

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/944

Laer, den 10.03.2013

Stellungnahme zum „Kinderschutz in Schleswig-Holstein“

Sehr geehrte Damen und Herrn,

vielen Dank für ihre Anfrage vom 06.02.13 zur aktuellen Kinderschutzdiskussion in Schleswig-Holstein und die Bitte um Stellungnahme. Bitte haben Sie Verständnis, dass ich angesichts der Kürze der Zeit lediglich komprimierte Einschätzungen zu Ihren Fragestellungen abgebe. Ich habe die Beantwortung Ihrer Fragen in drei Komplexe aufgegliedert:

1. Der Rechtsanspruch auf Hilfe zur Erziehung

Durch das SGB VIII wurde im Jahr 1991 ein Perspektivwechsel in der Jugendhilfe bewirkt. Das fürsorgerisch-obrigkeitliche Verständnis von Jugendhilfe mit seinen ordnungsrechtlichen Prämissen wie der Aufsicht über gefährdete und verwahrloste Jugendliche (z. B. Fürsorgeerziehung, Freiwillige Erziehungshilfe), der staatlichen Intervention in Familien bei Trennung und Scheidung oder der Bevormundung von Müttern, die nicht verheiratet waren (Amtspflegschaft), wurde abgelöst.

An seine Stelle trat ein modernes Dienstleistungsgesetz, das die Aufgabe der Jugendhilfe als Leistungserbringung für Kinder, Jugendliche und deren Familien beschrieb. Dies sollte durch einen Katalog von Hilfen zur Förderung junger Menschen und ihrer Integration in die Gesellschaft erreicht werden (vgl. Wiesner, SGB VIII, Einleitung, Rn. 60).

Das verfassungsrechtliche Verhältnis zwischen den Eltern, den Kindern und der Jugendhilfe wurde in diesem Verständnis dahingehend verändert, das an die Stelle des reaktiven Eingriffs des Staates die Förderung und der präventive Schutz von Kindern und Jugendlichen treten sollten. Durch die wörtliche Übernahme des Art. 6 Abs. 2 GG in den § 1 Abs. 2 SGB VIII wurde die Rollenverteilung klargestellt: Die elterliche Erziehungsverantwortung stand im Mittelpunkt, der Staat hatte die primäre Funktion, die Eltern bei der Erziehung zu unterstützen und zu begleiten. Der Eingriff in die familiäre Autonomie sollte erst bei Gefährdung des Kindeswohls, also bei der Interventionsschwelle des § 1666 BGB mit dem Gebot der Verhältnismäßigkeit nach § 1666a BGB erfolgen. Dies bedeutete einen klaren Vorrang der Hilfen vor dem Eingriff und eine subsidiäre Rolle des Staates gegenüber der elterlichen Erziehungskompetenz.

Diese Rechtslage wurde spätestens mit der Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention durch Deutschland im Jahr 1992 wesentlichen Veränderungen unterworfen, die sich insbesondere auf die Rechtsstellung der Kinder bezogen. Die UN-Kinderrechtskonvention verfolgt das Ziel, das Kind als eigene Persönlichkeit zu schützen (protection) und zu fördern (provision), sowie sein Recht auf Beteiligung (participation) in allen es berührenden Angelegenheiten zu gewährleisten (vgl. Schimke, 1998, S. 6). Bezeichnend für die Situation bei der Ratifizierung dieser Konvention war, dass die Bundesregierung einen Vorbehalt gegen diejenigen Regelungen einlegen musste, die mit dem paternalistischen deutschen Familienrecht nicht vereinbar waren.

Die wichtigste Folgerung aus der UN-Kinderrechtskonvention war die Verabschiedung der Reform des Kindschaftsrechts am 01.07.1998, die wesentliche Verbesserungen in der Rechtsstellung der Kinder mit sich brachte. Vor allem die damit erstmals erreichte Gleichstellung ehelicher und nichtehelicher Kinder, die Ausgestaltung des Umgangsrechts als Recht des Kindes und die eigenständige Vertretung von Kindern vor Gericht durch den Verfahrenspfleger nach § 50 FGG („Anwalt des Kindes“) waren Eckpfeiler einer kinderrechtlichen Betrachtungsweise familialer Prozesse. Damit wurde ein Perspektivwandel eingeleitet, der die frühere Dominanz der elterlichen Autonomie Stück für Stück auflöste.

Das Ziel dieser Gesetzgebung war es insgesamt, Rechte von Kindern zu definieren, die nicht mehr von der Lebensform der Eltern abhängig sind und der elterlichen Erziehungsautonomie deutliche Grenzen setzten. So haben Kinder heute ein Recht auf gewaltfreie Erziehung und Umgang mit allen für sie wichtigen Bezugspersonen. Sie können in gleichgeschlechtlichen Partnerschaften sorgeberechtigte Erwachsene finden. Sie können mit ihren Bedürfnissen bei der Wahl des Namens Gehör finden und haben ein Recht auf Kenntnis ihrer Abstammung. Sie haben Anspruch auf Unterhalt unabhängig davon, in welcher Form ihre Eltern zusammenlebten. Sie werden bei widerstreitenden Interessen vor dem Familiengericht durch einen eigenen Verfahrensbeistand vertreten. Fast alle dieser Rechtspositionen wären im familienrechtlichen Denken der 80er Jahre mit dem Vorrang der elterlichen Autonomie und der starken Unterscheidung zwischen Ehe, nichtehelicher Lebensgemeinschaft und gleichgeschlechtlicher Partnerschaft undenkbar gewesen.

Einen besonderen Akzent setzte dann die Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention für die Rechtsstellung von Kindern in Deutschland, indem sie den Kindern mit Behinderung eigenständige, aus den Menschenrechten abgeleitete Rechte auf Teilhabe in dieser Gesellschaft zusicherte und damit für einen Teil der Kinder eigene Rechte formulierte. Diese Teilhaberechte sind im SGB VIII in § 35a, dem Rechtsanspruch von Kindern mit Behinderungen auf Hilfen zur Erziehung, konkretisiert. In der Diskussion um die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention wird deutlich, dass dieser Rechtsanspruch auf alle Kinder erweitert werden muss, wenn dem Gedanken der Inklusion Rechnung getragen werden soll. Eine Trennung der Zuständigkeit für junge Menschen mit oder ohne Behinderung ist unter dem Aspekt des Abbaus von Diskriminierung und der Förderung von Chancengleichheit fachlich nicht zu verantworten. Vor diesem Hintergrund wird in der Jugendhilfe die sog. „Große Lösung“, also die Zusammenlegung von Jugendhilfe nach SGB VIII und der Eingliederungshilfe nach SGB XII diskutiert und auch befürwortet. Diese große Lösung würde jedoch einen Rückschritt gegenüber bereits erreichten kinderrechtlichen Positionen

und einen Verstoß gegen die Menschenrechte von Kindern bedeuten, wenn sie sich an der elternrechtlichen Position des § 27 SGB VIII und nicht an dem kinderrechtlichen Anspruch des § 35a SGB VIII orientieren würde. Deshalb empfehlen die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Inklusion von Kindern mit Behinderungen, aber auch viele Fachverbände der Jugendhilfe wie IGFH und AFET die Schaffung eines Rechtsanspruchs auf Hilfen zur Erziehung und Entwicklung für alle jungen Menschen, den diese in eigener Rechtsträgerschaft gelten machen können. Dies würde einen Perspektivwechsel im Jugendhilferecht mit sich bringen, das SGB VIII aus seiner elternorientierten Konzeption befreien, die bereits jetzt an vieles Stellen durchlöchert ist (vgl. nur den gesellschaftlich sehr wirksamen Anspruch auf eine Kindertagesbetreuung) und eine bestehende Diskriminierung von Kindern und Jugendlichen entgegenwirken. „Kinder sind zur Zeit die einzige Gruppe in der modernen Gesellschaft, die keinen rechtlich gesicherten Anspruch auf die vorhandenen politischen und gesellschaftlichen Ressourcen gelten machen kann“ (Liebel, Kinder und Gerechtigkeit, Juventa Verlag, 2013, S.165).

Mit einer solchen Umstellung des § 27 SGB VIII wäre eine veränderte Konzeption der sozialen Dienste verbunden, die ihre Unterstützungskonzepte direkt an den Interessen der Kinder und Jugendlichen ausrichten könnten und nicht zunächst die elterlichen Interessen in den Vordergrund stellen müssten. Für viele der betroffenen Eltern würde dies wohl eher eine Entlastung als einen Eingriff in die elterliche Autonomie bedeuten.

2. Hilfe in der Herkunftsfamilie bei Kindeswohlgefährdung

Der Eingriff in die elterliche Sorge auf der Basis der §§ 1666, 1666a BGB ist nach der gesicherten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Familiengerichte nur zulässig, wenn der Gefahr für das Wohl des Kindes nicht durch öffentliche Hilfen begegnet werden kann und die Eltern nicht bereit oder in der Lage sind, die Gefahr abzuwenden. Vor diesen Prämissen kommt der Ausgestaltung und Wirksamkeit öffentlicher Hilfen zentrale Bedeutung für die Vermeidung von Sorgerechtseingriffen zu. Öffentliche Hilfen dienen damit vorrangig auch den Interessen und Bedürfnissen von Kindern, für die der Erhalt des Elternhauses auch in dramatischen Fällen von Kindeswohlgefährdung eine hohe Priorität hat.

Welche Hilfen wirksam sind, ist Gegenstand einer seit langem anhaltenden fachlichen Debatte (vgl. im einzelnen ISA (Hg.), Wirkungsorientierte Jugendhilfe, Waxmann Verlag), aus der hier nur zwei aus zentrale Elemente herausgestellt werden sollen.

Das erste Element geht auf eine treffende Aussage von Christian Schrapper zurück, der eine Expertise für den Landkreis Pinneberg im Jahr 2003 unter das Motto gestellt hat: „Jugendhilfe wirkt nur als Ganzes“. Damit ist gemeint, dass Hilfen und Unterstützungsleistungen der Jugendhilfe immer dann wirken, wenn auf einem breiten Sockel bedarfsgerechter Infrastruktur eine immer schmäler werdende Pyramide spezieller Entlastungen und Hilfen bis zu schneller und zuverlässiger Krisenintervention steht. Die Beantwortung der Frage, ob ein Kind auch bei Gefährdungslagen in der Herkunftsfamilie bleiben kann, hängt wesentlich davon ab, ob eine solches ganzheitlich betrachtetes System von Jugendhilfe im jeweiligen Sozialraum zur Verfügung steht.

Zum anderen lässt sich Wirksamkeit von Jugendhilfe vor allem deshalb schwer messen, weil der Erfolg von Jugendhilfeleistungen nicht ohne die Zusammenarbeit mit den Hilfeempfängern, also den Adressaten eintreten kann. Aus der Subjektstellung der betroffenen Eltern und Kinder ergibt sich, dass diese zunächst Experten ihrer eigenen Lebensgestaltung sind und diese Kompetenzen im Hilfeprozess genutzt werden müssen. Die angemessene Beteiligung von Eltern und Kindern ist also ein wesentlicher Gradmesser für die Wirksamkeit von Leistungen der Jugendhilfe. Damit entzieht sich aber der Erfolg von Hilfen zur Erziehung und anderer Unterstützungsleistungen der Jugendhilfe weitgehend objektiver Beurteilung. Es sind die Menschen selber, die aus ihrer Lebenslagen heraus und den von ihnen gesetzten Zielen die Wirksamkeit der Jugendhilfe beurteilen.

3. Der persönliche Kontakt zwischen Mündel und Vormund nach § 1793 Abs. 1a BGB

In Deutschland stehen zur Zeit ca. 65.000 junge Menschen unter Vormundschaft, wobei sich die Anlässe für die Einrichtung einer Vormundschaft grundlegend geändert haben. Wurden früher im Wesentlichen Waisenkinder nach dem Tod ihrer Eltern zu Mündeln, so überwiegt heute der Fall, dass die elterlichen Sorge per Gerichtsentscheid entzogen wird. Dadurch verändert sich auch das Wesen der Aufgabenstellung des Vormunds. Während früher die Verwaltung und Sicherung des Vermögens, insbesondere der Unterhaltsansprüche des Mündels im Vordergrund standen, so ist es heute vorrangige Aufgabe des Vormunds, die Erziehung des Mündels anstelle der Eltern zu gewährleisten und seine Rechte vor Gericht zu vertreten. Da Voraussetzung der Vormundschaft in diesen Fällen die Gefährdung des Kindeswohls ist, besteht die wichtigste Aufgabe des Vormunds darin, Hilfen nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz für den Mündel zu beantragen, die geeignet sind, die Gefährdung abzuwenden. Darüberhinaus hat der Vormund seine Betreuungsarbeit an einer optimalen Förderung des Mündels auszurichten. Er ist verpflichtet, alle wesentlichen Fragen der Erziehung mit dem Mündel zu besprechen und Einvernehmen anzustreben. Dafür muss er die Lebenssituation der betroffenen jungen Menschen genau kennen. Er muss Bedürfnisse, Wünsche und Interessen seines Mündels wahrnehmen, sich mit diesen auseinandersetzen und sie transportieren.

Es besteht deshalb heute Einigkeit darüber, dass zur Vormundschaft im Kern die persönliche Beziehung zum Mündel gehört. Neben einer kontinuierlichen Erreichbarkeit für den Mündel sind regelmäßige Kontakte zwischen Vormund und Mündel essentielle Bedingungen für eine qualitativ gute Vormundschaft. Dadurch verschiebt sich das Anforderungsprofil der Vormünder deutlich zugunsten sozialpädagogischer Kompetenzen. Die daraus folgenden strukturellen Veränderungen werden in der Praxis der Jugendämter allerdings nur zögernd gezogen. Noch immer überwiegt der Vormund mit verwaltungsrechtlicher Ausbildung, der nur zufällig auch eine persönliche Beziehung zum Mündel hat. Auch fehlen flächendeckende Daten zur Umsetzung der Reform des Vormundschaftsrechts, insbesondere zu den Besuchen der Mündel. Erste Rückmeldungen aus der Praxis zeigen allerdings, dass diese Besuche insbesondere von Pflegefamilien als lästige Kontrolle betrachtet und deshalb abgelehnt werden. Auch die begleitenden Dienste im Pflegekinderwesen stehen einer monatlichen Besuchsdurchführung häufig skeptisch gegenüber, weil damit die Integration der Pflegekinder erschwert und ihnen ständig ihre besondere Rolle vor Augen geführt würde.

Hier zeigt sich ein grundlegender Fehler in der Begründung des Gesetzes zur Reform der Vormundschaft. Das Gesetzesvorhaben wird nicht etwa mit einem Recht der betroffenen Kinder auf Besuche durch ihren Vormund und damit mit dem Partizipationsgedanken begründet, sondern an erster Stelle mit der Abwehr von Kindeswohlgefährdungen. Dies weckt bei den Beteiligten leicht das Gefühl, kontrolliert und nicht gefördert zu werden und führt zu Misstrauen bei der praktischen Umsetzung des Gesetzes.

Es gibt allerdings eine deutliche Tendenz zur pädagogischen Qualifizierung der Vormünder. So hat die FH Münster bereits eine Reihe von Kursen durchgeführt, die die pädagogische Arbeit der Vormünder verbessern sollen. Landesjugendämter wie das in Sachsen bereiten entsprechende Qualifizierungen vor. Auch hier fehlt es aber an einer systematischen, flächendeckenden Umsetzung.

Mit freundlichem Gruß
gez. Hans-Jürgen Schimke