 ff.).

53 Hierzu Kindler, in: Müller/Nüsken (Hrsg.). Child Protection in Europe. Von den Nachbarn lernen – Kinderschutz qualifizieren, 2010, S. 11 ff.; World Health Organization (WHO)/International Society for the Prevention of Child Abuse and Neglect (IPSCAN), World Perspectives on Child Abuse, 7th Edition, 2006.

54 Etwa Melton, Child Abuse & Neglect 2005, 9; Ainsworth/Hansen, Child and Family Social Work 2006, 33; Ainsworth, Child and Family Social Work 2002, 57.

55 European Commission, Feasibility study to assess the possibilities, opportunities and needs to standardise national legislation on violence against women, violence against children and sexual orientation violence, 2010; Meysen/Hagemann-White, in: Kelly/Hagemann-White/Meysen/Römkens, Realising Rights. Case studies on state responses to violence against women and children in Europe, 2011, S. 110 ff.

Tabelle 1: Meldepflichten bei Verdacht auf Kindesmisshandlung⁵⁶

Alle Bürger/innen	Professionelle	keine Pflicht
8 (+1): Bulgarien, Dänemark, Estland, (Frankreich), Lettland, Luxemburg, Polen, Slowakische Republik, Zypern	13: Finnland, Griechenland, Italien, Litauen, Malta, Österreich, Portugal, Rumänien, Slowenien, Schweden, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich	3 (+2): (Belgien), Deutschland, Irland, Niederlande, (Spanien)

Von den seinerzeit fünf Ländern ohne generelle Meldepflicht hat Irland seit 2014 eine solche eingeführt. In Spanien wird die Grenze bei einem öffentlichen Strafverfolgungsinteresse gezogen. Belgien hat ein System, bei dem Informationen an einen sog. Kinder(staats)anwalt, der kein Strafverfolgungsorgan ist, weitergegeben werden müssen, dieser aber zunächst nichts unternimmt und nur dann tätig wird, wenn ihm von den Sozialen Diensten der Kinderschutzbehörde nach drei Monaten keine Entwarnung signalisiert wird. In den Niederlanden hat das niederländische Jugendinstitut 2011 einen „Meldcode“ veröffentlicht,⁵⁷ mit dem Professionelle im Kontakt mit Kindern und Familien aufgefordert werden, Hinweisen auf Kindesmisshandlung und Vernachlässigung nachzugehen, ähnlich wie in Deutschland auf die Beteiligten im Familiensystem zuzugehen und sich ggf. an die zuständigen Behörden zu wenden; der Code entfaltet jedoch keine verbindliche Wirkung und gleicht daher eher einem moralischen Appell. In Frankreich sind einzelne Berufsgruppen nicht in die generelle Meldepflicht einbezogen.

Bei Meldepflichten und -erwartungen ist auch danach zu unterscheiden, an wen zu melden ist. Während in der EU bei Vorhandensein einer Meldepflicht fast ausnahmslos die Sozialen Dienste der Kinderschutzbehörde einzuschalten sind (außer Griechenland und Luxemburg), variieren die Pflichten, wenn es um die Frage geht, ob (auch) an die Strafverfolgungsbehörden Meldung zu erstatten ist. Hier waren es 2010/2011 neun von seinerzeit 27 EU-Mitgliedstaaten, bei denen Vertraulichkeit gegenüber den Strafverfolgungsbehörden zu wahren ist bzw. gewahrt werden kann (Tabelle 2).

Tabelle 2: Pflicht zur Meldung an Strafverfolgungsorgane⁵⁸

Pflicht für alle Bürger/innen	Pflicht für Professionelle	Pflicht für Kinderschutzbehörde	keine Pflicht
3: Luxemburg, Polen, Slowakische Republik	4: Griechenland, Lettland, Malta, Zypern	11: Bulgarien, Estland, Frankreich, Italien, Litauen, Portugal, Rumänien, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn	9: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Irland, Niederlande, Österreich, Schweden, Vereinigtes Königreich

56 Meysen/Hagemann-White, in: Kelly/Hagemann-White/Meysen/Römkens, Realising Rights (Fn. 50), S. 110 (186).

57 Nederlands Jeugdinstuut, Meldcode Huiselijk Geweld en Kinder mishandeling in het piraair onderwijs, 2011.

58 European Commission, Feasibility study to assess the possibilities, opportunities and needs to standardise national legislation on violence against women, violence against children and sexual orientation violence. Annexes, 2010, S. 6.

Forschung im Ausland hat gezeigt, dass Meldepflichten nicht gleichbedeutend sind mit umfassenden Meldungen oder einem Bekanntwerden von mehr gefährdeten Kindern. In Estland – einem Land, in dem jeder Verdacht auch der Strafgerichtsbarkeit zu melden ist, welche jede Misshandlung auch sanktioniert und in dem die Nichtmeldung strafbar ist – hat eine Erhebung bei Professionellen, die mit Kindern arbeiten, ergeben, dass unter 30 % der Fälle gemeldet wurden, obgleich sie als relevant identifiziert waren.⁵⁹ Studien in Schweden, einem Land mit anonymisiertem Beratungsangebot vor der Mitteilung an die Sozialen Dienste und ohne automatische Einschaltung der Strafverfolgungsbehörden, haben etwas ausgeprägtere Rechtsbefolgung gezeigt. Eine Untersuchung in 341 Tageseinrichtungen für Kinder ergab eine Meldung in 37 % der Fälle mit tatsächlich vermuteter Kindesmisshandlung,⁶⁰ während die Meldequote in einer universitären Kinderklinik bei 55 % lag.⁶¹

Es fällt auf, dass alle Staaten, die keine eindeutige und umfassende Meldepflicht vorsehen sowie alle Staaten, die keine Anzeigepflichten gegenüber den Strafverfolgungsbehörden kennen, über ein breit ausdifferenziertes und zeitnah erreichbares Hilfesystem verfügen. Hierzu konnten 2010 in der EU nur insgesamt zwölf Staaten gezählt werden (Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Niederlande, Österreich, Schweden, Spanien, Vereinigtes Königreich), von denen nur vier gesicherte Finanzierung der Angebote reklamieren können (Dänemark, Deutschland, Niederlande, Österreich). Sieben EU-Mitgliedstaaten waren die Angebote entweder nicht ausreichend differenziert (Portugal, Rumänien, Slowenien, Ungarn) oder unzureichend (Estland, Luxemburg, Slowakische Republik), wobei zumindest Rumänien mittlerweile in beachtlicher Weise ausgebaut und qualifiziert hat.⁶² Acht EU-Mitgliedstaaten haben 2010 keine der Anforderungen erfüllt (Bulgarien, Griechenland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Tschechische Republik, Zypern).⁶³

Es fällt auf, dass die breite Erreichbarkeit und verlässliche Verfügbarkeit von Hilfen in Korrelation dazu steht, ob und mit welcher Ausgestaltung sowie Intention ein System der Meldepflichten etabliert ist oder nicht. Das Vorhandensein niedrigschwelliger Hilfezugänge verändert den Blick auf die Notwendigkeiten, Verdachtsmomente unverzüglich an das Kinderschutzsystem weiterzuleiten. Die Annahme, dass Meldepflichten als solche zu mehr Erkennung von Kindeswohlgefährdung und rechtzeitiger Intervention führt, dürfte zumindest in Frage zu stellen sein. Die Pflicht zu melden, führt zu Nichtwahrnehmung von Hinweisen und bringt Ausweichstrategien hervor, wenn die Informationsweitergabe (noch) nicht als hilfreich empfunden wird.

Vorgaben zu Meldepflichten sollten daher nicht als Qualitätsmerkmal für Kinderschutzsysteme angesehen werden,⁶⁴ sondern die Verbindlichkeit der Regulierung des Umgangs mit Hinweisen (nach deutschen Sprachgebrauch „gewichtigen Anhaltspunkten“) auf eine Kindeswohlgefährdung,⁶⁵ der je nach Kinderschutzsystem unterschiedlich ausfallen kann, ohne dass sich die eine Lösung über eine andere erheben könnte. Bedeutend ist hierbei insbesondere, inwieweit Adressat/inn/en, Bür-

59 Estonian Development Plan for Reducing Violence, 2010–2014, 2010, S. 19; *Soo/Ilves/Strömpl*, *Laste väärkohtlemise juhtumitest teavitamine ja võrgustikutöö*, Ministry of Social Affairs/University of Tartu, 2009.

60 *Sundell*, *Child Abuse & Neglect* 2007, 93.

61 *Tingberg*, *Child Abuse. Clinical Investigation Management and Nursing Approach*. Doktorsavhandling, Department of women's and children's health, 2010.

62 Zu den Entwicklungen in Rumänien *Meysen/Hagemann-White*, in: *Kelly/Hagemann-White/Meysen/Römkens*, *Realising Rights* (Fn. 50), S. 110 (136 ff.).

63 European Commission, *Feasibility study* (Fn. 50), 2010, S. 46.

64 So aber *Svevo-Cianci/Hart/Rubinson*, *Child Abuse & Neglect*, 2010, 45.

65 WHO/IPSCAN, *World Perspectives on Child Abuse* (Fn. 48), 2006.

ger/innen und Professionelle die Kinderschutzbehörden als vertrauenswürdig, engagiert, kompetent und angemessen agierend empfinden.⁶⁶

3.2 Hilfe- und Kontrollsysteme

Kinderschutzsysteme können sich – bei allen hoch diversifizierten Spielarten – einteilen lassen als Systeme mit primär reaktiver Verdachtsabklärung oder als Systeme mit einem Schwerpunkt im Hilfeauftrag beim Schutz von Kindern. Eine Untersuchung aus dem Jahr 2011 in neun europäischen Ländern, inklusive Deutschland, hat ein dreigeteiltes Bild ergeben. Während sich die Kinderschutzsysteme in Bulgarien, Griechenland und der Türkei im Wesentlichen auf reaktive Kontrollaufträge nach Meldung fokussierten und sich Estland sowie Rumänien auf der Transition hin zu einer Integration der Prävention der Kindesherausnahme durch ein ausdifferenziertes Angebot an Beratung und Unterstützung befanden, konnten die Systeme in Deutschland, den Niederlanden, Schweden und im Vereinigten Königreich als vorwiegend hilfeorientiert identifiziert werden.⁶⁷

Der Befund korreliert mit der Rezeption von Kinderschutz in der Gesellschaft. Während die Staaten mit reaktivem Meldesystem die Verantwortung für den Schutz von Kindern zur Privatsache erklären (Bulgarien, Griechenland, Türkei), Estland sich in der Transition befindet, sehen die Staaten mit ausgebauten Hilfesystem eine zentrale Mitverantwortung für das sichere Aufwachsen von Kindern beim Staat (Deutschland, Niederlande, Rumänien, Schweden, Vereinigtes Königreich).⁶⁸

4 Ausblick

Isolierte Kontrollaufträge finden sich, wie gesehen, im deutschen Recht so gut wie nicht. Schutz ist Ausprägung und Bestandteil der Hilfe. Kontrolle gehört untrennbar zu jeder Hilfe dazu. Dies ist ein Hinweis darauf, dass uns in Deutschland – auch und gerade im internationalen Vergleich – ein hoch ausdifferenziertes, grundsätzlich flächendeckend und rechtzeitig verfügbares sowie verlässliches Angebot an Hilfe im Vorfeld einer Kindeswohlgefährdung und Herausnahme eines Kindes aus der Familie zur Verfügung steht.

Kontrolle zur reinen Verdachtsabklärung findet sich daher insbesondere in Staaten, die in erster Linie einen Ausgleich suchen zwischen der uneingeschränkten Autonomie der Familie, um von dort aus einen Punkt zu definieren, in dem das Verhältnis kippt und der Staat mit seinen Instrumenten der Gewaltausübung eingreift. In den anderen Staaten geht es in erster Linie um ein Ausbügeln des Verhältnisses von kontrollierenden Elementen in den unterschiedlichen Hilfekontexten, in denen die Beteiligten aus den Familien zu Professionellen und dem Staat stehen.

Deutschland gehört zu letzterer Gruppe. Der Gesetzgeber hat ein System des Kinderschutzes geschaffen, in dem die einzelnen (Hilfe-)Beziehungen zu den Adressat/inn/en wertgeschätzt werden. Das Recht geht davon aus, dass Vertrauen in das System, seine Organisationen und helfend-

66 Ausführlich *Beckmann/Meysen*, Working Paper on Intervention against Child Abuse and Neglect in Germany, CENAV, 2014 (zu finden unter www.dijuf.de ► Projekte ► CENAN). *Meysen/Hagemann-White*, in: Kelly/Hagemann-White/Meysen/Römkens, *Realising Rights* (Fn. 50), S. 110 (194 ff.).

67 *Meysen/Hagemann-White*, in: Kelly/Hagemann-White/Meysen/Römkens, *Realising Rights* (Fn. 50), S. 110 (176).

68 *Meysen/Hagemann-White*, in: Kelly/Hagemann-White/Meysen/Römkens, *Realising Rights* (Fn. 50), S. 110 (175).

kümmern den Professionellen Grundvoraussetzung dafür ist, dass Schutz- und Hilfebedarfe dort auch ankommen. Die Regelungen zum Kinderschutz sehen daher vor, dass das Jugendamt, wenn möglich, an die Fäden anknüpft, welche die Kooperationspartner/innen in der Familie mit den anderen Systemen für den Weg ins Hilfesystem bzw. zum Jugendamt bereits gesponnen haben. Niedrigschwelliger Zugang ist ebenso zentrales Qualitätsmerkmal des deutschen Weges zur Förderung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen wie Transparenz gegenüber den Beteiligten auch bei einem Handeln ohne Einverständnis.

Bei der weiteren Evaluation der deutschen Kinderschutzpraxis und bei der möglichen Weiterentwicklung ihres Rechts dürfen wir daher reflektieren, wie bei uns den Familien der Zugang zu den Hilfeangeboten sowie bei uns den diversen Hilfesystemen der Zugang zu den Beteiligten aus den Familien und deren spezifischen Bedarfslagen gelingen. In diesem Sinne ist und bleibt Kinderschutz ein fortwährendes Ringen sowohl um die Balance zwischen Fürsorglichkeit und Autonomie als auch um den Anteil und die Gestalt von Kontrolle in der Hilfe. Der Weg, den Deutschland in der Kooperation mit den Beteiligten sowie zwischen den Akteuren eingeschlagen hat, dürfte eine solide Basis darstellen für die weiteren Schritte zu Verbesserungen im Interesse der Kinder und ihrer Familien.

Verf.: Dr. Thomas Meysen, Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e.V. (DIJuF), Poststr. 17, D-69117 Heidelberg, Postfach 10 20 20, D-69010 Heidelberg, E-Mail: thomas.meysen@dijuf.de