

Stellungnahme

des Deutschen Instituts

für Jugendhilfe und Familienrecht e. V. (DIJuF) vom 22.4.2024

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Strukturen gegen sexuelle Gewalt an Kindern und Jugendlichen

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hat einen Entwurf zur Einführung eines Gesetzes zur Stärkung der Strukturen gegen sexuelle Gewalt an Kindern und Jugendlichen vorgelegt. Der Entwurf sieht die gesetzliche Verankerung einer oder eines Unabhängigen Bundesbeauftragten gegen sexuellen Missbrauch von Kindern und Jugendlichen, die Stärkung von Aufarbeitungsprozessen und wissenschaftlichen Analysen zur Qualitätsentwicklung sowie die gesetzliche Absicherung eines telefonischen Beratungsangebots zum medizinischen Kinderschutz vor.

Zu den geplanten Änderungen im SGB VIII (Aufarbeitung, wissenschaftliche Analysen) und KKG (Beratung im medizinischen Kinderschutz) nimmt das Institut Stellung:

A. Änderungen im SGB VIII

I. Aufarbeitung (§ 9b SGB VIII-E)

Eine Grundvoraussetzung für Aufarbeitung ist die Möglichkeit für Betroffene, ihre Hilfe-Akten einzusehen. Die gesetzliche Verankerung des Akteneinsichtsrechts ist daher ausdrücklich zu begrüßen.

1. Systematik

Die geplante Regelung soll unter § 9b SGB VIII-E und damit im Ersten Kapitel unter den allgemeinen Vorschriften geführt werden. Diese Verortung ist auf den ersten Blick gut nachvollziehbar, da die Regelung ein allgemeines Recht der Adressat:innen statuiert. Allerdings wäre aufgrund des Bezugs der Vorschrift zu Kinderschutzaspekten sowie im weiteren Sinne der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen die Eingliederung als § 8c SGB VIII in die Normenkette der §§ 8–8b SGB VIII vorzugswürdig. Alternativ könnte auch eine Eingliederung der Vorschrift im Vierten Kapitel in die sozialdatenschutzrechtlichen Vorschriften erwogen werden. Hier könnte § 66 SGB VIII neu besetzt werden.

Hinzuweisen ist schließlich darauf, dass während einer bestehenden Amtsvormundschaft für die Verarbeitung von Sozialdaten durch das Jugendamt als Amtspfleger, Amtsvormund oder Beistand § 68 SGB VIII die einzige anwendbare Regelung ist (§ 61 Abs. 2 SGB VIII). Es handelt sich um eine abschließende Sonderregelung.¹ Hinsichtlich des Einsichtsrechts in Vormundschaftsakten während einer bestehenden Amtsvormundschaft wäre die rechtliche Verortung in § 68 SGB VIII daher zwingend bzw. bedürfte es einer Anpassung des § 61 Abs. 2 SGB VIII.

2. Pflicht der Jugendämter, Akteneinsicht zu gewähren (Absatz 1)

• Akteneinsicht und Auskunftserteilung

Die Einführung des Rechts auf Akteneinsicht gegenüber den nach Landesrecht zuständigen Stellen (idR die Jugendämter) ist ausdrücklich zu begrüßen, da bislang nur während eines laufenden Verwaltungsverfahrens ein gesetzlicher Anspruch auf Akteneinsicht besteht (§ 25 iVm § 8 SGB X). Die Verknüpfung mit einem Recht auf „Auskunft zu den betreffenden Akten“ ist dagegen aus Sicht des Instituts entbehrlich, da ein solches bereits vom Auskunftsrecht nach Art. 15 DSGVO iVm § 83 SGB X umfasst ist. Zwar könnte eine deklarative Regelung zur Betonung der Rechte Betroffener sinnvoll sein. Da die beabsichtigte Regelung die Auskunftserteilung aber von einem berechtigten Interesse abhängig macht, während der bereits bestehende Auskunftsanspruch nach Art. 15 DSGVO allen betroffenen Personen ohne Vorliegen weiterer Anspruchsvoraussetzungen zusteht, ist die geplante Neuregelung sogar enger gefasst als die bereits bestehende Regelung.

¹ Wiesner/Wapler/Walther SGB VIII, 6. Aufl. 2022, SGB VIII § 61 Rn. 8.

- **Gegenstand der Akteneinsicht**

Gegenstand der Akteneinsicht sollen Erziehungshilfe-, Heim- und Vormundschafts-akten sein. Seitens des Instituts bestehen Bedenken in Bezug auf die Rechtsklarheit dieser Formulierung:

Unter **Akten zur Erziehungshilfe** können sowohl alle zu den Hilfen zur Erziehung (§§ 27–35 SGB VIII), aber – bei einem weiten Verständnis des Erziehungshilfebegriffs – auch alle zur allgemeinen Förderung und Beratung (§§ 16–18 SGB VIII) geführten Akten verstanden werden. Hier wäre eine begriffliche Klarstellung wünschenswert. Zudem erschließt sich nicht, warum Akten zur Eingliederungshilfe, die nicht mit einer stationären Unterbringung verbunden waren, nicht erfasst sein sollen. Ob (ambulante) Hilfen für junge Volljährige erfasst sein sollen, bleibt ebenfalls unklar.

Heimakten sind alle Akten, die die stationäre Unterbringung in Einrichtungen dokumentieren. Nicht umfasst sind jedoch Akten zur Unterbringung in sonstigen betreuten Wohnformen oder Pflegefamilien. Sofern diese Unterbringung im Rahmen einer Hilfe zur Erziehung erfolgt, wären diese Akten auch durch den Begriff „Erziehungshilfeakte“ abgedeckt. Der Begriff der Heimakte würde dann die Einsicht in Akten bei stationärer Unterbringung in Einrichtungen im Rahmen der Eingliederungshilfe (§ 35a SGB VIII) oder der Hilfe für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII) ermöglichen.

Der Begriff der **Vormundschaftsakte** ist zu eng gefasst, da er in aktuellem Wortlaut Akten von Ergänzungspflegschaften nicht umfasst. Vorgeschlagen wird daher die Formulierung „Vormundschafts- und Pflegschaftsakten“.

- **Aufbewahrungsfrist**

Anders als für Akten freier Träger sind für die Akten des Jugendamts keine Aufbewahrungsfristen vorgesehen, um nicht in die kommunale Selbstverwaltung einzugreifen (DIJuF-Rechtsgutachten JAmt 2004, 238). Im Sinne einer bundeseinheitlichen Handhabung böte es sich jedoch an, wie in § 79a Abs. 2 S. 2 SGB VIII-E auf die Pflicht zur Aktenaufbewahrung für einen angemessenen Zeitraum zur Sicherstellung der Erfüllung des Akteneinsichtsrechts hinzuweisen.

- **Berechtigtes Interesse nur bei Kindeswohlgefährdung**

Das Akteneinsichtsrecht gem. § 9b SGB VIII-E soll nur dann bestehen, wenn im Zusammenhang mit einer Jugendhilfeleistung oder -maßnahme gewichtige Anhaltspunkte für eine Kindeswohlgefährdung bestehen oder bestanden – was den adressierten Personenkreis einschränkt. Die explizite Nennung dieser Fallkonstellation ist zu begrüßen. Sie führt gleichzeitig dazu, dass Personen, die ein Interesse an der eigenen Biografiearbeit haben, aber Anhaltspunkte für eine Kindeswohlgefährdung nicht belegen können, kein gesetzlich verankertes Einsichtsrecht, sondern lediglich einen Auskunftsanspruch geltend machen könnten. Ob diese Einschränkung sachgerecht ist, wird bezweifelt.

Da die Prüfung des berechtigten Interesses dem Jugendamt obliegt, birgt die geplante Regelung zudem die Gefahr, dass das Jugendamt Akteneinsicht nur gewährt, wenn eine Gefährdungseinschätzung gem. § 8a SGB VIII vorgenommen wurde bzw. wird.

- **Anspruchsberechtigter Personenkreis**

Der anspruchsberechtigte Personenkreis wird in der geplanten Vorschrift nicht ausdrücklich benannt und definiert sich allein über das „berechtigte Interesse“. Nach Einschätzung des Instituts führt dies zu Rechtsunsicherheiten. Denn es bleibt unklar, ob das Einsichtsrecht ausschließlich den von der Gefährdung betroffenen Kindern und Jugendlichen zusteht oder auch ihren Eltern bzw. Personensorgeberechtigten als Adressat:innen der Erziehungshilfe. Zudem könnten (ehemals) junge Volljährige nach derzeitiger Formulierung niemals ein berechtigtes Interesse gelten machen, sofern ihr Wohl nicht im Kindes- oder Jugendalter, sondern erst nach Erreichung der Volljährigkeit beeinträchtigt worden ist.

3. Vereinbarung mit freien Trägern zur Aufbewahrung von Akten und zur Akteneinsicht (Absatz 2)

- **Festlegung der Aufbewahrungsfristen**

Der Ansatz, einheitliche Aufbewahrungsfristen durch Vereinbarungen mit Einrichtungen und Diensten, die Leistungen nach dem SGB VIII erbringen, sicherzustellen, wird grundsätzlich begrüßt. Denn in der Praxis bestehen große Unsicherheiten in Bezug auf die Dauer der Aktenaufbewahrung mangels konkreter gesetzlicher Vorgaben. Ein zusätzlicher Vorteil dieser Regelung ist, dass sie auch den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe als Orientierungshilfe bei der Festlegung eigener Aufbewahrungsfristen dienen kann.

Geregelt werden müsste zusätzlich, wie die freien Träger mit den Akten umzugehen haben, falls sie ihre Tätigkeit in der Jugendhilfe insgesamt beenden. Zu überlegen wäre, ob die überörtlichen Träger der Jugendhilfe zur Aufbewahrung der Akten verpflichtet werden könnten.

- **Akteneinsicht und Auskunft**

Im Hinblick auf die Akteneinsicht und den Auskunftsanspruch gelten hier ebenso die unter Ziff. 1. und 2. gemachten Ausführungen. Denn die Formulierung „Erziehungshilfeakte“ ist ebenso im Kontext der Tätigkeit freier Träger sehr weitreichend und unscharf. Auch das Auskunftsrecht gegenüber den freien Trägern ergibt sich aus Art. 15 DSGVO, weshalb diesbezüglich lediglich Raum für eine deklarative Regelung verbleibt.

- **Wahrung der Trägerautonomie**

Aus Sicht des Instituts greift diese geplante Regelung nicht zu weitreichend in die Autonomie der freien Träger ein. Denn sie bestimmt nicht die Modalitäten der Leistungserbringung an sich, sondern stellt nur eine organisationale Bedingung an die Aktenführung, die relevant für die Wahrnehmung des Rechts auf Aufarbeitung ist.

- **Träger von Einrichtungen und Diensten als Adressaten**

Adressiert werden – genau wie in § 8a Abs. 4 SGB VIII – „Träger von Einrichtungen und Diensten, die Leistungen nach diesem Buch erbringen“. Nicht umfasst sind hiervon ehrenamtliche, berufliche und Vereinsvormünder und -vormundinnen. Ihnen kommt zwar eine andere Rechtsstellung und keine vergleichbare Pflicht zur Aktenführung zu, da sie aber gleichwohl eine erhebliche Rolle im Aufwachsen der Kinder spielen können, wäre zu überlegen, ob zusätzlich formuliert wird, dass auf den Abschluss einer vergleichbaren Vereinbarung mit ehrenamtlichen, beruflichen und Vereinsvormündern und -vormundinnen hingewirkt werden soll.

4. Verweis auf § 25 Abs. 2 und 3 SGB X

- **Begleitung der Einsicht**

Ausdrücklich befürwortet wird der Hinweis auf die Begleitung der Akteneinsicht iSd § 25 Abs. 2 SGB X. Besteht ein Zusammenhang zwischen Jugendhilfeleistung und Kindeswohlgefährdung, ist anzunehmen, dass eine qualifizierte Begleitung der Akteneinsicht grundsätzlich erforderlich ist, soweit diese nicht ausdrücklich durch die einsichtsberechtigte Person abgelehnt wird.

- **Einschränkung der Einsicht durch berechtigte Interessen Dritter**

Die geplante Vorschrift ist geeignet, Rechtsunsicherheiten bei Einsichtsgesuchen entgegenzuwirken. Sie werden allerdings nicht gänzlich ausgeräumt werden können. Denn die Akteneinsicht wird auch weiterhin eingeschränkt sein, wenn berechtigte Interessen Dritter an der Geheimhaltung bestehen (vgl. Verw. auf § 25 Abs. 3 SGB X in Absatz 4 der geplanten Regelung), was weiterhin eine Einzelfallprüfung im Hinblick auf den Umfang der Akteneinsicht erforderlich macht.

II. Schutz vor Gewalt als Qualitätsmerkmal für das gesamte Aufgabenspektrum

Durch die künftige Neuformulierung in Absatz 1 wird verdeutlicht, dass sich der **Schutz vor Gewalt** von Kindern und Jugendlichen auf das gesamte Aufgabenspektrum der Jugendhilfe bezieht. Das Voranstellen der Regelung lässt diesem Qualitätsmerkmal besonderes Gewicht zukommen.

Damit tatsächlich keinerlei Schutzlücken entstehen, müsste auch **die Sicherung der Rechte** von Kindern und Jugendlichen nicht nur im Kontext von Einrichtungen und Pflegefamilien, sondern für die gesamte Jugendhilfe als Qualitätsmerkmal ausdrücklich normiert werden. Denn die Sicherung und die daraus resultierende Stärkung der Rechte von Kindern und Jugendlichen sind ein essenzieller Baustein in der Gewaltprävention und -intervention des gesamten Jugendhilfespektrums.

III. Wissenschaftliche Analysen als Baustein der Qualitätsentwicklung (§ 79a Abs. 1 SGB VIII-E)

1. Pflicht des öffentlichen Trägers

Dass eine Pflicht des öffentlichen Jugendhilfeträgers zur wissenschaftlichen Analyse der eigenen Tätigkeit durch Dritte zum Zweck der Gewährleistung eines effektiven Gewaltschutzes normiert werden soll, wird als gesetzgeberische Reaktion auf den Abschlussbericht der Lüdge-Kommission ausdrücklich begrüßt (vgl. § 79a Abs. 2 SGB VIII-E). Zu Handlungsunsicherheiten in der Praxis könnte die Vorgabe führen, dass die betreffenden Akten für einen angemessenen Zeitraum aufzubewahren sind. Die öffentlichen Jugendhilfeträger müssen antizipieren, welche Akten hiervon betroffen sein könnten. Zu überlegen ist daher, ob „die betreffenden Akten“ konkreter umschrieben werden können oder ob von dieser Vorgabe ganz abgesehen werden kann.

Die Normierung einer Pflicht zur Aufbewahrung für einen angemessenen Zeitraum kann nur als deklaratorische Regelung verstanden werden, da sich aus der in § 79a Abs. 2 S. 1 SGB VIII-E normierten Aufgabe ergibt, dass das Jugendamt die zur Erfüllung dieser Aufgabe notwendigen Akten als „Arbeitsinstrumente“ aufbewahren muss. Die sozialdatenschutzrechtliche Befugnis hierfür ergibt sich aus § 63 Abs. 1 SGB VIII.

2. Ergänzung der Finanzierungsregelungen (§§ 74, 77, 78b SGB VIII)

Die Änderungen der Finanzierungsregelungen (§ 74 Abs. 1 SGB VIII, § 77 Abs. 1 SGB VIII, § 78b SGB VIII) ist notwendig, um die in § 79a SGB VIII-E festgelegten Qualitätsstandards, insbesondere die Mitwirkung bei wissenschaftlichen Analysen, auch für die Tätigkeit der freien Jugendhilfe sicherzustellen.

Zu erwägen wäre, ob die Formulierungen zu den Qualitätsvereinbarungen auch weniger umfangreich gefasst werden können, um die Finanzierungsregelungen übersichtlicher zu gestalten. Möglich wäre dies mit einem Verweis auf die entsprechende Anwendung des § 79a SGB VIII-E, ohne Wiederholung seines Wortlauts.

3. Ergänzung der sozialdatenschutzrechtlichen Regelungen (§§ 64, 65, 79a Abs. 2 SGB VIII)

Die Schaffung einer gesetzlichen Übermittlungsbefugnis zur datenschutzkonformen Umsetzung der Verpflichtung zu wissenschaftlichen Analysen (vgl. § 79a Abs. 2 SGB VIII-E) wird begrüßt. Vorgeschlagen wird, den Zeitpunkt der Anonymisierung zu normieren, um in der Praxis für mehr Handlungssicherheit zu sorgen. Angelehnt an den Wortlaut des § 75 Abs. 3 S. 2 SGB X könnte bspw. formuliert werden: **Personenbezogene Daten sind zu anonymisieren, sobald dies nach dem Analysezweck möglich ist.**

B. Änderung im KKG: § 6 KKG-E

Mit dem geplanten § 6 KKG-E verpflichtet sich das BMFSFJ sicherzustellen, dass ein telefonisches Beratungsangebot im medizinischen Kinderschutz zur Verfügung steht. Dieses soll insbesondere Angehörige der Gesundheitsberufe, Fachkräfte in der Kinder- und Jugendhilfe und Eingliederungshilfe sowie Familienrichter:innen adressieren.

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass bundesweite Strukturen zur Qualifizierung von Kinderschutzakteur:innen geschaffen werden. Dass diese Strukturen (zunächst?) in Bezug auf medizinische Fragen aufgebaut werden, entspricht nach Einschätzung des Instituts dem Bedarf der Praxis. Gleichzeitig darf nicht verkannt werden, dass medizinische Expertise in Kinderschutzfragen an Grenzen stößt. So sind sichtbare körperliche Spuren in Fällen von sexualisierter Gewalt eher selten. Zudem bedarf es weiterer bundesweiter Unterstützungsangebote der Beratung durch Expert:innen.

Kritisch wird die Reichweite des Beratungsangebots gesehen, das – über die Formulierung in § 8b SGB VIII hinausgehend – nicht nur eine Beratung bei der „Einschätzung einer Kindeswohlgefährdung“, sondern auch eine Beratung zum „adäquaten Vorgehen“ umfassen soll. Die Beratung soll laut Begründung auch „Aufklärung bei rechtlichen Unsicherheiten“ und „Unterstützung bei der „Kontaktgestaltung und Zusammenarbeit mit Eltern sowie Kindern und Jugendlichen“ (RefE 55) bieten, obwohl die Mitarbeiter:innen des telefonischen Beratungsangebots ausschließlich Ärzt:innen sein sollen (die im Rahmen ihrer Ausbildung weder Kompetenzen in Sozialer Arbeit noch im Recht erwerben müssen [§ 1 Abs. 1 ÄApprO]).

Dass auch Familienrichter:innen zB zu vorliegenden Gutachten oder Fragen der Diagnostik beraten werden sollen (RefE 55), wird ebenfalls kritisch gesehen, weil damit ein Risiko entsteht, dass relevante Verfahrensfragen nicht unmittelbar im Verfahren (über die Köpfe der betroffenen Familien und anderer Verfahrensbeteiligter) behandelt werden.

In § 6 Abs. 4 KKG-E ist wahrscheinlich nicht § 2, sondern § 6 KKG gemeint. Nach Auffassung des Instituts besteht keine Notwendigkeit, im Rahmen des Beratungsangebots personenbezogene Daten zu erheben; dieses sollte ebenso wie die Beratung durch eine insoweit erfahrene Fachkraft grundsätzlich anonymisiert bzw. pseudonymisiert erfolgen.