



Deutsches
Jugendinstitut

Gesetzliche Veränderungen im Kinderschutz – empirische Befunde zu § 8a und § 72a SGB VIII

Perspektiven verschiedener Arbeitsfelder

Projekt Jugendhilfe und sozialer Wandel –
Leistungen und Strukturen

Wissenschaft
Wissenschaft für alle
für alle

Liane Pluto, Tina Gadow, Mike Seckinger, Christian Peucker

Gesetzliche Veränderungen im Kinderschutz – empirische Befunde zu § 8a und § 72a SGB VIII

Perspektiven verschiedener Arbeitsfelder

Aufgabe des Projektes „Jugendhilfe und sozialer Wandel“ ist es, mittels eigener, in regelmäßigen Zeitabständen sich wiederholender, empirischer Erhebungen, die überregional, bundesweit sowie praxisfeld- und trägerübergreifend durchgeführt werden, Entwicklungen in der Jugendhilfe zu beschreiben, zu analysieren und sie hinsichtlich ihrer fachlichen Bedeutung zu bewerten.

Methoden:

Standardisierte Fragebogenerhebung bei Jugendämtern und freien Trägern
Qualitative Regionalstudien mit Leitfadeninterviews, Dokumentenanalysen und Beobachtung

© 2012 Deutsches Jugendinstitut e.V.
Nockherstr. 2, 81541 München
Telefon +41 (0)89 62306-147
Fax +41 (0)89 62306-162
E-Mail: gandlgruber@dji.de

www.dji.de/jhsw

Gestaltung:
Jugendhilfe und sozialer Wandel, München

ISBN: 978-3-86379-077-6

Inhalt

1	Kinderschutz im Zentrum von Fachdebatten und gesetzlichen Veränderungen	7
2	Zusammenfassung	11
3	Datenbasis	13
4	Befunde zur Umsetzung des § 8a SGB VIII	14
4.1	Vorhandensein von Vereinbarungen nach § 8a SGB VIII in den einzelnen Arbeitsfeldern	16
4.2	Art der Vereinbarungen am Beispiel stationärer Hilfen zur Erziehung	21
4.3	Veränderungen durch die Vereinbarungen nach § 8a SGB VIII	23
4.4	Kooperationen bezogen auf § 8a SGB VIII	33
5	Befunde zur Umsetzung des § 72a SGB VIII	39
5.1	Jugendämter	40
5.2	Stationäre Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung	40
5.3	Jugendverbände	42
6	Literatur	45

1 Kinderschutz im Zentrum von Fachdebatten und gesetzlichen Veränderungen

„Sie wollte ein Kind vor Missbrauch schützen, nicht wegschauen, sondern eingreifen – und wurde dafür bestraft“ so lautet der Aufmacher einer Meldung am 9. November 2011 über ein Gerichtsurteil.¹ Die Leiterin eines Sozialamts einer kreisangehörigen Gemeinde hat den Hinweis, dass es innerhalb einer Familie zu Gewalt gegenüber Kindern kommen könnte, an den Kindergarten des Kindes weitergeleitet mit der Bitte, auf dieses Kind besonders zu achten. Die Leiterin des Kindergartens wiederum setzte – wahrscheinlich gemäß der Vereinbarung nach § 8a SGB VIII – das zuständige Kreisjugendamt in Kenntnis. Der Verdacht stellte sich als unbegründet heraus und der betroffene Vater reagierte seinerseits mit einer Klage wegen übler Nachrede. Die Leiterin des Sozialamts wurde zu einem Bußgeld in Höhe von 1050 € verurteilt.

Die öffentliche Aufmerksamkeit auf das Thema Kinderschutz hat sich verändert. Während sich zu Beginn der Debatten die mediale Aufmerksamkeit auf die Todesfälle und das Versagen der Kinder- und Jugendhilfe konzentrierte, hat sich das Interesse der Medien in den letzten Jahren weiterentwickelt. Das hier herausgegriffene Beispiel, das überregional Aufmerksamkeit erlangt hat, verdeutlicht, dass die Schwierigkeiten, die für die Kinder- und Jugendhilfe mit dem Wächteramt verbunden sind, auch in der öffentlichen Debatte angekommen sind. Die inzwischen vorhandene Anerkennung von Kindern als eigenständige Rechtssubjekte hat dazu geführt, den Schutz ihrer Rechte, insbesondere ihrer körperlichen und psychischen Integrität, als öffentliche Aufgabe zu begreifen. Aber diese sensible Aufgabe, und darauf wollte das Gericht mit seinem Urteil vielleicht hinweisen, erfordert eine besondere Sorgfalt bei der Abwägung der verschiedenen Rechtsgüter, der man nicht gerecht wird, indem man in Aktivismus fällt. Vielmehr ist es erforderlich und auch zu erwarten, dass geeignete Verfahrenswege eingehalten werden und nicht Eltern unter eine Art Generalverdacht gestellt werden. Anhaltspunkte für mögliche Kindeswohlgefährdungen sind also sorgfältig und angemessen zu würdigen, da jede Reaktion zu gravierenden Folgen für die Familie und auch für das Kindeswohl führen kann.

In den letzten Jahren wurden gesetzliche Rahmenbedingungen für eine Verbesserung des Kinderschutzes geschaffen, in der Kinder- und Jugendhilfe selbst fachliche Strategien zur Verbesserung des Kinderschutzes entwickelt und in verschiedenen Projekten auch wissenschaftlich begleitet sowie zusätzliche Ressourcen für eine Verbesserung des Kinderschutzes bereitgestellt.

¹ <http://www.rosenheim24.de/news/rosenheim-stadt/bestraft-fuers-hinschauen-amtsleiterin-verurteilt-rosenheim24-1481755.html>

Ein erster Schwerpunkt der Veränderungen ist die stärkere Fokussierung der Rechtspolitik auf das Thema Kinderschutz. Es wurden ein gesetzlicher Steuerungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten gesehen. Am 1. Oktober 2005 ist das Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetz (KICK) in Kraft getreten, dessen inhaltlicher Schwerpunkt Verbesserungen des Schutzes von Kindern und Jugendlichen sind. Der Gesetzgeber hat mit dieser Gesetzesänderung neben dem Dienstleistungscharakter den Schutzauftrag der Kinder- und Jugendhilfe betont und Vorschriften für ein Verfahren geschaffen, das Jugendämter bei Hinweisen auf eine Kindeswohlgefährdung anzuwenden haben (§ 8a SGB VIII). Teil der fachlichen Diskussionen ist seit einigen Jahren auch eine Auseinandersetzung mit den Fällen von Kindeswohlgefährdung in den Angeboten und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe selbst (vgl. Conen 1995, Enders 2003; Fegert/Wolf 2006, aej 2007). Darauf hat der Gesetzgeber mit der gesetzlichen Vorgabe des § 72a SGB VIII reagiert. Manche der Veränderungen, die in den letzten Jahren vorgenommen wurden, und die Art, wie die Auseinandersetzungen darüber geführt werden, lassen insbesondere in Bezug auf die gesetzlichen Änderungen die Frage aufkommen, ob „es eine Positivierung dessen [ist], was ohnehin schon fachlicher Standard war, oder [...] der Roll-back in der Jugendhilfe – zurück zu den Zeiten des Jugendwohlfahrtsgesetzes oder gar noch früher?“ (Wiesner 2006: 53).

So stellen bestimmte Standards der Kinder- und Jugendhilfe, wie ein auf Förderung und Unterstützung ausgerichtetes Hilfeverständnis, die partnerschaftliche Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure, plurale Trägerstrukturen und vor allem die Beteiligung der Adressaten, wichtige Voraussetzungen für den Schutz von Kindern und Jugendlichen dar. Es wird dabei die unterstützende und partizipative und nicht die kontrollierende Ausrichtung des Handelns betont. Die Debatten der letzten Jahre haben allerdings dazu geführt, dass diese rechtlichen Vorgaben auf den Prüfstand gestellt wurden und trotz der Erfolgsgeschichte der letzten Jahrzehnte eine Rückkehr zu mehr Kontrolle und Eingriff als notwendig angesehen wurde, um eine weitere Reduzierung der Anzahl der Kindeswohlgefährdungen ausgesetzten Kinder und Jugendlichen zu erreichen. Diese Veränderungen sind in der Fachdebatte nicht unumstritten, wie auch die Stellungnahmen zu den verschiedenen Entwürfen für ein Bundeskinderschutzgesetz gezeigt haben.

Seit dem Inkrafttreten des KICK wurden in vielen Bundesländern darauf bezogene Ausführungsgesetze verabschiedet, die meist die Teilnahme an den Früherkennungsuntersuchungen und unter anderem z.B. die Weitergabe von Informationen regeln (vgl. zur Übersicht und den Regelungsinhalten Schöllhorn u.a. 2010). Der Vergleich der Gesetze zeigt, dass die damit verbundenen Ziele sehr unterschiedlich sind. Einige Länder, wie „Hamburg, Hessen, Saarland und Thüringen betonen, dass sie mit den Früherkennungsuntersuchungen vor allem auch eine stärkere gesellschaftliche Kontrolle ermöglichen wollen. [...] Thüringen bezieht in das Ziel der gesellschaftlichen Kontrolle auch ausdrücklich seine Regelung zur Erweiterung der gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen für den

Bezug des Thüringer Erziehungsgelds um den Nachweis der Früherkennungsuntersuchung zwischen dem 20. und 27. Monat mit ein“ (Schöllhorn u.a. 2010: 26).

Einige Länder haben mittlerweile auch Evaluationen ihrer Kinderschutzgesetze veranlasst. Ein Teil davon fokussiert überwiegend auf die Ergebnisse der Konzepte zur Steigerung der Teilnahme an Früherkennungsuntersuchungen (z.B. Zimmermann 2009, Hessischer Landkreistag/Hessischer Städtetag 2010). Ein anderer Teil hat die in einigen Bundesländern durchaus umfangreichen Veränderungen insgesamt in den Blick genommen. Zu den Landesgesetzen aus Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz liegen bereits Evaluationsberichte vor (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 2010, Ziegenhain u.a. 2010).

Auf Bundesebene lag bereits im Jahr 2009 ein erneuter Gesetzentwurf vor, der ein eigenes Gesetz über die Zusammenarbeit im Kinderschutz beinhaltet und die Informationsweitergabe im Falle einer Kindeswohlgefährdung regeln sollte. Dieser wurde jedoch nach vielfältig geäußertem Änderungsbedarf vom Bundestag nicht verabschiedet. Zum 1. Januar 2012 ist das Gesetz zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen (Bundeskinderschutzgesetz BKiSchG), das ein eigenständiges „Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz“ (KKG) und umfangreiche Änderungen des SGB VIII enthält, unter anderem auch erneute Veränderungen des § 8a SGB VIII, in Kraft getreten.

Ein zweiter Schwerpunkt der Entwicklung in den letzten Jahren liegt darauf, den Fällen von Kindesmisshandlung und –vernachlässigung eine größere fachliche Aufmerksamkeit entgegenzubringen, auch wenn natürlich der Schutz von Kindern und Jugendlichen schon immer Aufgabe der Kinder- und Jugendhilfe war und im Kinder- und Jugendhilfegesetz (§ 1 SGB VIII „Kinder vor Gefahren für ihr Wohl zu schützen“) verankert ist. Ein Ergebnis dieser fachlichen Weiterentwicklungen ist eine systematische Qualifizierung der Fachkräfte hinsichtlich einer Gefährdungseinschätzung, insbesondere im Allgemeinen Sozialen Dienst, und darauf, wie der Prozess der Gefährdungseinschätzung organisiert wird. So geraten auch die Strukturen des Jugendamtes selbst in den Blick. Soziale Dienste werden umstrukturiert, spezialisierte Kinderschutzteams gebildet und in etlichen internen Papieren neue Verfahren etabliert. Ein zweites Ergebnis ist die Entwicklung präventiver bzw. präventiv gemeinter Strategien. Hierzu sind all die Konzepte und Angebote zu zählen, die unter dem Stichwort „Frühe Hilfen“ neu entwickelt oder modifiziert wurden. Dieser Prozess wurde insbesondere durch die vom BMFSFJ vorangetriebene Gründung des Nationalen Zentrums Frühe Hilfen (NZFH, www.nzfh.de) als gemeinsames Zentrum des BZgA und des DJI angeregt und gefördert. Hinter „frühen Hilfen“ verbergen sich sehr unterschiedliche Hilfe- und Unterstützungskonzepte, z.B. Familienhebammen, Hilfeangebote für minderjährige Mütter, Willkommenspakete und soziale Frühwarnsysteme. Ein mit frühen Hilfen verbundenes Ziel ist es, eine bessere Vernetzung all jener Berufsgruppen zu erreichen, die mit Kindern in Kontakt kommen und mögliche Anzeichen von Gefährdung erkennen sollten, insbesondere mit dem Gesundheitssystem. Regionale Netzwerke früher Hilfen sollen dazu beitragen, die Sensi-

bilität bei allen mit Kindern befassten Berufsgruppen zu erhöhen und frühzeitige Unterstützungsangebote zu schaffen. Im Falle einer Kindeswohlgefährdung sollen die Wege zu Schutzmaßnahmen für das Kind verbessert werden. Die genaue Ausgestaltung der frühen Hilfen variiert zwischen den Jugendamtsbezirken erheblich (Sann/Landua 2010a).

Ein dritter Schwerpunkt liegt darauf, einen angemessenen organisatorischen Rahmen für eine erfolgreiche Kinderschutzarbeit zu schaffen. Hierzu gehören Dienstanweisungen für den fachgerechten Umgang mit Verdachtsfällen sowie die Schaffung neuer Organisationseinheiten, die in Kinderschutzfällen hinzugezogen werden können oder aber die den Fall ganz übernehmen, ebenso wie die Aufstockung von Personalstellen. Als unbeabsichtigte Nebenfolge erzeugen diese Veränderungen im internen Ablauf und hinsichtlich der fachlichen Standards und Erwartungen jedoch zuallererst einmal Verunsicherung bei Fachkräften. Diese müssen neue Handlungsroutinen entwickeln und sind dabei stetigen Veränderungen (z.B. durch Gesetzesreformen und Dienstanweisungen) ausgesetzt. Durch die besondere Aufmerksamkeit, die das Kinderschutzthema erlangt hat, ist auch die Attraktivität der Arbeit im ASD tendenziell gesunken. Dies wird vor allem an der hohen Fluktuation und den großen Problemen, frei gewordene Stellen wieder adäquat besetzen zu können, sichtbar. So kommen Merchel u.a. zu dem Ergebnis, dass es knapp die Hälfte aller ASD-Leitungen schwierig findet, Stellen nachzubesetzen, und 58 % eine Zunahme der mit Stellennachbesetzungen verbunden Schwierigkeiten in den letzten drei Jahren erkennen können (Merschel u.a. 2010, S.42).

Vor dem Hintergrund der aktuell geplanten und der in den letzten Jahren vorgenommenen gesetzlichen Veränderungen stellt sich die Frage, ob die Neuregelungen ihr Ziel auch erreicht haben oder ob weitergehende bzw. andere Vorgaben notwendig sind. Der folgende Beitrag widmet sich deshalb der Frage, ob die Träger der Kinder- und Jugendhilfe den Vorgaben, Vereinbarungen nach § 8a SGB VIII und § 72a SGB VIII zu schließen, nachkommen, welche Veränderungen die Arbeitsfelder infolge der Einführung von § 8a SGB VIII registrieren und wie die Jugendämter bezogen auf § 8a SGB VIII kooperieren. Dazu werden empirische Befunde in verschiedenen Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe herangezogen (vgl. Kapitel 3 und Gadow u.a. i.E.). Der Beitrag liefert Hinweise darauf, wie gesetzliche Neuregelungen in der Kinder- und Jugendhilfe umgesetzt werden und welche Auswirkungen in der Fachpraxis zu erkennen sind. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die aktuellen Veränderungen in der Kinder- und Jugendhilfe die Folge einer intensivierten Auseinandersetzung mit dem Thema Kinderschutz auf ganz unterschiedlichen Ebenen sind und die Entwicklungen in der Ausgestaltung des Kinderschutzes von wechselseitigen Anregungsprozessen geprägt sind. So sind gesetzliche Neuregelungen einerseits das Ergebnis (fach)politischer Analysen und Verbesserungsvorschläge zum Kinderschutz und andererseits ist das Handeln sowohl der Jugendämter als auch der Einrichtungen und Träger die Folge der Vorgaben, die im Gesetz gemacht werden.

2 Zusammenfassung

Mit den gesetzlichen Veränderungen, die mit dem KICK in Kraft getreten sind, war die Hoffnung verbunden, Verbesserungen bei der Wahrnehmung des Kinderschutzauftrages, insbesondere bei der Gefährdungsabschätzung und der Vernetzung der verschiedenen Berufsgruppen, zu erreichen und die Handlungssicherheit für die Fachkräfte zu erhöhen. So stellt sich die Frage, ob sich diese Erwartungen auch erfüllt haben und welche Auswirkungen die gesetzlichen Vorgaben in der Praxis haben. Die hier vorgestellten Befunde stellen kein aktuelles Abbild des Umsetzungsstandes der gesetzlichen Vorgaben dar, z.B. ob inzwischen alle Kindertageseinrichtungen über Vereinbarungen nach § 8a SGB VIII mit dem Jugendamt verfügen. Die Befunde geben vor allem – auch aufgrund der zu verschiedenen Zeitpunkten erhobenen Datenbasis – Hinweise auf den Prozess der Umsetzung, die Zeiträume, die dafür vorgesehen werden sollten, die Unterschiede zwischen Arbeitsfeldern und Trägern und Auswirkungen der gesetzlichen Vorgaben.

Als ein erster zentraler Befund der verschiedenen Erhebungen in der Kinder- und Jugendhilfe (vgl. Abschnitt 3) kann festgehalten werden, dass die Umsetzung und Ausgestaltung der gesetzlichen Vorgaben viel Zeit benötigt, um tiefgreifende Veränderungen zu bewirken. Dies gilt umso mehr, wenn die Einrichtungen und Dienste die Vorgaben ernst nehmen und ihre Verfahren im Umgang mit Kindeswohlgefährdungen reflektieren, um daraufhin individuelle Regelungen und Vereinbarungen zu entwickeln. Diese für die Umsetzung notwendige Zeitspanne ist unter anderem auf die komplexe Struktur des Arbeitsfeldes, die inhaltlichen Herausforderungen und die föderalen Zuständigkeitsverteilungen zurückzuführen. Insbesondere im Hinblick auf weitere Gesetzesveränderungen (vgl. BKischG) ist dies ein wichtiger Befund. Denn wenn Gesetzesveränderungen vorgenommen werden, ohne dass die Praxis genügend Zeit hatte, die vorhergehenden Änderungen umzusetzen und eine eingehende Bewertung der Umsetzung vorzunehmen, sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass der Gesetzgeber seine mit der Reform verknüpften Ziele auch erreichen kann. Dieser Zusammenhang wird auch in anderen Befunden deutlich: Eine Untersuchung zum Personalmanagement im ASD weist darauf hin, dass aus der Sicht der Fachkräfte gesetzliche Neuregelungen eine hohe Belastung bedeuten (Merchel/Khalaf/Pamme 2010).

Ein Grund für die lange Zeitspanne, die erforderlich ist, Gesetzesänderungen im Alltag der Kinder- und Jugendhilfe wirksam werden zu lassen, liegt auch darin, dass Ressourcen für die Umsetzung notwendig sind. Wie die Daten zeigen, ist es insbesondere für kleinere Einrichtungen und Verbände offenbar schwieriger, sich auf solche neuen Anforderungen einzustellen. Die eher größeren Einrichtungen und Verbände tun sich mit ihren institutionalisierteren Strukturen und der Möglichkeit, als Träger mehrere Einrichtungen unterstützen und beraten zu können, leichter und sind relativ schnell in den Prozess der Umsetzung eingestiegen.

Ob mit den Vereinbarungen lediglich den Buchstaben des Gesetzes gefolgt wird, oder aber die Handlungssicherheit steigt, lässt sich nur schwer beantworten. Die lange Umsetzungsphase und die von den Einrichtungen gesehene Veränderungen deuten jedoch darauf hin, dass die Einrichtungen und Verbände sich intensiv mit den Vorgaben auseinandersetzen. Offenbar konnte aber eines der Hauptziele, weniger Verunsicherung zu schaffen, bislang noch nicht erreicht werden. Die häufigsten Veränderungen, die gesehen werden, bestehen in der Klärung von Ansprechpartnern und Verantwortlichkeiten. Deutlich wird auch, dass die Regelungen mehr Dokumentationsaufwand bedeuten.

Es lässt sich festhalten, dass die Kooperation bezogen auf § 8a SGB VIII durch die bestehenden Netzwerke früher Hilfen geprägt ist. Insgesamt ist festzustellen, dass die Kooperation dann besser bewertet wird, wenn das Jugendamt eine regelmäßige Kooperation angibt. Ob sich die Kooperationsbeziehungen zu anderen Partnern verbessert haben, lässt sich allein aus diesen Daten nicht beantworten. Es zeigt sich aber, dass sich der Fokus des Handelns der Jugendhilfe auf eine kindzentrierte Ausgestaltung des Kinderschutzes konzentriert. Die Reihenfolge der Kooperationspartner, die am häufigsten zu denjenigen gehören, mit denen die Jugendämter kooperieren, zeigt, dass die Kooperation bezogen auf den Kinderschutz auf kleinere Kinder zentriert ist. Dass vor dem Hintergrund der Debatten um frühe Hilfen und Kinderschutz in den letzten Jahren der Anteil der kooperierenden Institutionen nicht höher ausfällt, weist noch einmal darauf hin, dass es ein beständiger Prozess ist, Kooperationsbeziehungen zu etablieren und zu pflegen, der zudem auch dadurch erschwert wird, dass es Vorbehalte gibt, mit dem Jugendamt zu kooperieren.

Beim Vergleich zwischen den einzelnen Arbeitsfeldern fällt auf, dass der Anteil der Kindertageseinrichtungen, die Veränderungen angeben, vergleichsweise gering ist, was aber möglicherweise auf den frühen Zeitpunkt der Befragung zurückzuführen ist, zu dem viele noch keine Vereinbarungen getroffen und sich noch nicht inhaltlich, z.B. mit Hilfe von Fortbildungen, mit dem Thema auseinandergesetzt haben.

Deutlich wird auch der gestiegene Aufwand (mehr Fälle, mehr Dokumentation). Nicht zu unterschätzen ist die Auswirkung auf die Arbeitsbelastung der MitarbeiterInnen.

Sich einen Eindruck darüber zu verschaffen, ob eine Gefährdung vorliegt oder nicht, ist immer wieder mit Unsicherheiten behaftet und erfordert gegenseitige Reflexion und den Einbezug von geschulten Fachkräften. Verfahren und Handlungsanleitungen sollten so gestaltet sein, dass sie den Fachkräften eine gewisse Handlungssicherheit bieten. Bei aller Sensibilität für dieses Thema darf die aktuelle Debatte jedoch nicht dazu führen, dass der Alltag in den Einrichtungen nur noch durch diese Brille betrachtet wird. Für die Jugendverbände liegt eine Schwierigkeit darin, ein Arbeitsfeld, das von der Selbstorganisation seiner Beteiligten lebt, nicht zu überfordern und zugleich das Ziel zu verfolgen, Sensibilität gegenüber Gefährdungen von Kindern zu entwickeln und in den eigenen Reihen solche zu vermeiden.

3 Datenbasis

Die Datenbasis bilden verschiedene Erhebungen in der Kinder- und Jugendhilfe, die innerhalb des Projektes „Jugendhilfe und sozialer Wandel – Leistungen und Strukturen“, gefördert vom BMFSFJ, durchgeführt werden (zur Anlage des Projektes und den methodischen Details der einzelnen Erhebungen vgl. Gadow u.a. i.E.). Ziel der Erhebungen ist es, bundesweit Daten zu Strukturen und Rahmenbedingungen der Kinder- und Jugendhilfe zu generieren und aufbauend darauf Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen zu benennen.

Der dafür gewählte Zugang sind Institutionenbefragungen, das heißt, die Erhebungen (postalisch/online) richten sich an die jeweilige Institution und nicht an die einzelne Mitarbeiterin, den einzelnen Mitarbeiter, die in der Institution arbeiten. Mit dieser methodischen Anlage sind bestimmte Anforderungen sowohl bei der Durchführung der Untersuchungen als auch bei der Interpretation der Daten verbunden (vgl. dazu z.B. Mamier u.a. 2003). Die Erhebungen sind als Wiederholungsbefragungen angelegt und ermöglichen somit Vergleiche zu früheren Erhebungszeitpunkten.

Die Ebene der Datenerhebung ist der einzelne Landkreis, die einzelne kreisfreie Stadt oder die kreisangehörige Gemeinde mit eigenem Jugendamt. Bei einer bundesweiten Stichprobe von Kommunen werden sowohl das jeweilige Jugendamt als auch die Einrichtungen, Verbände und Träger im selben Jugendamtsbezirk befragt. Dies ermöglicht den Vergleich regionaler Jugendhilfestrukturen.

Die Befragungen umfassen verschiedene Themenbereiche, unter anderem Strukturdaten zu Organisation, Finanzen und personeller Ausstattung, Daten zu Fort- und Weiterbildung, Zusammenarbeit mit Schulen, interkulturelle Öffnung, Jugendhilfeplanung und Kinder- und Jugendhilfeausschuss. Ein Bestandteil der Erhebungen sind auch Fragen zu §§ 8a und 72a SGB VIII.

Tabelle 1 gibt eine Übersicht, welche Erhebungen des Projektes „Jugendhilfe und sozialer Wandel“ Daten im Bereich Kinderschutz beinhalten. Die Erhebungen haben zu verschiedenen Zeitpunkten stattgefunden. Die in den weiteren Tabellen dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf den in Tabelle 1 angegebenen Rücklauf.

Tab.1: Rücklauf der verschiedenen Erhebungen

Erhebung bei ...	Erhebungszeitpunkt	Anlage der Erhebung	Verschickt (netto)	Rücklauf (absolut)	Rücklauf (in %)
... Jugendämtern	2009	Stichprobe	163	82	50 %
... Allgemeinen sozialen Diensten (ASD)	2007	Vollerhebung	605	328	54 %
... Kindertageseinrichtungen	2007	Stichprobe	3619	1829	51 %
... Jugendverbänden	2008	Stichprobe	1102	352	32 %
... Stationären Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung	2009	Stichprobe	855	329	38 %

Quelle: Jugendhilfe und sozialer Wandel, DJI

4 Befunde zur Umsetzung des § 8a SGB VIII

Die Regelungen in § 8a (2) SGB VIII verpflichten Jugendämter dazu, Vereinbarungen mit Trägern von Einrichtungen und Diensten zu treffen, so dass Kindeswohlgefährdungen frühzeitig erkannt und beseitigt werden. Die Regelungen richten sich an den öffentlichen Träger, weil rechtlich nur er Träger des „staatlichen Wächteramtes“ ist und somit unmittelbar zur Wahrnehmung des Schutzauftrags verpflichtet werden kann, nicht aber die freien Träger (Wiesner 2006, S. 113). Deshalb soll über den „Umweg“ der Vereinbarungen sichergestellt werden, dass auch die Fachkräfte in den Einrichtungen nichtöffentlicher Träger den Schutzauftrag, wie er im Gesetz formuliert ist, wahrnehmen. Der Unterschied zu der Zeit vor der Einführung des § 8a SGB VIII besteht darin, dass die Einrichtungen damit stärker in die ordnungsrechtlichen Pflichten des Staates eingebunden werden (vgl. AGJ 2008), ohne sie aber lediglich zu „Meldepflichtigen“ zu machen. Das mit den Vereinbarungen verbundene Ziel besteht darin, dass Einrichtungen, Träger und Verbände wissen, mit wem sie über einen Verdacht der Kindeswohlgefährdung sprechen können und welche weiteren Schritte zu unternehmen sind. Dazu gehört insbesondere auch, Handlungssicherheit in Stresssituationen zu bekommen und Kindeswohlgefährdungen auch durch Überreaktionen – z.B. durch eine übereilte Herausnahme oder unüberlegte Konfrontation der Eltern mit Vorwürfen – zu vermeiden.

Der Gesetzestext enthält spezifische Verfahrensvorschriften, was im Falle einer Kindeswohlgefährdung zu geschehen hat. So sollen die Fachkräfte zur Abschätzung des Gefährdungsrisikos eine „insoweit erfahrene Fachkraft“ hinzuziehen und auch die Eltern und die Kinder, soweit dies möglich ist, an der Abschätzung des Gefährdungsrisikos beteiligen. Überdies ist in § 8a SGB VIII explizit formuliert, dass die Fachkräfte in den Einrichtungen bei den Personensorgeberechtigten auf die Inanspruchnahme von Hilfen hinwirken sollen, wenn sie dies für erforderlich halten, und das Jugendamt informieren, falls die angenommenen Hilfen nicht ausreichend erscheinen (vgl. § 8a (2) SGB VIII). Das Gesetz stellt damit Hilfe vor Kontrolle. Das seit Januar 2012 geltende Bundeskinder-schutzgesetz (BKischG) enthält auch eine Neuformulierung des § 8a SGB VIII. Aufgrund dieser Neufassung wird unter anderem eine Überarbeitung der mit den freien Trägern zu schließenden Vereinbarungen notwendig, weil die Qualifikation der beratend hinzuzuziehenden insoweit erfahrenen Fachkraft jetzt aufzunehmen ist.

Das Jugendamt ist auf mehreren Ebenen für die Gestaltung eines angemessenen Kinderschutzes gefragt. Es muss in seiner Gesamtverantwortung für die Kinder- und Jugendhilfe Rahmenbedingungen (z.B. durch die Jugendhilfeplanung, in Leistungs- und Entgeltverhandlungen mit den Trägern) gestalten, damit ein wirksamer Kinderschutz möglich ist. Jugendämter müssen also die notwendige Angebotsstruktur schaffen, um Eltern bei der Erziehung ihrer Kinder so zu unterstützen, dass eine Kindeswohlgefährdung unwahrscheinlich ist. Einzelfall-

bezogen sind natürlich die MitarbeiterInnen im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) mit der Ausgestaltung der Aufgabe beauftragt. Insbesondere für die Jugendämter entstehen durch die gesetzlich formulierten Anforderungen auch zusätzliche Aufgaben und unmittelbarer Handlungsbedarf. So sind sie in der Pflicht, die Vereinbarungen abzuschließen und für deren Einhaltung zu sorgen. Sollen die Vereinbarungen Anregungskraft in der Praxis entfalten, helfen pauschale, möglicherweise von dritter Seite vorformulierte Vereinbarungen nicht weiter, denn die einzelnen Arbeitsfelder sind sehr unterschiedlich in ihren Zielsetzungen und ihrer Angebotsgestaltung sowie unterschiedlich oft mit Fällen eines Verdachts von Kindeswohlgefährdung konfrontiert. Beispielsweise sind die MitarbeiterInnen in der Kindertagesbetreuung oder in der Jugendarbeit im Vergleich zum Allgemeinen Sozialen Dienst nicht täglich mit der Frage konfrontiert, ob ihre Befürchtung, dass ein Kind oder Jugendlicher vernachlässigt oder misshandelt wird, richtig ist und wie sie in einer solchen Situation handeln können und handeln sollen.

In den stationären Einrichtungen der erzieherischen Hilfen gehört der Umgang mit von Kindeswohlgefährdung betroffenen Kindern im Vergleich zu den anderen Arbeitsfeldern häufiger zur beruflichen Normalität. Die meisten Fachkräfte haben eine gewisse Handlungssicherheit im Umgang mit von Missbrauch, Vernachlässigung und Misshandlung betroffenen Kindern und Jugendlichen erworben. Für die stationären Hilfen sind die in § 8a SGB VIII formulierten Anforderungen nahe an den bisher zu bewältigenden Aufgaben. Dem Beginn erzieherischer Hilfen geht häufig eine Einschätzung voraus, ob eine dem Kindeswohl entsprechende Erziehung nicht mehr gewährleistet ist oder Anhaltspunkte für eine drohende oder eingetretene Kindeswohlgefährdung vorliegen, da dies eine Anspruchsgrundlage für die Hilfe nach § 27 SGB VIII ist. Zudem muss ein Hilfeplan vorliegen, in dem eine von allen Seiten getragene Hilfe und insofern auch ein Schutzkonzept festgelegt wurde, das die Kindeswohlgefährdung unwahrscheinlich werden lassen soll. In der Regel sind die Fachkräfte in stationären Einrichtungen in (oft interdisziplinäre) Teams eingebunden und somit ist eine strukturelle Voraussetzung für die Abschätzung des Gefährdungsriskos gegeben.

Die Kindertageseinrichtungen rücken in der aktuellen Diskussion um das möglichst frühzeitige Erkennen von Gefährdungslagen besonders ins Zentrum, da sie der erste Ort sind, an dem sich die Mehrzahl der Kinder längere Zeit außerhalb der familiären Obhut befindet und eine Beobachtung möglich ist, ohne die Familie dem Verdacht der Kindeswohlgefährdung auszusetzen. Zudem umfasst die institutionelle Betreuung für immer mehr Kinder einen längeren Zeitraum des Tages und wird auch für jüngere Kinder zur Normalität. Somit sind auch die Erwartungen an die Kindertageseinrichtungen gestiegen, ihre Aufmerksamkeit auf Gefährdungslagen zu schärfen und eigene Strategien zur Beseitigung von Bedrohungen zu entwickeln.

Die besondere Struktur der Jugendverbände wiederum, die auf dem Prinzip der Ehrenamtlichkeit basiert, führt zu völlig anderen Rahmenbedingungen für

die Umsetzung der gesetzlichen Regelungen. Verbandliche Jugendarbeit ist ein Arbeitsfeld, das vielfach keine institutionellen Strukturen hat, in dem sehr viele Ehrenamtliche tätig sind und in dem die Teilnehmer oft wechseln. Die gesetzlichen Vorgaben treffen somit auf Strukturen, die sich genau dadurch auszeichnen, dass sie durch freiwilliges und ehrenamtliches Engagement „funktionieren“ und Freiräume für die Jugendlichen bereithalten. Die angemessene Anwendung und Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben auf dieses Arbeitsfeld geht also mit einigen spezifischen Herausforderungen einher. „So stellt sich beispielsweise die Frage, ob junge Menschen, die über eine Juleica-Ausbildung (JugendleiterInnen-Card) verfügen und ehrenamtlich eine Jugendgruppe leiten, schon als Fachkraft im Sinne des Gesetzes zu bezeichnen sind“ (ISA 2006: 90).

4.1 Vorhandensein von Vereinbarungen nach § 8a SGB VIII in den einzelnen Arbeitsfeldern

Perspektive der Jugendämter

Tabelle 2 gibt aus der Perspektive der Jugendämter einen Überblick darüber, in welchem der einzelnen Arbeitsbereiche in der Kinder- und Jugendhilfe Vereinbarungen vorliegen.

Tab.2: Anteil der Jugendämter, mit Vereinbarungen nach § 8a SGB VIII in den jeweiligen Arbeitsfeldern in 2008

	Anteil der Jugendämter mit ...			
	Vereinbarungen mit allen FT und ÖT	... Trägern (oder mit mindestens einem ÖT oder einem FT in Verhandlung)	Vereinbarungen sowohl mit ÖT und FT in Verhandlung	... Vereinbarung weder mit FT noch mit ÖT vorhanden
Kindertagesbetreuung**	42 %	40 %	10 %	10 %
Jugendarbeit	37 %	54 %	3 %	6 %
Ambulante Hilfen zur Erziehung**	28 %	59 %	4 %	10 %
Stationäre Hilfen zur Erziehung**	28 %	63 %	1 %	9 %
Jugendsozialarbeit	28 %	58 %	3 %	10 %
Familien- und Erziehungsberatung**	21 %	60 %	3 %	16 %
Familienbildung	17 %	55 %	4 %	23 %

**für diese Arbeitsfelder wurde angenommen, dass in jedem der Jugendamtsbezirke mind. ein Angebot vorhanden ist. Deshalb wurde den Jugendämtern, die hierzu keine Aussage getroffen haben, unterstellt, dass noch keine Vereinbarung abgeschlossen wurde.

FT = freier Träger, ÖT = öffentlicher Träger

Quelle: DJI-Jugendamtserhebung 2009

In 42 % der Jugendamtsbezirke haben 2008 alle Träger in der Kindertagesbetreuung im jeweiligen Jugendamtsbezirk eine Vereinbarung nach § 8a SGB VIII, im Bereich der Jugendarbeit 37 % und im Bereich der Erziehungshilfen 28 %. Das heißt, für diesen Anteil der Jugendamtsbezirke kann für den jeweiligen Arbeitsbereich die Verhandlung vorerst als abgeschlossen betrachtet werden. Al-

lerdings stehen in diesen Regionen in der nächsten Zeit eine systematische Auswertung bisheriger Erfahrungen und eine möglicherweise notwendige Optimierung der Vereinbarungen an. Der hohe Anteil an Jugendamtsbezirken, die mit mindestens einem, aber eben nicht allen Trägern im Jugendamtsbezirk eine Vereinbarung haben oder in Verhandlung sind, weist darauf hin, dass sehr viele Jugendämter zum Zeitpunkt 2008 noch immer mit dem Abschluss der Vereinbarungen beschäftigt sind. Also selbst so formale Dinge, wie der Abschluss einer Vereinbarung – was noch keine Änderung der jeweils entwickelten Praxis bedeuten muss – werden von vielen Jugendämtern nicht innerhalb von drei Jahren nach Einführung einer entsprechenden gesetzlichen Vorschrift umgesetzt. Die Gründe dafür sind vielfältig. Ein Grund ist die Anzahl der Träger, mit denen Vereinbarungen geschlossen werden müssen, denn diese variiert von Jugendamtsbezirk zu Jugendamtsbezirk sehr. Ein zweiter ist, dass nicht auf bereits bestehenden Kooperationsvereinbarungen aufgebaut werden kann. Ein dritter Grund wird auch in den zur Verfügung stehenden Ressourcen zu finden sein, denn nicht in allen Jugendämtern ist ausreichend qualifiziertes Personal mit freien Arbeitskapazitäten für diese Aufgabe verfügbar. Gehen mit den Verhandlungen Diskussionsprozesse über die notwendigen Veränderungen der bisherigen Hilfepraxis einher, nehmen diese Zeit in Anspruch.

Betrachtet man den Anteil der Jugendämter, die noch gar keine Vereinbarungen abgeschlossen haben und auch nicht darüber verhandeln, beträgt der Anteil im Jahr 2008 je nach Arbeitsfeld zwischen 6 % und 23 % der Jugendämter. Ein Grund für den großen Unterschied zwischen den Arbeitsfeldern mag sein, dass die Jugendämter ein Arbeitsfeld nach dem anderen abarbeiten und arbeitsfeldspezifisch Verhandlungen führen. Dies wird insofern bestätigt, da es nur einen sehr geringen Anteil an Jugendämtern gibt, die noch in keinem einzigen der abgefragten Bereiche begonnen haben, Vereinbarungen abzuschließen. Die Arbeitsfelder, für die das am häufigsten zutrifft, sind die Familienbildung sowie die Familien- und Erziehungsberatung. Dies liegt nicht daran, wie man vielleicht vermuten könnte, dass sich diese Angebote besonders häufig ausschließlich in öffentlicher Trägerschaft befinden. Möglicherweise ist die Zurückhaltung hinsichtlich des Abschlusses von Vereinbarungen nach § 8a SGB VIII mit Erziehungsberatungsstellen auch auf deren Expertise hinsichtlich der Einschätzung von Kindeswohlgefährdungen (die sich beispielsweise auch darin zeigt, dass bei größeren Trägern MitarbeiterInnen der Erziehungsberatungsstelle trägerintern die Aufgaben einer insoweit erfahrenen Fachkraft übernehmen) zurückzuführen. Jugendämter sehen bei diesen Einrichtungen keinen vordringlichen Handlungsbedarf, weil diese bereits für das Thema sensibilisiert sind.

Vergleich Jugendamtsperspektive und Perspektive ausgewählter Arbeitsfelder

Die Ergebnisse aus der Sicht der Jugendämter können aufgrund der Anlage der Studie mit den Ergebnissen aus den anderen Erhebungen des Projekts (vgl. Tabelle 3) in Bezug gesetzt werden, auch wenn kein 1:1-Vergleich möglich ist.

Tab.3: Abschluss von Vereinbarungen nach § 8a SGB VIII aus der Perspektive verschiedener Arbeitsfelder in der Kinder- und Jugendhilfe

	Erhebungs- jahr	Anteil der Einrichtungen/Verbände mit Vereinbarung
Kita-Erhebung	2007	40 %
Jugendverbandserhebung	2008	20 %
Erhebung bei stationären Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung	2009	80 %

Quelle: Kita-Studie 2007, Jugendverbandserhebung 2008, Erhebung bei stationären Einrichtungen 2009

Dabei werden einige Unterschiede sichtbar: Im Bereich der Kindertagesbetreuung und der Jugendarbeit ist der Anteil nach Angaben der Jugendämter höher als auf der Basis der Angaben der Einrichtungen bzw. Verbände. Die Differenzen zu den Angaben der Jugendämter sind auf mehrere Gründe zurückzuführen. Ein erster Grund – insbesondere für die Befragung bei den Kindertageseinrichtungen – ist in dem unterschiedlichen Erhebungszeitpunkt zu sehen. Es ist anzunehmen, dass sich in dem zwischen den beiden Erhebungen liegenden Zeitraum die Anzahl der Kindertageseinrichtungen erhöht hat, die eine Vereinbarung mit dem Jugendamt abgeschlossen haben. Eine weitere Erklärung für die Differenz besteht darin, dass innerhalb eines Jugendamtsbezirkes (noch) nicht mit allen Trägern auch eine Vereinbarung getroffen wurde. Insbesondere im Bereich der Kindertagesbetreuung ist dieser Verhandlungsprozess für die Kommunen allein aufgrund der erheblichen Anzahl an Trägern in diesem Arbeitsfeld mit einem größeren Aufwand verbunden. Für das Arbeitsfeld der Jugendarbeit ergeben sich Differenzen, weil sich aus der Erhebung bei den Jugendverbänden nur über einen Teilbereich des Arbeitsfeldes Aussagen treffen lassen: für die Jugendverbände. Dieses Ergebnis aus der Perspektive der Jugendverbände (20 %) ist also nur bedingt mit der Perspektive des Jugendamtes zu vergleichen, die sich auch auf die offene und mobile Jugendarbeit bezieht. Bei den stationären Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung wirkt sich vermutlich der spätere Zeitpunkt der Erhebung bei den Einrichtungen als der bei den Jugendämtern aus. Der Vergleich zwischen den Perspektiven der Jugendämter und der Einrichtungen zu den verschiedenen Erhebungszeitpunkten verdeutlicht vor allem, dass der Prozess zeitaufwändig ist.

Vorhandene Vereinbarungen aus der Perspektive von Einrichtungen und Verbänden

Im Folgenden wird auf der Basis der in Tabelle 3 angeführten Erhebungen genauer beschrieben, welche Einrichtungen bzw. Verbände bereits über Vereinbarungen verfügen und welche nicht.

In 80 % der stationären Einrichtungen liegen nach deren eigenen Angaben im Jahr 2009 Vereinbarungen nach § 8a SGB VIII vor. Die stationären Einrichtungen verfügen bezogen auf den Kinderschutz überdies über etablierte Kooperationsstrukturen mit dem Jugendamt. Diese hohe Quote hat neben der inhaltlichen Nähe zum Thema Kinderschutz, den öffentlichen Auseinandersetzungen darüber, wie es gelingen kann, Kinder und Jugendliche vor Übergriffen in Einrichtungen zu schützen (vgl. mediale Aufmerksamkeit zum Abschlussbericht der Unabhängigen Beauftragten zur Aufarbeitung des sexuellen Kindesmissbrauchs, Frau Dr. Bergmann; vgl. Geschäftsstelle der Unabhängigen Beauftragten zur Aufarbeitung des sexuellen Kindesmissbrauchs 2011), auch mit der insgesamt geringeren Anzahl von stationären Einrichtungen und auch der geringeren Anzahl von Neugründungen im Vergleich z.B. zur Kindertagesbetreuung zu tun. Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft und bei Wohlfahrtsverbänden haben häufiger entsprechende Vereinbarungen abgeschlossen.

Bei der Erhebung bei Kindertageseinrichtungen (das ist von den hier Dargestellten die Befragung, bei der der geringste zeitliche Abstand zur Verabschiedung des KICK gegeben ist) wurde deutlich, dass Jugendämter in ostdeutschen Bundesländern schneller mit der Umsetzung des § 8a SGB VIII begonnen haben: 70 % der ostdeutschen und 33 % der westdeutschen Kindertageseinrichtungen haben 2007 eine solche Vereinbarung mit dem Jugendamt abgeschlossen (Ost-West-Unterschied signifikant). Darin drückt sich möglicherweise der immer noch etwas andere Umgang der Jugendämter mit gesetzlichen Vorgaben in Ostdeutschland aus, für die damit ein starker Aufforderungscharakter verbunden ist und somit gleich mit der Umsetzung begonnen wird.

Ein Grund für noch nicht vorliegende Vereinbarungen ist sicher auch in den fehlenden Ressourcen und geringer Unterstützung der Einrichtungen zu sehen. Dieser Befund liegt deshalb nahe, weil – vor allem in den westdeutschen Bundesländern – auffällt, dass eher große Einrichtungen und eher Einrichtungen, bei denen der Träger weitere Kindertageseinrichtungen hat, Vereinbarungen mit dem Jugendamt abgeschlossen haben. Zudem verfügen häufiger jene Einrichtungen über eine Vereinbarung, die nach eigener Einschätzung vielfältigere Unterstützung von ihrem Träger erhalten. Aus der Erhebung bei den Einrichtungen der Kindertagesbetreuung (vgl. Peucker u.a. 2010) ist bekannt, dass viele Einrichtungen nicht ausreichend Vorbereitungs- und Verfügungszeiten haben. Jede weitere Anforderung neben den vielfältigen sowieso anstehenden Aufgaben bedeutet eine zusätzliche Belastung, für die eigentlich die Ressourcen fehlen. Leichter wird es dann, wenn der Träger diese Aufgabe – am günstigsten für mehrere Einrichtungen – übernehmen kann und die Einrichtungen gezielt fachlich berät.

Nach Inkrafttreten des § 8a SGB VIII hat sich bezogen auf die Jugendverbandsarbeit die Auffassung herausgebildet, dass nur jene Verbände von der Regelung betroffen sind, solche Vereinbarungen abzuschließen, die eigene Einrichtungen und Dienste haben (vgl. Voigts 2005). Das heißt, insbesondere dann, wenn die Struktur der Verbände über rein ehrenamtliches Engagement in regelmäßigen Gruppenstunden hinausgeht, wird die Verpflichtung gesehen, solche Vereinbarungen abzuschließen. Diese Auffassung hat offenbar Eingang in die Praxis gefunden und lässt sich anhand verschiedener Befunde aus der Jugendverbandsarbeit bestätigen. Bei jenen, die Vereinbarungen abgeschlossen haben, ist der Anteil derer, die eine eigene Einrichtung haben, signifikant höher (38 % zu 16 %). Auch sind es eher jene Verbände, die schulbezogene Angebote machen (31 % zu 13 %) und – dies überrascht dann nicht – eher jene, die als „untypische“ Jugendverbände (51 %, 16 %) eingestuft werden können (vgl. zu den „untypischen“ Verbänden Seckinger u.a. 2009). Auch sind es signifikant häufiger jene Jugendverbände, die auf hauptamtliches Personal zurückgreifen können (37 %) als solche ohne hauptamtliches Personal (5 %), die eine Vereinbarung abgeschlossen haben. Daran wird deutlich, dass jene Jugendverbände, die stärker angebotsorientiert sind und von ihren Rahmenbedingungen her eher einer Einrichtung ähneln, auch entsprechend häufiger über Vereinbarungen verfügen.

Aus der übergeordneten Perspektive stellt sich die Frage, wie im Bereich der Verbände sichergestellt werden kann, dass Hinweise auf mögliche Kindeswohlgefährdungen schnell erkannt werden können. Die Schwierigkeit besteht darin, ein Betätigungsfeld für Jugendliche mit dem Thema des Schutzes des Kindeswohls nicht zu überfordern und zugleich die Jugendverbandsarbeit als einen Teil der Kinder- und Jugendhilfe in die Verfahren und Netzwerke zum Schutz vor Gefährdungen einzubeziehen. So kann von den vor allem ehrenamtlich in den Jugendverbänden Tätigen kein detailliertes Wissen über die Anzeichen für Kindeswohlgefährdung und die Hilfen vorausgesetzt werden. Gleichwohl sollten auch die Ehrenamtlichen über Wissen verfügen, an wen sie sich bei entsprechenden Vermutungen oder Hinweisen wenden können. Empirisch zeigt sich, dass der Abschluss einer Vereinbarung offensichtlich durch die „Nähe“ zum Jugendamt begünstigt wird. So lässt sich anhand der Ergebnisse zeigen, dass es einen signifikanten Zusammenhang zwischen dem Vorhandensein von Vereinbarungen nach § 8a SGB VIII und der Unterstützung vom Jugendamt gibt. Beschreiben die Verbände eine relativ hohe Unterstützung, haben sie auch häufiger Vereinbarungen nach § 8a SGB VIII. Voigts weist darauf hin, dass es bei Vereinbarungen, die von Jugendverbänden ohne eigene Einrichtungen und Dienste mit dem Jugendamt abgeschlossen werden, vor allem darum gehen sollte, Ansprechpartner zu benennen, die Fachkompetenz des Jugendamtes für die Jugendarbeit nutzbar zu machen und gemeinsam Standards für Verfahrensabläufe festzulegen. Ziel einer Vereinbarung nach § 8a SGB VIII kann es nicht sein, die Verantwortung für den Schutz des Kindeswohls auf die Schultern der Jugendverbände abzuladen (Voigts 2005: 28 f.).

Ein Grund für den Abschluss von Vereinbarungen ist offensichtlich auch die Betroffenheit, denn sowohl für die stationären Einrichtungen als auch für die Kindertageseinrichtungen lässt sich ein Zusammenhang zu in den Einrichtungen vorhandenen Fällen von Kindeswohlgefährdung herstellen. Die Einrichtungen, die Vereinbarungen haben, hatten auch häufiger einen Fall von vermuteter Kindeswohlgefährdung. Allerdings kann nichts über die Richtung des Zusammenhangs ausgesagt werden. Entweder ist der frühzeitige Abschluss der Vereinbarungen Ausdruck des Handlungsdruckes. Eine andere Möglichkeit ist auch, dass die Einrichtungen durch die Auseinandersetzung mit dem Thema sensibilisiert sind und Gefährdungsfälle eher erkennen.

4.2 Art der Vereinbarungen am Beispiel stationärer Hilfen zur Erziehung

Über das Vorhandensein der Vereinbarung hinaus stellt sich die Frage, inwieweit die Vereinbarungen tatsächlich dazu beitragen, die Handlungssicherheit für die einzelnen Einrichtungen zu erhöhen. Dafür müssen die Vereinbarungen hinreichend konkret sein, um den MitarbeiterInnen in den jeweiligen Situationen Anhaltspunkte für das weitere Handeln bieten zu können. Zieht man die Studie von Münder (2007) zum Stand der Umsetzung der Vereinbarungen nach § 8a SGB VIII heran, in der bis Anfang 2007 vorliegende Vereinbarungen analysiert wurden, zeigt sich, dass die meisten Vereinbarungen generelle Vereinbarungen sind, die nicht hinsichtlich spezifischer Handlungsfelder konkretisiert wurden und die vom Jugendamt mit allen Trägern "pauschal" abgeschlossen werden. Lagen arbeitsfeldspezifische Vereinbarungen vor, dann betraf dies am ehesten den Bereich der Kindertagesbetreuung. Die meisten Vereinbarungen sind auf der Basis der Empfehlungen des ISA und des Bayerischen Landesjugendamtes entstanden bzw. entsprechen zum Teil genau deren Verfahrensvorschlägen (Münder 2007: 49).

Tab. 4: Anteil der stationären Einrichtungen, die die jeweilige Art der Vereinbarung abgeschlossen haben

Die Vereinbarung nach § 8a in unserer Einrichtung ist ...	
... individuell auf unsere Einrichtung zugeschnitten	17 %
... eine Standardvereinbarung für stationäre Einrichtungen in unserem Jugendamtsbezirk	50 %
... eine Standardvereinbarung, die über den stationären Bereich hinausgeht	33 %
Die Vereinbarung nach § 8a in unserer Einrichtung ist Teil der Leistungsvereinbarung der Einrichtung	
	58 %

Quelle: Erhebung bei stationären Jugendhilfeeinrichtungen 2009

Bei der Befragung stationärer Einrichtungen durch das Projekt „Jugendhilfe und sozialer Wandel“ wurden nähere Angaben zu den Vereinbarungen erhoben. Lediglich 17 % der Einrichtungen verfügen demnach über eine Vereinbarung, die individuell auf ihre Einrichtung zugeschnitten ist. Der überwiegende Teil der Einrichtungen hat mit dem Jugendamt eine Vereinbarung abgeschlossen, die entweder eine Standardvereinbarung für alle stationären Einrichtungen im Jugendamtsbezirk ist (50 %) oder sogar eine Standardvereinbarung ist, die über den stationären Bereich hinausreicht (33 %) (vgl. Tabelle 4). Es lassen sich deutliche bundeslandbezogene Unterschiede erkennen. In Rheinland-Pfalz (58 %), in Hessen (53 %), in Sachsen-Anhalt (35 %) und in Schleswig-Holstein (26 %) gibt es überdurchschnittlich viele Einrichtungen, die eine individuell auf sich abgestimmte Vereinbarung nach § 8a SGB VIII abgeschlossen haben. Es lassen sich keine Zusammenhänge mit der Art des Trägers oder der Region herstellen. In sieben anderen Bundesländern hingegen liegt der Anteil der stationären Einrichtungen mit einer auf die Einrichtung angepassten Vereinbarung bei unter 5 %. Es gibt also noch viele Entwicklungsmöglichkeiten.

Aus einer Umfrage in Mecklenburg-Vorpommern ist bekannt, dass „es bei der Umsetzung des § 8 a SGB VIII keine umfassende Zusammenarbeit zwischen freien und öffentlichen Trägern gab. Nicht einmal die Hälfte der Vereinbarungen basiert auf gemeinsamen Verhandlungen“ (Landesamt für Gesundheit und Soziales o.J.). Nur wenige Vereinbarungen sind spezifisch auf die Einrichtung zugeschnittene Vereinbarungen.

Büttner und Wiesner weisen darauf hin, dass die Übernahme landesweiter Empfehlungen in die konkreten Vereinbarungen zwar eine Orientierungshilfe für die Praxis bieten kann, aber für das Handeln vor Ort noch keine wirkliche Handlungshilfe darstellt (Büttner/Wiesner 2008, S. 296). Mit der gemeinsamen Entwicklung eines geeigneten Verfahrens bietet sich die Chance, dass die Beteiligten für die Schwierigkeiten sensibilisiert und im Umgang mit dem Thema der Kindeswohlgefährdung qualifiziert werden. Die vielerorts fehlende trägerspezifische Konkretisierung ist somit zum einen ein Hinweis darauf, dass der Abschluss einer solchen Vereinbarung nicht als individueller Aushandlungsprozess gestaltet wird, um den Kinderschutz auftrag für die einzelne Einrichtung zu konkretisieren, was kritisch zu bewerten ist. Zum anderen kann die Tatsache, dass die Jugendämter den Prozess abkürzen, auch darin begründet sein, dass die Regelungsinhalte zu großen Anteilen für alle Träger gleich sind und – zumindest in großen Jugendamtsbezirken – mit einer Vielzahl an Trägern verhandelt werden muss. Also ganz pragmatische Gründe, wie beschränkte Arbeitskapazitäten, erfordern von Jugendämtern möglicherweise Strategien der Arbeitsvereinfachung.

Ein weiterer Aspekt, der näher betrachtet wurde, ist, ob die Vereinbarungen Teil der Leistungsvereinbarungen der Einrichtungen sind. Schließlich soll in den Leistungsvereinbarungen Inhalt, Umfang und Qualität beschrieben werden. Deshalb müsste beispielsweise die Bereitstellung von Personal als „insoweit erfahrene Fachkraft“ in den Leistungsvereinbarungen Erwähnung finden (vgl. § 78c (1) SGB VIII). 58 % der stationären Einrichtungen bestätigen, dass der

Abschluss einer Vereinbarung nach § 8a SGB VIII auch zu einer Veränderung der Leistungsvereinbarungen geführt hat. Dies ist angesichts der Bedeutung, die diesen Vereinbarungen in der Diskussion zugeschrieben wird, ein erstaunlich geringer Anteil. Aus der Befragung der Jugendämter ist jedoch auch bekannt, dass zum Teil Entgeltvereinbarungen noch gültig sind, die vor über 10 Jahren abgeschlossen wurden (Gadow u.a. i.E.), so dass dort eine Anpassung an neuere Entwicklungen noch nicht stattgefunden hat. Liegen individuell zugeschnittene Vereinbarungen vor und sind diese Teil der Leistungsvereinbarung, dann ist davon auszugehen, dass Jugendamt und Einrichtung ihre Strategie zur Verbesserung des Kinderschutzes auf allen Ebenen absichern wollen und z.B. durch die Verankerung in den Leistungsvereinbarungen auch schiedsstellenfähig machen. Es ist jedoch auch möglich, dass die Aufnahme in der Leistungsvereinbarung der einfachste Weg ist, zu einer Vereinbarung zu kommen.

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass selbst ein solcher formaler Vorgang viel Zeit in Anspruch nimmt, vor allem dann, wenn die gesetzlichen Vorgaben als Anlass genommen werden, die Kinderschutzpraxis zu qualifizieren. Der geringe Anteil individueller Vereinbarungen lässt darauf schließen, dass Zeit benötigt wird, die bisherigen Verfahren im Umgang mit Kindeswohlgefährdungen zu reflektieren und individuelle Vereinbarungen zu deren Verstetigung und Verbesserung abzuschließen.

4.3 Veränderungen durch die Vereinbarungen nach § 8a SGB VIII

Ziel der gesetzlichen Regelungen sollte es sein, dazu beizutragen, dass sich die Handlungssicherheit für die Fachkräfte erhöht, die zu bewältigenden Aufgaben im Rahmen der Gefährdungsabschätzung konkretisiert werden und zur Qualifizierung angeregt wird. In der Studie von Münder wird festgestellt, dass die Vereinbarungen vor allem dazu genutzt werden, “die zum Kinderschutz festgelegten Pflichten der Vereinbarungsparteien zu konkretisieren, um so Handlungssicherheit herzustellen. Dies geschieht sowohl durch die Definition unbestimmter Rechtsbegriffe des § 8a Abs. 2 SGB VIII als auch durch eine nähere Ausformung der dort angelegten Verfahrenspflichten” (Münder 2007: 51). Im Idealfall erarbeiten sich die beteiligten Akteure ein gemeinsames Grundverständnis von Kindeswohlgefährdung, der zu bewältigenden Aufgaben in Fällen von Kindeswohlgefährdung, eine Definition von Kommunikationswegen und -inhalten sowie die Definition von Verantwortung für einzelne Aufgaben.

Tabelle 5 gibt eine Übersicht über die abgefragten Veränderungen bezogen auf die einzelnen Erhebungen. Je nach Arbeitsfeld wurden die Veränderungen an die Abfrage im jeweiligen Arbeitsfeld angepasst. Bei einer ersten bilanzierenden Sichtung wird offensichtlich, dass durch die gesetzlichen Regelungen vielfältige Veränderungen angeregt wurden. Am häufigsten ist dies bei den Jugendäm-

tern der Fall, die im Durchschnitt sechs der elf abgefragten Veränderungen angeben. Stationäre Einrichtungen geben durchschnittlich drei von zehn Veränderungen an. Bei den Kindertageseinrichtungen sind es im Durchschnitt noch zwei von sechs und bei den Jugendverbänden eine von neun abgefragten Veränderungen.

Tab. 5: Anteil der jeweiligen Organisationen und Verbände, die Veränderungen durch den Abschluss von Vereinbarungen/Umsetzung von § 8a SGB VIII bei den abgefragten Themen sehen

	JAmt 2008	Kita 2007	JV 2008	HZE 2009
Benennung von Ansprechpartnern/Bennung einer erfahrenen Fachkraft nach § 8a	82 %	57 %	63 %	70 %
Mehr Fälle, bei denen das Gefährdungsrisiko abgeklärt wird	78 %	/	/	/
Größerer Dokumentationsaufwand	74 %	30 %	15 %	35 %
Es werden spezielle Instrumente zur Risikoeinschätzung eingesetzt	72 %	/	/	45 %
Auswahl von Fortbildungsthemen	67 %	31 %	57 %	52 %
Neuregelung von Verantwortlichkeiten	53 %	/	57 %	27 %
Definition zusätzlicher Aufgaben bei bestehenden Stellen	50 %	/	/	/
Mehr Verwaltungstätigkeiten	44 %	/	/	/
Veränderungen im Verhältnis zwischen freien und öffentlichen Trägern	35 %	/	/	/
Weniger Verunsicherung	24 %	/	/	34 %
Es gab keine Veränderungen	1 %	24 %	10 %	11 %
Änderungen der Konzeption	/	8 %	35 %	/
Änderung der Jugendleiterausbildung	/	/	34 %	/
Entwicklung von Handreichungen	/	/	32 %	47 %
Einrichtung wird als Beratungsinstanz bei Gefährdungsbeurteilung hinzugezogen	/	/	/	24 %
Intensiverer Austausch von Informationen/Daten mit dem Jugendamt	/	/	/	28 %

Quelle: DJI-Jugendamtserhebung 2009, Kita-Studie 2007, Jugendverbandserhebung 2008, Erhebung bei stationären Jugendhilfeeinrichtungen 2009

Nur die wenigsten Einrichtungen und Verbände sind der Ansicht, dass es keine Veränderungen gab, die auf den § 8a SGB VIII zurückzuführen sind. Etwa jeder zehnte Jugendverband, jede zehnte stationäre Einrichtung und ein Viertel der Kindertageseinrichtungen, die eine Vereinbarung mit dem Jugendamt haben, nehmen keine Veränderungen nach Abschluss der Vereinbarungen wahr. Dies können Einrichtungen bzw. Jugendverbände sein, die für das Thema bereits vorher sensibilisiert waren und Handlungsschritte entwickelt hatten. Es können aber auch jene Einrichtungen bzw. Jugendverbände sein, bei denen die Vereinbarung nicht umgesetzt ist bzw. keinerlei konkrete Auswirkungen in der Alltagspraxis hat (möglicherweise auch, weil es noch keinen Kinderschutzfall gab). Oder aber die Vereinbarungen sind so allgemein gehalten, dass nicht zu erwarten ist, dass sich daraus Veränderungen in der Praxis ergeben. Nur ein Jugendamt gelangt zu dem Schluss, dass durch den § 8a SGB VIII keine Veränderungen stattgefunden haben, gibt aber zusätzlich die Benennung von Ansprechpartnern an. Dies bestätigt die zu Beginn getätigte Annahme, dass insbesondere für die Jugendämter aus dem § 8a SGB VIII Handlungsaufträge und Veränderungen resultieren.

Dass der Anteil der Kindertageseinrichtungen, die im Jahr 2007 keine Auswirkungen angeben, vergleichsweise hoch ist, ist sicher auch auf den Erhebungs-

zeitpunkt zurückzuführen. Insbesondere die intensive Auseinandersetzung mit den Bildungs- und Orientierungsplänen zu dieser Zeit dürfte in vielen Kindertageseinrichtungen dazu geführt haben, dass sie nicht gleichzeitig noch eine zusätzliche „Baustelle“ eröffnen, die Ressourcen bindet. Vor allem dann, wenn absehbar aus der Befassung mit der Thematik auch Veränderungen der Aufbau- und Ablauforganisation resultieren werden, muss der Beginn sorgfältig überlegt werden. Dies weist noch einmal darauf hin, dass aus der institutionellen Perspektive betrachtet, sowohl der richtige Zeitpunkt gegeben als auch die notwendige Zeit dafür vorhanden sein muss.

Ansprechpartner und Benennung von Verantwortlichkeiten

Von 82 % der Jugendämter, 70 % der stationären Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung, 57 % der Kindertageseinrichtungen und 63 % der Jugendverbände wird als eine Konsequenz aus den Regelungen zu § 8a SGB VIII die Benennung von Ansprechpartnern angegeben. Dies ist für jedes der untersuchten Handlungsfelder die am häufigsten genannte Veränderung in Folge der Regelungen des § 8a SGB VIII. Das erstaunt nicht, da es der Intention des Gesetzgebers entspricht, den Kinderschutz eindeutiger zu regeln. Dies betrifft sowohl die Abläufe und Verantwortlichkeiten innerhalb der eigenen Institution als auch in Kooperation mit anderen. Je nach antwortender Organisation verbirgt sich somit hinter der Benennung von Ansprechpartnern und Verantwortlichkeiten möglicherweise etwas anderes. Nichtsdestotrotz ist mit dieser Festlegung (Person und Verantwortlichkeiten) ein entscheidender Schritt getan, Unsicherheiten abzubauen, an wen man sich bei einem Verdacht wenden kann. Sowohl hauptamtliche als auch ehrenamtliche MitarbeiterInnen sollten wissen, an wen sie sich wenden können. Aus der Perspektive einer Einrichtung oder eines Verbandes bedeutet dies, dass diese Person auf der Basis der Regelungen in der Lage sein sollte, sich mit einer erfahrenen Fachkraft in Verbindung zu setzen, den Fall zu prüfen und den entsprechenden Kontakt zum Jugendamt aufzunehmen (Delmas, Lindner, Mörsberger 2006, ISA 2006). Sind die Verantwortlichkeiten geregelt und Ansprechpartner benannt, wird es für MitarbeiterInnen leichter, eine vermutete Gefährdung auch anzusprechen.

Dieser Zusammenhang wird deutlich, wenn man jene Kindertageseinrichtungen betrachtet, bei denen es im Jahr 2007 einen Hinweis auf eine Kindeswohlgefährdung bei einem oder mehreren Kindern gab. Dies trifft auf ein Drittel der Einrichtungen zu. Diese haben sich daraufhin am häufigsten an das Jugendamt (87 %) gewandt. Die sehr häufige Nennung des Jugendamtes ist Ausdruck einer realistischen Einschätzung ihrer Aufgaben und Möglichkeiten. Sie trauen sich selbst eine genauere Abklärung des Verdachts auf Kindeswohlgefährdung nicht zu und tendieren deshalb frühzeitiger als vielleicht andere Stellen in der Kinder- und Jugendhilfe dazu, diese Aufgabe an das Jugendamt abzugeben. Die Hälfte (51 %) hat in einem solchen Fall Rat beim Träger geholt. Zwei von fünf Einrichtungen haben eine Erziehungsberatungsstelle involviert und ein Drittel der Ein-

richtungen die Fachberatung. 1,6 % der Einrichtungen haben keine weitere Stelle hinzugezogen. Offen bleiben muss in diesem Zusammenhang, was der Grund dafür war. Jene Einrichtungen, die eine Vereinbarung nach § 8a SGB VIII abgeschlossen haben, haben signifikant häufiger das Jugendamt oder eine Erziehungsberatungsstelle einbezogen, als die Einrichtungen ohne eine solche Vereinbarung. Daraus lässt sich schließen, dass die Vereinbarungen tendenziell dazu beitragen, dass andere Partner eher hinzugezogen werden. Unterstützt wird diese Schlussfolgerung auch durch das Ergebnis, dass zwar insgesamt wenige, aber mehr Einrichtungen ohne eine Vereinbarung angegeben haben, dass sie sich an keine Institution gewandt haben. Das neue Verfahren nach § 8a SGB VIII schreibt vor, dass eine insoweit erfahrene Fachkraft hinzuzuziehen ist, wenn die Einrichtung eine Kindeswohlgefährdung vermutet. Offenbar hat der Abschluss der Vereinbarungen dazu geführt, dass die Einrichtungen die Möglichkeit des kollegialen Austausches auch wahrnehmen und hierfür konkrete Ansprechpartner festgelegt wurden. Vor dem Hintergrund, dass eine Benennung einer MitarbeiterIn des Jugendamtes als insoweit erfahrene Fachkraft „den Zweck der Vorschrift [vereitelt, d. Verf.], die Risikoabschätzung in eigener Verantwortung der Einrichtung bzw. des Dienstes vorzunehmen und erst bei mangelnder Kooperation der Eltern das JAmt einzuschalten“ (Wiesner 2006, S. 116), erstaunt die dennoch sehr häufige Benennung des Jugendamtes. Sie passt jedoch zu einem Verständnis der Vereinbarungen als „Schutzkonzept“ (ISA 2006, S. 24), das davon ausgeht, dass möglichst früh das Jugendamt in die Abschätzung darüber, ob eine Gefährdungslage vorliegt oder nicht und welche Hilfen den Eltern angeboten werden können, einbezogen werden sollte.

57 % der Jugendverbände und 27 % der stationären Einrichtungen haben Verantwortlichkeiten neu geregelt; auch etwas über die Hälfte der Jugendämter (53 %) beschreibt dies als eine Veränderung für das Jugendamt in Folge der Einführung des § 8a SGB VIII. Man könnte diesen Befund als überraschend herausstellen, denn die Verantwortung für die Kinderschutzaufgaben lag schon immer im Bereich des Jugendamtes und somit dürften an dieser Stelle keine großen Veränderungen zu erwarten sein. Die Pflicht, Vereinbarungen nach § 8a SGB VIII abzuschließen, war jedoch für sehr viele Jugendämter auch Anlass, ihre Strukturen neu zu überdenken und sich in Bezug auf diese Aufgabe neu zu organisieren. So wird mancherorts beispielsweise das Falleingangsmanagement neu geregelt, der Ablauf von Zuständigkeitswechseln neu definiert und Vertretungsregelungen neu geschaffen. Zum Teil sind die gesetzlichen Vorgaben auch Anlass für Umorganisationen, wie beispielsweise die Schaffung spezialisierter Organisationseinheiten für Kinderschutzfälle. Außerdem haben die Jugendämter teilweise durch die Ländergesetze zusätzliche Aufgaben erhalten, für die neue Zuständigkeiten festgelegt werden mussten.

Zunahme von Gefährdungsfällen

Die zweithäufigste Veränderung, die die Jugendämter infolge der Vereinbarungen nach § 8a SGB VIII wahrnehmen, ist eine Zunahme von Fällen, bei denen das Gefährdungsrisiko abgeklärt wird (78 % der Jugendämter). Die Ursache dafür liegt in der Sensibilisierung der Fachkräfte in der Kinder- und Jugendhilfe, die einerseits durch die öffentlichen Debatten insgesamt, aber auch durch die Anforderungen in den gesetzlichen Vorgaben befördert wird. Dies führt automatisch zu einer Zunahme an Fällen beim ASD (vgl. auch Seckinger u.a. 2008; Merchel/Pamme/Khalaf 2010). Immer dann, wenn es aus Sicht einer kommunalen Einrichtung notwendig wird, eine Gefährdungsabschätzung durchzuführen oder auch nur zu klären, ob dies notwendig ist, wird der ASD eingeschaltet. Auch der große Anteil an Kindertageseinrichtungen, die eine JugendamtsmitarbeiterIn im Rahmen der Vereinbarungen nach § 8a SGB VIII hinzuziehen, führt zu einer Zunahme an Fällen. Die MitarbeiterInnen des ASD befinden sich somit stärker als bisher in einer beratenden Rolle gegenüber den Fachkräften in Einrichtungen und Diensten. Zudem ist aus etlichen Regionen bekannt, dass Jugendämter in den Vereinbarungen die Mitarbeitenden im ASD als insoweit erfahrene Fachkraft für Kindertageseinrichtungen benennen.

Die Zunahme lässt sich auch daran erkennen, dass die Anzahl der Inobhutnahmen und der Sorgerechtsentzüge in den letzten Jahren deutlich angestiegen ist (Rauschenbach/Pothmann 2010). Dieser Anstieg ist sicherlich ein Ausdruck einer gestiegenen Sensibilität und Vorsicht, bedeutet aber unabhängig von den Gründen hierfür immer auch einen Anstieg der Arbeitsbelastung durch eine aufwendigere Fallbearbeitung.

Die Zunahme an Fällen, in denen das Gefährdungsrisiko abgeklärt werden muss, ist auch ein wesentlicher Grund dafür, dass sich für die MitarbeiterInnen in den sozialen Diensten die Arbeitsbelastung erhöht hat. 89 % stimmen in der Erhebung bei den sozialen Diensten zur Arbeitssituation und Personalbemessung (vgl. Seckinger u.a. 2008) zu, dass durch die Einführung des § 8a SGB VIII zusätzliche, die Arbeitsbelastung der einzelnen MitarbeiterIn erhöhende Aufgaben hinzugekommen sind.

In vielen Jugendamtsbezirken wurden in den letzten Jahren die Stellenanteile im sozialen Dienst erhöht, insbesondere auch dort, wo der Personalbestand unterdurchschnittlich gering war (vgl. auch Merchel, Pamme, Khalaf 2010). Aber aus dieser Entwicklung ergibt sich noch nicht, dass jetzt in allen Jugendamtsbezirken die notwendigen Ressourcen für eine angemessene Fallbearbeitung auch vorhanden sind. Deshalb bleibt das Risiko der Überlastung aufgrund der Zunahme an Gefährdungsfällen weiterhin bestehen.

Zunahme des Dokumentationsaufwands

Inbesondere die Jugendämter (74 %) nehmen als Veränderung infolge von § 8a SGB VIII einen erhöhten Dokumentationsaufwand wahr. Dieser resultiert zum

einen aus der Zunahme der Fälle, in denen das Gefährdungsrisiko abgeklärt werden muss. Der Aufwand ist zum anderen aber auch deshalb größer, weil neue Instrumente der Dokumentation und des Berichtswesens eingerichtet wurden, um nachvollziehbar zu machen, welche Schritte im Prozess eines Gefährdungsfalles unternommen wurden. Dabei geht es um die rechtliche und fachliche Überprüfung der Arbeit im Einzelfall sowie um die Überprüfung der Einhaltung der vereinbarten Standards und Verfahrensweisen. Diese Dokumentation soll sowohl eine nachvollziehbare interne Informationsweitergabe und die Anschlussfähigkeit für andere Fachkräfte sichern als auch nach außen einen Legitimationsnachweis erbringen können. Bestenfalls liefert die Dokumentation des Einzelfalles auch wichtige Informationen zur Qualitätssicherung und Weiterentwicklung des Verfahrensstandards (vgl. ISA 2006: 62).

Darüber hinaus werden neue Instrumente zur Unterstützung bei der Abschätzung des Gefährdungsrisikos eingesetzt (z.B. Kinderschutzbogen), die auch dazu beitragen, dass der Dokumentationsaufwand ansteigt. Wie wichtig der angemessene Einsatz solcher Instrumente für die Jugendämter ist, wird daran deutlich, dass in der Hälfte der Jugendämter MitarbeiterInnen an Fortbildungen zu Diagnoseverfahren bzw. Risikoeinschätzung teilgenommen haben. Der Anteil ist wahrscheinlich sogar noch etwas höher, weil anzunehmen ist, dass auch bei den Jugendämtern, bei denen MitarbeiterInnen auf nicht weiter spezifizierten Fortbildungen zum Thema Kinderschutz waren, sich diese mit Fragen der Risikoeinschätzung befasst haben.

Etwas mehr als jede dritte stationäre Einrichtung der Hilfen zur Erziehung sieht in einem gestiegenen Dokumentationsaufwand eine Veränderung. Einerseits ist nicht zu erwarten, dass der Dokumentationsaufwand für die stationären Einrichtungen infolge des § 8a SGB VIII ansteigt, denn die Dokumentation gehörte auch bisher zu ihrem Aufgabenspektrum. Andererseits ändert sich auch für die stationären Einrichtungen die Art der Dokumentation, um nachzuweisen, dass sie in entsprechenden Fällen richtig reagiert haben. Fast die Hälfte der Einrichtungen gibt an, spezielle Instrumente der Risikoabschätzung anzuwenden. Mit diesen Instrumenten geht in der Regel auch ein erhöhter Dokumentationsaufwand einher. Zudem erhöhen die gestiegene öffentliche Aufmerksamkeit auf Fälle von Missbrauch durch MitarbeiterInnen der Einrichtungen selbst die Anforderungen an interne Absicherung und Kontrolle (Beteiligungsverfahren, Anhörungsverfahren) und somit auch an die Dokumentation.

Im Vergleich zu den anderen Veränderungen infolge von § 8a SGB VIII sieht auch ein erstaunlich hoher Anteil der Kindertageseinrichtungen (30 %) eine Zunahme des Dokumentationsaufwandes. In den Empfehlungen für das Verfahren bei dem Verdacht einer Kindeswohlgefährdung wird geraten, die Beobachtungen systematisch vorzunehmen und auch schriftlich festzuhalten, um eine bessere Grundlage für eine Gefährdungseinschätzung zu haben. Insbesondere jene Einrichtungen, bei denen es im letzten Jahr bei einem oder mehreren Kindern Hinweise auf eine Kindeswohlgefährdung gab, sehen signifikant häufiger eine Veränderung in einem größeren Dokumentationsaufwand. Das heißt, die Ver-

änderungen in Folge der Vereinbarung nach § 8a SGB VIII werden in Verbindung mit konkreten Erfahrungen gesehen.

Auswahl von Fortbildungsthemen

Zwei Drittel der Jugendämter sehen ihre Auswahl von Fortbildungsthemen auch durch die Vorgaben des § 8 a SGB VIII beeinflusst. Betrachtet man die Fortbildungsthemen, für die die Jugendämter Bedarf sehen und die sie durchgeführt haben, dann steht die Kindeswohlgefährdung mit Abstand an erster Stelle. 85 % der Jugendämter haben für ihre MitarbeiterInnen eine solche Fortbildung im Jahr 2008 durchgeführt. Im Jahr 2008 wurde für kein anderes Fortbildungsthema ein vergleichbarer Bedarf gesehen, dem zudem noch entsprochen wurde. Insgesamt (Thema Kinderschutz und Risikoeinschätzung) wurden bei 89 % der Jugendämter Fortbildungen zum Kinderschutz durchgeführt. Das am zweithäufigsten genannte Thema, Hilfen zur Erziehung, wurde von 70 % der Jugendämter realisiert.

Dieser hohe Stellenwert an Fortbildungen zum Thema Kindeswohlgefährdung bei den Jugendämtern ist insofern überraschend, als die Prüfung, ob eine Kindeswohlgefährdung vorliegt, keine neue Aufgabe darstellt. Mit diesem Ergebnis wird aber auch besonders deutlich, welchen hohen Stellenwert das Thema für die Jugendämter hat. Es ist ein Zusammenhang mit den gesetzlichen Vorgaben anzunehmen, schließlich trägt eine systematische Qualifizierung der Mitarbeitenden auch dazu bei, dass die Wahrscheinlichkeit reduziert wird, im Rahmen von Organisationsversagen für problematisch verlaufende Kinderschutzfälle belangt zu werden. Vor Ort werden arbeitsfeldübergreifende Fortbildungen organisiert, um die jeweiligen Aufgaben im Rahmen des Kinderschutzes bekannt zu machen und zur Vernetzung beizutragen.

Der Bedarf nach Fortbildungen zum Thema Kindeswohlgefährdungen wird geringer eingeschätzt als das, was tatsächlich stattgefunden hat. Dieses Ergebnis ist vermutlich das Resultat davon, dass es bei den MitarbeiterInnen in den Jugendämtern eine hohe Motivation gibt, sich in diesem Bereich fortzubilden. Bekannt ist, dass die Fortbildungen zur „insoweit erfahrenen Fachkraft“ auch von MitarbeiterInnen der Jugendämter besucht werden, obwohl diese in den Konzeptionen der Fortbildungen ursprünglich nicht als Zielpublikum betrachtet wurden. Weitere Fortbildungsinhalte sind sicherlich die Gefährdungseinschätzung sowie Fortbildungen zu Kooperationsanforderungen. Die Tatsache, dass Fortbildung für JugendamtsmitarbeiterInnen durchgeführt wurden, ohne dass dafür ein spezifischer Bedarf gesehen wurde, spricht dafür, dass in diesem Jugendämtern Fortbildungen auch als ein Instrument der Organisationsentwicklung gesehen werden, mit dem aktuelle Fachdebatten systematisch in die eigene Organisation hineingebracht werden können.

Etwas mehr als jede zweite stationäre Einrichtung sieht die Auswahl der Fortbildungsthemen durch die Vereinbarungen nach § 8a SGB VIII beeinflusst. Dieser hohe Anteil liegt in der Beratungsfunktion begründet (Fachkraft nach

§ 8a SGB VIII), die stationäre Einrichtungen auch für andere Akteure übernehmen, denn in knapp der Hälfte der Einrichtungen haben MitarbeiterInnen entweder im Jahr 2008 eine Fortbildung hierzu durchgeführt oder aber planen in 2009 eine entsprechende Fortbildung. Bei einem Anteil von 14 % der Einrichtungen werden dabei in beiden Jahren Aktivitäten durchgeführt, in 23 % der Einrichtungen haben im Jahr 2008 ein oder mehrere MitarbeiterInnen eine Fortbildung zur Fachkraft nach § 8a SGB VIII absolviert und weitere 10 % der Einrichtungen sehen im Jahr 2009 hierzu einen Bedarf, ohne dass bereits MitarbeiterInnen an Fortbildungen teilgenommen haben.

Knapp ein Drittel der Kindertageseinrichtungen (31 %) beschreibt Veränderungen bei der Auswahl der Fortbildungsthemen. Dies erscheint im Vergleich zu den anderen Arbeitsfeldern relativ gering, erklärt sich aber zumindest zum Teil mit dem früheren Erhebungszeitpunkt bei den Kindertageseinrichtungen. Jene Einrichtungen, die sich bereits auf den Weg begeben haben und Vereinbarungen abgeschlossen haben, haben diesen Prozess auch mit einer entsprechenden Fortbildung begleitet. Und auch Veränderungen, die seit dem Abschluss von Vereinbarungen zu beobachten sind, werden signifikant häufiger von jenen Einrichtungen angegeben, die eine Fortbildung absolviert haben. Ebenso geben insbesondere jene Einrichtungen, die sich im Erkennen von Kindeswohlgefährdungen im letzten Jahr fortgebildet haben, an, dass es bei einem oder mehreren Kindern in der Einrichtung Hinweise auf Gefährdungslagen gab. Offensichtlich sensibilisieren die Vorgaben die Praxis und haben auch Konsequenzen für das Handeln. Die Fortbildungen können auch eine Reaktion auf einen erhöhten Bedarf sein, den die MitarbeiterInnen in der Einrichtung wahrgenommen haben. Mehr als die Hälfte der Jugendverbände (57 %) sieht Veränderungen bei Fortbildungen und Schulungen in Folge der Vereinbarungen. Aus der Abfrage zu den Fortbildungsaktivitäten (vgl. Seckinger u.a. 2009, S.70) ist zu erkennen, dass das Thema Kindeswohlgefährdung bei den hauptamtlich im Jugendverband Tätigen eines der häufigsten Fortbildungsthemen im Jahr 2007 war. Bei den Ehrenamtlichen hat das Thema im Vergleich zu den anderen besuchten Fortbildungen eine geringere Bedeutung, wird aber auch von einer erstaunlich hohen Anzahl von Verbänden genannt. Insgesamt haben bei 28 % der Jugendverbände entweder hauptamtliche oder ehrenamtliche MitarbeiterInnen oder beide Gruppen eine Schulung im Bereich Kindeswohlgefährdung besucht. Jene, die Fortbildungen dazu besucht haben, geben auch häufiger an, dass sie in diesem Bereich Veränderungen sehen. Dass sehr viel mehr Verbände hier Veränderungen sehen, als selbst Fortbildungen besucht haben, kann damit zu tun haben, dass die Frage nach den Veränderungen infolge von § 8a SGB VIII einen größeren Zeitraum umfasst als nach den Fortbildungsaktivitäten und nur eines unter sehr vielen Themen ist. Insbesondere größere Verbände und die helfenden Jugendverbände haben signifikant häufiger ihr Fortbildungs-/Schulungsangebot verändert.

Etwa ein Drittel der Jugendverbände nimmt zudem Veränderungen bei der Jugendleiterausbildung wahr. In den meisten Bundesländern werden das Thema der Kindeswohlgefährdung und das der sexuellen Gewalt als Bestandteil für die Ausbildung der Jugendleiter gefordert (vgl. Tab. 6). Allerdings sind die länder-spezifischen Vorgaben zu den Ausbildungsinhalten meist sehr allgemein und es hängt vom jeweiligen Träger ab, ob das Thema in der Ausbildung zum Jugend-leiter eine Rolle spielt.

Tab.6: Sexuelle Gewalt und Kindeswohl als landesrechtlich vorgeschriebene Themen in der Juleica-Ausbildung

	Prävention sexuelle Gewalt	Kindeswohl-gefährdung	Abweichende Formulierungen
Baden-Württemberg	Nein	Siehe rechts	Gefährdungstatbestände des Jugendalters
Bayern	Ja	Nein	
Berlin	Nein	Nein	
Brandenburg	Ja (ohne "Prävention")	Ja	
Bremen	Nein	Nein	
Hamburg	Ja	Ja	Die Mindestanforderungen für die Inhalte und den zeitlichen Umfang der Ausbildung für Jugendleiterinnen und Jugendleiter sind in den „Mindeststandards für die Inhalte der Ausbildung von Jugendleiterinnen und Jugendleitern“ des Amtes für Familie
Hessen	Nein	Ja	
Mecklenburg-Vorpommern	Nein	Siehe rechts	Gefährdungstatbestände des Jugendalters, Sexualstrafrecht
Niedersachsen	Nein	Siehe rechts	Gefährdungstatbestände des Jugendalters
Nordrhein-Westfalen	Nein		Gefährdungstatbestände des Jugendalters
Rheinland-Pfalz	Nein		Gefährdungstatbestände des Jugendalters
Saarland	Nein	Nein	akute Gefährdungen junger Menschen durch Stoffe, Handlungen oder Organisationen
Sachsen	Ja	Ja	
Sachsen-Anhalt	Nein	Ja	
Schleswig-Holstein	Nein	Siehe rechts	Gefährdungstatbestände des Jugendalters
Thüringen	Ja	Ja	

Quelle: <http://www.juleica.de/bundeslaender.0.html>; eigene Zusammenstellung

Handreichungen

Ein Indiz dafür, inwieweit sich die Träger, Einrichtungen und Verbände mit den Veränderungen auseinandergesetzt haben, sind z.B. Handreichungen, die entwickelt wurden. 32 % der Jugendverbände und 47 % der stationären Einrichtungen haben Handreichungen in der Folge der Vereinbarungen nach § 8a SGB VIII entwickelt.

Für stationäre Einrichtungen zeigt sich, dass Handreichungen bei freien Trägern signifikant häufiger entwickelt wurden als bei öffentlichen Trägern. Möglich ist, dass bei Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft, die Informationen über Dienstanweisungen geregelt werden.

Vor allem jene Jugendverbände, die auch Handreichungen entwickelt haben und Veränderungen in der Regelung der Verantwortlichkeiten sehen, nehmen auch einen größeren Dokumentationsaufwand wahr. Möglicherweise ist dies darauf zurückzuführen, dass in den Handreichungen auch Dokumentationsanforderungen beschrieben werden. Neben Vereinbarungen, die mit dem öffentli-

chen Träger geschlossen werden, haben 27 % der Jugendverbände ein Verfahren entwickelt, was in konkreten Fällen von Kindeswohlgefährdung zu tun ist.

Weniger Verunsicherung

Eines der wichtigsten Ziele der gesetzlichen Regelungen besteht darin, die Handlungssicherheit für die MitarbeiterInnen erhöhen zu helfen. Allerdings haben die Aktivitäten bislang in vielen Jugendämtern und Einrichtungen nicht zu weniger Verunsicherung geführt: Nur 24 % der Jugendämter und 34 % der stationären Einrichtungen nehmen weniger Verunsicherung wahr. Dass der Anteil vergleichsweise gering ausfällt, ist nicht nur auf Verunsicherungen durch Verfahrensfragen zurückzuführen, sondern auch auf die uneindeutigen Gefährdungslagen.

In der Erhebung der sozialen Dienste zur Arbeitssituation und Personalbemessung (vgl. Seckinger u.a. 2008) wurde auch danach gefragt, ob sich durch § 8a SGB VIII die Handlungssicherheit für die MitarbeiterInnen erhöht hat. Dieser Aussage können nur wenige ASD zustimmen (6 %). 38 % lehnen einen solchen Zusammenhang strikt ab. Der wesentliche Grund für die Ablehnung der Aussage dürfte darin liegen, dass es zu mehr Meldungen mit vermuteten Kindeswohlgefährdungen kommt. Zusätzlich verunsichernd und damit auch belastend ist, dass diese Meldungen von anderen Fachkräften erfolgen, von denen zumindest ein großer Teil sehr viel häufiger direkten Kontakt mit den Kindern hat als die MitarbeiterInnen der Bezirkssozialarbeit. Gleichzeitig steigen auch die Anforderungen an die Absicherung der jeweiligen Entscheidung durch den ASD. Bei Entscheidungen in Fällen von vermuteten Kindeswohlgefährdungen bleibt zudem ein hoher Anteil von Unsicherheit darüber, ob tatsächlich die richtige Entscheidung getroffen wurde. Solche unsicheren Entscheidungssituationen werden als sehr belastend erlebt. Ebenfalls belastend dürfte sich die erhöhte öffentliche Aufmerksamkeit auswirken, die Fälle der Kindeswohlgefährdung in der öffentlichen Diskussion erhalten haben (vgl. auch die Ergebnisse von Merchel/Khalaf/Pamme 2010). Die Fachkräfte müssen mit dem Risiko leben, dass die Qualität ihrer Arbeit öffentlich diskutiert wird.

Und auch gesetzliche Neuregelungen werden als verunsichernd wahrgenommen, wie Merchel/Khalaf/Pamme herausstellen konnten (2010). Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der zum Jahresbeginn 2012 in Kraft getretenen gesetzlichen Änderungen zu beachten.

Zwischenfazit

Als Zwischenfazit zu den Veränderungen, die infolge der Regelungen des § 8a SGB VIII gesehen werden, ist festzuhalten, dass offenbar eines der Hauptziele, Verunsicherung abzubauen, nicht verwirklicht werden konnte. Dies erstaunt nicht besonders, weil die Folgen einer Fehleinschätzung besonders dramatisch

sind und weil aufgrund des prognostischen Anteils solcher Einschätzungen keine absolute Sicherheit erreicht werden kann.

Die häufigsten Veränderungen, die gesehen werden, bestehen in der Klärung von Ansprechpartnern und Verantwortlichkeiten. Deutlich wird auch, dass die Regelungen mehr Dokumentationsaufwand bedeuten. Im Vergleich zwischen den einzelnen Arbeitsfeldern fällt auf, dass der Anteil der Kindertageseinrichtungen, die Veränderungen angeben, vergleichsweise gering ist, was aber auf den frühen Zeitpunkt der Befragung zurückzuführen sein kann, zu dem viele noch keine Vereinbarungen getroffen und sich noch nicht inhaltlich, z.B. über Fortbildungen, mit dem Thema auseinandergesetzt haben.

4.4 Kooperationen bezogen auf § 8a SGB VIII

Kinderschutz ist eine Aufgabe für viele unterschiedliche Institutionen und Organisationen und deshalb auf eine funktionierende Zusammenarbeit der Institutionen und ihrer jeweiligen Fachkräfte angewiesen. Infolge von § 8a SGB VIII steigen somit auch die Kooperationsanforderungen an die Jugendämter. Sie sind zum einen mit der Ausgestaltung der Kooperationen im Einzelfall gefordert und haben zum anderen in ihrer Gesamtverantwortung die Aufgabe, dafür zu sorgen, dass Kooperationen angeregt werden und die unterschiedlichen Anforderungen und Interessen träger- und aufgabenbezogen aufeinander abgestimmt werden. Im neuen Bundeskinderschutzgesetz (BKisSchG) sowie in den in den letzten Jahren neu geschaffenen Landesgesetzen wurden die Kooperationsanforderungen präzisiert, indem z.B. die Bildung von lokalen Netzwerken vorgeschrieben wird (vgl. z.B. das Landesgesetz zum Schutz von Kindeswohl und Kindergesundheit in Rheinland-Pfalz, vgl. die Übersicht zu den Inhalten anderer Landesgesetze bei Schöllhorn u.a. 2010: 39).

Verschiedene empirische Studien haben kooperationsförderliche und -hinderliche Faktoren auch spezifisch auf den Kinderschutz herausgearbeitet. Die zentrale Bedeutung, die der Kooperation zukommt, ist auch ein Resultat der Analyse problematischer Kinderschutzverläufe. Diese hat unter anderem ergeben, dass eine mangelnde Zusammenarbeit in Nicht-Krisen-Zeiten die Kooperation unter dem Handlungsdruck einer Kindeswohlgefährdung erschwert. Umgekehrt formuliert: Etabliert man stabile Kooperationsstrukturen, dann besteht eine höhere Wahrscheinlichkeit, dass auch in Krisenfällen die Kooperation gut funktioniert (vgl. Fegert u.a. 2008). Reibungsverluste entstehen beispielsweise durch „eine Gemengelage aus gegenseitiger Unkenntnis, unklaren Verfahrensabläufen, motivationalen Aspekten und Kostendruck“ (Ziegenhain u.a. 2010). So begegnen sich in der Kooperation unterschiedliche berufliche Selbstverständnisse, unterschiedliche Sprachen, unterschiedliche institutionelle Aufträge, die auf jeweils anderen gesetzlichen Grundlagen beruhen und beeinflussen so auch die Kooperationsbeziehungen. Auch sind zum Beispiel die Handlungsweisen, Abläufe und Entscheidungen des Jugendamtes und auch bestehende Hilfe- und

Versorgungsangebote den Akteuren außerhalb der Jugendhilfe nicht immer bekannt und damit nicht immer einschätzbar (vgl. van Santen/Seckinger 2003). So wundert es nicht, dass auch oft unrealistische Erwartungen an die Möglichkeiten der Anderen entstehen.

Kooperationspartner der Jugendämter bezogen auf § 8a SGB VIII

In der Erhebung wurde den Jugendämtern eine Liste mit möglichen Kooperationspartnern im Kontext von Kindeswohlgefährdungen vorgelegt und diese sollten angeben, ob sie regelmäßig oder sporadisch oder gar nicht kooperieren (vgl. Tabelle 7).

Tab.7: Anteil der Jugendämter, die mit den Behörden/Einrichtungen bezogen auf § 8a SGB VIII kooperieren

	keine Kooperation	sporadische Kooperation	regelmäßige Kooperation
Familiengericht	9 %	18 %	74 %
Polizei	3 %	29 %	69 %
Schulen	14 %	30 %	56 %
Gesundheitsamt	16 %	39 %	45 %
Kinderpsychiatrie	18 %	41 %	41 %
Hebammen	13 %	50 %	38 %
Kinderärzten	13 %	54 %	34 %
Frühförderung	20 %	48 %	33 %
Jugendgericht	31 %	36 %	33 %
Schulamt	34 %	38 %	29 %
Geburtskliniken	15 %	61 %	24 %
Berufsschulen	41 %	43 %	16 %
Umsetzende Stelle für SGB II	39 %	48 %	14 %
Erwachsenenpsychiatrie	41 %	48 %	11 %
Sozialamt	40 %	51 %	9 %
Ordnungsamt	51 %	40 %	9 %
Arbeitsagentur	55 %	39 %	6 %
Justizvollzug	64 %	30 %	6 %
Frauenärzten	31 %	64 %	5 %
Wohnungsamt	73 %	24 %	4 %
Gewerbeaufsichtsamt	94 %	6 %	0 %

Quelle: DJI-Jugendamtserhebung 2009

Am meisten kooperieren die Jugendämter im Kontext von Kindeswohlgefährdungen regelmäßig mit Familiengerichten (74 %) und der Polizei (69 %). Dies sind zwei Akteure, die man erwartet, wenn man an Inobhutnahmen bzw. an schwierige Kinderschutzfälle denkt. Man hätte jedoch annehmen können, dass der Anteil der regelmäßig kooperierenden Jugendämter bei 100 % liegt. Für die Differenz ist sicherlich zum einen der in der Praxis unterschiedlich verwendete Kooperationsbegriff verantwortlich: Die einen betrachten es als Kooperation, lediglich Interessen in übergeordnete Diskussionszusammenhänge einzubringen und andere sprechen nur dann von Kooperation, wenn diese erfolgreich ist, eine

gewisse zeitliche Kontinuität hat oder mit Statusgewinnen verbunden ist (vgl. van Santen/Seckinger 2003). Zieht man dieses Argument heran, kann sein, dass ein Teil der Jugendämter deshalb nicht mit dem Familiengericht und der Polizei kooperiert, weil die Kooperation konflikthaft ist und somit nicht als Kooperation interpretiert wird. Eine andere Interpretation dafür, dass 26 % der Jugendämter keine Kooperation mit dem Familiengericht angeben, ergibt sich aus den mit dem Begriff „Kooperation“ verbundenen Erwartungen. Möglicherweise wird in der Vorstellung einiger Jugendämter die Rolle des Familiengerichtes sehr eng definiert: Es erfüllt eine ganz spezifische Aufgabe (Entscheidung über elterliche Erziehungsverantwortung nach § 1666 BGB), aber auch nicht mehr. Folgende Beschreibung der Tätigkeit macht diese Rollendefinition deutlich: „Das Familiengericht kontrolliert dabei nicht die Arbeit des Jugendamtes, ebenso wenig ist es der Büttel des Jugendamtes, sondern es trifft auf der Grundlage seiner Ermittlungspflicht (§ 12 FGG) eine eigenständige zukunftsgerichtete Entscheidung zum Schutz des Kindes“ (Wiesner 2007, S.7).

Als dritthäufigster Kooperationspartner (56 %), mit dem eine regelmäßige Kooperation stattfindet, werden von den Jugendämtern Schulen genannt. Erstaunlich ist, dass der Anteil nicht höher ist, denn eine belastbare Kooperation wäre gerade auch vor dem Hintergrund der Debatte um Missbrauch in den Schulen selbst notwendig (Helming u.a 2011). Gleichwohl sind die Kooperationschwierigkeiten zwischen den beiden sehr unterschiedlichen Systemen Schule und Jugendhilfe auch bekannt. Eine regelmäßige Kooperation mit dem Schulamt pflegen 29 % der Jugendämter, 34 % haben keinerlei Kooperationsbeziehungen. Dieser geringe Anteil an Jugendämtern, die kooperieren, erstaunt, da beim Schulamt Informationen, z.B. darüber, welches Kind die Schule nicht besucht, zusammenlaufen und somit Hinweise auf eine Gefährdungssituation vorhanden sind.

In der Reihenfolge der Kooperationspartner, mit denen am häufigsten eine regelmäßige Kooperation besteht, nehmen die Institutionen des Gesundheitsbereiches nach Polizei, Familiengericht und Schulen die oberen Plätze ein (Gesundheitsamt 45%, Kinderpsychiatrie 41 %, Hebammen 38 %, Kinderärzte 34 %, Frühförderung 33 %, Geburtskliniken 24 %). Außerdem gibt es jeweils nur einen geringen Anteil an Jugendämtern, die mit diesen Akteuren gar nicht kooperieren. Eine etablierte Kooperation mit diesen Institutionen ist auch zu erwarten, da sie die Akteure der Netzwerke früher Hilfen sind, die vielerorts etabliert wurden und deren hauptsächliche Aktivitäten sich auf die Intensivierung der Zusammenarbeit mit der Gesundheitshilfe konzentriert haben (vgl. Sann/Landua 2010b). Zudem wird die Bedeutung der Akteure des Gesundheitssystems im Bereich der frühen Hilfen als sehr hoch eingeschätzt (Renner 2010). Der vergleichsweise hohe Anteil der Gesundheitsämter innerhalb dieser Gruppe als regelmäßiger Kooperationspartner erstaunt nicht, denn sie sind, wie Sann/Landua zeigen können, sehr oft in Netzwerken früher Hilfen aktiv (59 %, vgl. Sann/Landua 2010b: 1021) und sie sind in vielen Bundesländern in die Mel-

deverfahren der Früherkennungsuntersuchungen involviert (vgl. Thaiss u.a. 2010).

Insbesondere die Zusammenarbeit mit Hebammen bzw. Familienhebammen sind im Kontext der frühen Hilfen ausgebaut worden und werden auch im neuen Gesetzentwurf extra hervorgehoben. Ihnen wird insbesondere für den Zugang zu hochbelasteten Familien eine hohe Bedeutung zugeschrieben (Renner 2010). Im Vergleich der verschiedenen Akteure, die dem Gesundheitsbereich zugeordnet werden können, gibt es nur einen geringen Anteil an Jugendämtern, die eine regelmäßige Kooperation mit FrauenärztInnen pflegen; aber einen hohen Anteil sporadischer Kooperation. Dies erklärt sich vor allem dadurch, dass für FrauenärztInnen mit dem Engagement in den Netzwerken früher Hilfen ein unentgeltlicher zusätzlicher Aufwand verbunden ist (Renner 2010) und die Bemühungen erst beginnen, hier zu Regelungen mit den Kassenärztlichen Vereinigungen zu kommen. Der Anteil der Jugendämter, die mit Geburtskliniken kooperieren, ist im Vergleich zu denen, die mit GynäkologInnen zusammenarbeiten, höher, da diese systematischer auf bestimmte Probleme im Fall von vermutterter Gefährdung des Kindeswohl aufmerksam werden. Sie stehen mit dem Wissen über den Umgang der Mütter bzw. Eltern mit ihren Kindern immer wieder vor der Frage, ob sie Kinder mit ihren Müttern bzw. Eltern nach der Geburt nach Hause geben können. Eine Kooperationsmotivation dabei sind die Kosten für den dadurch entstehenden längeren Klinikaufenthalt.

Unter Kinderschutzgesichtspunkten ist erstaunlich, dass zwei von fünf Jugendämtern gar nicht mit der Erwachsenenpsychiatrie kooperieren. Empirische Ergebnisse vorangegangener Erhebungen zeigen zwar (vgl. Pluto u.a. 2007: 598, auch Kindler/Pluto/Strobel 2007), dass es in vielen Regionen keine ausgebaute Kooperation mit der Erwachsenenpsychiatrie gibt, aber angesichts der großen Anzahl von Kindern, die mit einem psychisch erkrankten Elternteil zusammenleben, müsste sich daran eigentlich etwas ändern.

Erstaunlich hoch ist der Anteil der Jugendämter, die über keine regelmäßige Kooperation mit der umsetzenden Stelle für das SGB II und der Arbeitsagentur verfügen. Ein Grund für den niedrigeren Anteil könnte darin liegen, dass nicht in allen Kommunen eine Arbeitsagentur als eigenständiges Amt vorhanden ist. Dies gilt auch für das Wohnungsamt, mit dem nur bei einem geringen Anteil der Jugendämter eine regelmäßige Kooperation gepflegt wird. Aber auch wenn man sich anschaut, wie viele Jugendämter keines dieser vier Ämter für eine sporadische oder regelmäßige Kooperation angegeben haben, bleibt ein nicht unerheblicher Anteil von 18 % übrig. Und auch mit dem Sozialamt kooperiert nur ein geringer Anteil der Jugendämter regelmäßig. Gerade vor dem Hintergrund, dass Gefährdungssituationen oft in Zusammenhang mit Armutslagen stehen, erstaunt dieser geringe Anteil der Jugendämter.

Am seltensten von allen abgefragten Institutionen besteht eine Kooperation mit den Gewerbeaufsichtsämtern. Eine Erklärung könnte darin bestehen, dass sie in einigen Ländern nicht auf kommunaler Ebene bestehen und auch unterschiedlich bezeichnet werden. Die geringe Kooperation ist vor dem Hinter-

grund, dass die Gewerbeaufsichtsämter auch mit der Einhaltung des Jugendschutzes befasst sind, dennoch erstaunlich und kann als ein weiterer Hinweis darauf angesehen werden, dass die aktuelle Diskussion um den Kinderschutz vor allem auf kleine Kinder konzentriert ist.

Bewertungen der Kooperation im Kontext von § 8a SGB VIII

In Tabelle 8 sind die Bewertungen für die Kooperationspartner (nach Schulnoten von 1-6) dargestellt. Korrespondierend zur Häufigkeit der Kooperation wird auch die Zusammenarbeit mit der Polizei im Durchschnitt am besten von allen

Tab.8: Bewertung der Kooperation bezogen auf § 8a SGB VIII durch die Jugendämter (nach Schulnoten von 1 bis 6)

	Bewertung
Polizei	2,1
Geburtskliniken	2,3
Hebammen	2,3
Jugendgericht	2,3
Ordnungsamt	2,4
Familiengericht	2,4
Wohnungsamt	2,5
Frühförderung	2,5
Kinderärzten	2,5
Kinderpsychiatrie	2,5
Gesundheitsamt	2,6
Sozialamt	2,7
Schulamt	2,7
umsetzende Stelle für SGB II	2,7
Schulen	2,8
Berufsschulen	2,8
Arbeitsagentur	2,8
Justizvollzug	2,8
Erwachsenenpsychiatrie	2,9
Frauenärzten	3,0
Gewerbeaufsichtsamt	3,2

Quelle: DJI-Jugendamtserhebung 2009

abgefragten Akteuren bewertet. Dieser zumindest mit Blick auf die sehr verschiedenen Rollen und Handlungslogiken von Polizei und Jugendamt erstaunliche Befund ist jedoch nicht neu und zeigt sich auch in anderen Studien bezogen auf die Polizei (vgl. Pluto u.a. 2007). Seit den 1990er Jahren hat sich die Zusammenarbeit zwischen Jugendämtern und Polizei erheblich qualifiziert und verbessert. Teil dieses Prozesses war offenbar auch eine Klarstellung der jeweiligen Rollen mit dem Effekt, dass beide Kooperationspartner davon profitiert haben und die positiven Auswirkungen in der Zusammenarbeit nutzen, z.B. in Krisensituationen oder bei Präventionsangeboten. Die Entwicklung der Kooperations-

beziehungen zwischen Jugendamt und Polizei kann auch als Ermutigung gesehen werden, dass bisher weniger gute Kooperationen verbessert werden können.

Die gute Bewertung der Hebammen erstaunt im Kontext der Kinderschutzdebatte weniger. An sie werden im Rahmen der frühen Hilfen hohe Erwartungen gerichtet (vor allem hinsichtlich des Zugangs zu den Adressaten) und diesen scheinen sie aus Sicht der Jugendämter auch gerecht zu werden (vgl. auch Renner 2010). Eine genauso gute Bewertung erhalten im Durchschnitt die Geburtskliniken. Die FrauenärztInnen werden jedoch – passend dazu, dass es selten nur eine regelmäßige Kooperation mit den GynäkologInnen gibt – vergleichsweise schlecht bewertet. Und offensichtlich tragen die zuvor beschriebenen Rahmenbedingungen auch dazu bei, dass die Kooperation keine guten Noten erhält. Der Unterschied in der Bewertung zwischen KinderärztInnen und den FrauenärztInnen erklärt sich – so zeigen Erfahrungen aus der Praxis – dadurch, dass der Fokus der FrauenärztInnen in erster Linie auf die Mütter gerichtet ist und nicht auf das Kind. Die Differenz zwischen FrauenärztInnen und Geburtskliniken entsteht sicher auch dadurch, dass mit Geburtskliniken als Institutionen personenunabhängigere Kooperationsstrukturen aufgebaut werden können.

Die Kooperation mit Jugendgerichten wurde ebenfalls positiv bewertet. Dies ist vermutlich nicht nur ein Resultat der Zusammenarbeit im engeren Kontext des Kinderschutzes. Es ist bekannt, dass die Zusammenarbeit zwischen Jugendämtern (speziell der Jugendhilfe im Strafverfahren) und den Jugendgerichten häufig gut funktioniert (vgl. Arbeitsstelle Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention, Projekt Jugendhilfe und sozialer Wandel 2011) und somit auch für Kinderschutzfragen auf diese bewährte Kooperation zurückgegriffen werden kann.

Das Gesundheitsamt ist ein häufiger Partner im Rahmen der Netzwerke früher Hilfen und der Früherkennungsuntersuchungen und es wäre erwartbar, dass es auch eine gute Bewertung erhält. Diese liegt jedoch verglichen mit den anderen Bewertungen nur im mittleren Bereich. Ein Grund hierfür könnte sein, dass es noch keine Kooperationsroutinen gibt, sich nach wie vor zwei fremde Systeme begegnen und es noch eine Zeit dauern wird, bis sich gute Strukturen der Zusammenarbeit etabliert haben.

An der Häufigkeit der Kooperationspartner wurde bereits deutlich, dass die umsetzenden Stellen für das SGB II und die Arbeitsagentur, das Sozialamt und das Wohnungsamt nicht so häufig zu den regelmäßigen Kooperationspartnern gehören und entsprechend überrascht es nicht, dass die Kooperation nicht als so positiv bewertet wird. Schließlich konnte an anderer Stelle gezeigt werden, dass Partner, mit denen man häufiger zusammenarbeitet, auch häufiger positiv beurteilt werden (Peucker u.a. 2010).

Es lässt sich festhalten, dass die Kooperation bezogen auf § 8a SGB VIII durch die bestehenden Netzwerke früher Hilfen geprägt ist und die Kooperation damit offensichtlich sehr kleinkindzentriert ist. Insgesamt ist festzustellen, dass die Kooperation dann besser bewertet wird, wenn es eine regelmäßige Kooperation gibt.

5 Befunde zur Umsetzung des § 72a SGB VIII

Eine weitere Neuregelung im Zuge der Einführung des KICK ist der § 72a SGB VIII. Dieser widmet sich dem Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Übergriffen von Fachkräften und anderem Personal in Einrichtungen und Diensten. Der neue Paragraph verlangt von den öffentlichen Trägern, auf der Basis eines Führungszeugnisses die persönliche Eignung der Fachkräfte dahingehend zu überprüfen, dass der/die einzelne MitarbeiterIn wegen keiner der in § 72a SGB VIII aufgelisteten Straftaten rechtskräftig verurteilt ist. Ausgeschlossen werden sollen mit der neuen Regelung insbesondere solche Personen, die wegen einer Straftat nach den §§ 171 (Verletzung der Fürsorge- oder Erziehungspflicht), 174 bis 174c, 176 bis 181a, 182 bis 184e (Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung) oder 225 (Misshandlung von Schutzbefohlenen) StGB rechtskräftig verurteilt worden sind. In § 72a SGB VIII ist auch festgelegt, dass der öffentliche Träger mit den Trägern von Einrichtungen und Diensten Vereinbarungen abschließen soll, um sicherzustellen, dass auch diese keine entsprechenden Personen beschäftigen. Mit dieser Regelung greift der Gesetzgeber ein Thema auf, das bislang in der Kinder- und Jugendhilfe wenig systematische Beachtung bekommen hat, nämlich Gewalt und sexuelle Übergriffe gegenüber Kindern und Jugendlichen von Fachkräften in Einrichtungen und Diensten der Kinder- und Jugendhilfe selbst.

Die gesetzliche Vorschrift ist mit „persönliche Eignung“ überschrieben. Damit ist eine zentrale Frage der Voraussetzungen für pädagogisches Handeln angesprochen. Die Grundlage bildet die persönliche Beziehung zwischen ErzieherIn, Lehrkraft oder Fachkraft und dem Kind bzw. Jugendlichen. Diese persönliche Beziehung bietet aber auch besondere Gefahrenpotenziale und fordert die Kinder- und Jugendhilfe heraus, eine ausreichende Sensibilität gegenüber ihren eigenen Strukturen und ihrem Handeln zu entwickeln.

Der Inhalt der gesetzlichen Vorschrift bezieht sich ausschließlich auf den umgrenzten Bereich der nach bestimmten Straftatbeständen rechtskräftig verurteilten Personen. Mit der Vorlage eines Führungszeugnisses soll zum einen verhindert werden, dass solche Personen in der Kinder- und Jugendhilfe tätig sind. Zum anderen verspricht sich der Gesetzgeber durch die regelmäßige Überprüfung einen abschreckenden Effekt, dass sich entsprechende Personen nicht in der Kinder- und Jugendhilfe bewerben. Die rechtliche Regelung stellt – so stellt der Gesetzgeber zugleich auch fest – keinen vollständigen Schutz dar, dass Kinder und Jugendliche Opfer von Übergriffen durch Erwachsene werden, da sich die Regelung nur auf tatsächlich vorbestrafte Täter bezieht und nach dem Ablauf bestimmter Fristen Verurteilungen nicht mehr in das Führungszeugnis aufgenommen werden (vgl. Deutscher Bundestag 2004). Zudem wird dadurch nur ein Aspekt der persönlichen Eignung konkretisiert.

Um die mit der Vorlage des persönlichen Führungszeugnisses verbundene Problematik zu entschärfen, wurde zum einen im Jahr 2010 das Bundeszentral-

registriertes Gesetz geändert und ein erweitertes Führungszeugnis eingeführt (§ 30a BZRG, vgl. Deutscher Bundestag 2009). In diesem werden insbesondere auch einmalige Eintragungen mit einer Verurteilung zu einer niedrigen Strafe wegen einer der genannten Straftaten aufgenommen. Mit Inkrafttreten des Bundeskinderschutzgesetzes ist zum anderen nun mit den vorgenommenen Änderungen des § 72 a SGB VIII auch eindeutig geregelt, dass dieses erweiterte Führungszeugnis vorgelegt werden muss. Auch ist der Paragraph nun nicht mehr mit persönlicher Eignung, sondern mit „Tätigkeitsausschluss einschlägig vorbestrafter Personen“ überschrieben.

5.1 Jugendämter

Einige Jugendämter haben bis zum Zeitpunkt der Abfrage im Jahr 2008 keine Regelung getroffen, die sicherstellt, dass die Vorgaben des § 72 a SGB VIII eingehalten werden. Es ist aber davon auszugehen, dass sich der Anteil von 8 %, der keine Regelung hat, seit dem Befragungszeitpunkt weiter verringert hat. Betrachtet man diese 8 % genauer, zeigt sich, dass diese zu diesem Zeitpunkt auch keine andere Regelung (vgl. Tab. 9) haben, wie sie sicherstellen, dass sie keine entsprechenden Personen beschäftigen.

Tab.9: Inhalte der Regelung zu § 72a SGB VIII im Jugendamt

	betrifft alle	betrifft Neueinstellungen	gibt keine Regelung
Vorlage eines Führungszeugnisses	68 %	24 %	8 %
Schriftliche Erklärung, dass keine in § 72a KJHG aufgelistete Straftat vorliegt	6 %	4 %	90 %
Arbeitsvertragliche Zusatzvereinbarung	5 %	3 %	92 %
Befragung durch Vorgesetzte, Vorstand etc.	5 %	1 %	94 %

Quelle: DJI-Jugendamtserhebung 2009

Bei 24 % der Jugendämter betrifft die Vorlage des Führungszeugnisses nur die neu eingestellten MitarbeiterInnen, bei zwei von drei Jugendämtern wird dieses von allen verlangt.

5.2 Stationäre Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung

Insbesondere stationäre Einrichtungen sind hinsichtlich der Frage, inwieweit durch das Personal eine Gefährdung ausgeht, in den letzten Jahren neben Internaten in die öffentliche Diskussion geraten. Die Befragung stationärer Einrich-

tungen zu sexueller Gewalt in stationären Einrichtungen hat zu folgendem Ergebnis geführt: „Die befragten Leitungskräfte aus Heimen mussten sich in den vergangenen drei Jahren in etwa 10 % der Fälle mit mindestens einem Verdachtsfall auf sexuellen Missbrauch durch eine an der Institution beschäftigte Person auseinandersetzen“ (Helming u.a. 2011, S. 83). Die Ergebnisse unserer eigenen Erhebung zeigen, dass bei knapp einem Viertel der stationären Jugendhilfeeinrichtungen in 2008 mindestens einmal der Verdacht bestand eine MitarbeiterIn hätte sich so verhalten, dass es mit dem Kindeswohl nicht vereinbar gewesen sei. Bei einem Viertel dieser Einrichtungen hat sich der Verdacht als völlig unbegründet herausgestellt, aber bei fast der Hälfte Einrichtung hat sich der Verdacht bewahrheitet. Bei den Übrigen war es zum Zeitpunkt der Erhebung noch nicht abschließend geklärt. Übergriffe wie „festhalten“, „auf den Jugendlichen, das Kind drauf sitzen“, „zwicken“, „einsperren“ sind ebenso Grundlage für solche Beschuldigungen wie sexuelle Übergriffe oder massivere körperliche Gewalt. Notwendig wäre neben der inzwischen erfolgten Sensibilisierung der Fachkräfte in der Kinder- und Jugendhilfe, dass MitarbeiterInnen in solchen Situationen sofort Unterstützung anfordern. Aber Hilferufe der Art „Ich brauche für eine gute Bewältigung der Situation sofort noch eine KollegIn oder ich schlage zu“ sind erfahrungsgemäß bisher eher selten. Aus Sicht von Einrichtungsleitungen fehlt es auch an Diskussionen darüber, wie man adäquat in solchen Situationen reagiert. Die Ergebnisse sind ein weiterer Anlass, die Bedingungen von Heimerziehung zu diskutieren und deutlich die Frage zu formulieren, was ist uns Kinderschutz bzw. das Kindeswohl wert? Die Einrichtung von Beschwerdestellen – wie es nun im Bundeskinderschutzgesetz vorgesehen ist – ist ein wichtiges Regulativ, weil bereits die Existenz einer solchen Stelle das Verhalten der Hauptamtlichen beeinflussen kann (van Santen 2006).

Tab. 10: Anteil der stationären Einrichtungen, bei denen die Regelungen § 72 SGB VIII für alle, nur für Neueinstellungen oder für keinen gelten (nach Hauptberuflichen, Ehrenamtlichen und anderen MitarbeiterInnen)

	Hauptberufliche	Ehrenamtliche	andere MitarbeiterInnen
Alle	84 %	46 %	61 %
Nur Neueinstellungen	16 %	6 %	9 %
Keiner	0 %	47 %	30 %

Quelle: Erhebung bei stationären Jugendhilfeeinrichtungen 2009

91 % der stationären Einrichtungen haben eine Regelung, dass sie keine Personen beschäftigen, die nach Straftaten der in § 72a SGB VIII genannten Paragraphen verurteilt wurden. Auch hier ist davon auszugehen, dass mittlerweile alle Einrichtungen eine solche Regelung haben. Bezogen auf die Hauptberuflichen sind in 84 % der Einrichtungen alle MitarbeiterInnen von der Regelung betroffen und bei 46 % der Einrichtungen auch die Ehrenamtlichen.

Jede fünfte Einrichtung kommt zu der Einschätzung, dass Personalentscheidungen von der in der Einrichtung bestehenden Regelung nach § 72 a SGB VIII

beeinflusst waren. Geht man davon aus, dass damit konkrete Fälle gemeint sind, die zu einer anderen Personalentscheidung geführt haben, dann wäre dies ein Hinweis auf ein hohes „Risikopotenzial“. Möglicherweise antworten aber auch einige Einrichtungen in dem Sinne, dass das Personalauswahlverfahren nach den in der Vereinbarung festgelegten Standards durchgeführt wurde und somit alle Personalentscheidungen dadurch beeinflusst werden. Tendenziell sind es eher größere Einrichtungen, die einen solchen Zusammenhang sehen. Dies erstaunt nicht, da dort insgesamt mehr Personalentscheidungen getroffen werden.

Tabelle 11 zeigt, dass von den Hauptberuflichen die Vorlage des Führungszeugnisses in allen Einrichtungen verlangt wird und damit den gesetzlichen Vorgaben nachgekommen wird. 72 % der stationären Einrichtungen haben eine Festlegung für die Überprüfung getroffen. Im Durchschnitt soll dies nach einem Zeitraum von vier Jahren, im Median nach fünf Jahren vorgelegt werden.

Tab. 11: Inhalte der Regelung zu § 72a SGB VIII bei der Einstellung neuer MitarbeiterInnen (Anteil der jeweiligen stationären Einrichtungen, Mehrfachnennungen)

	Hauptberufliche	Ehrenamtliche	andere MitarbeiterInnen
Vorlage eines Führungszeugnisses	99 %	47 %	67 %
Befragung durch Vorgesetzte, Vorstand etc.	18 %	11 %	13 %
Schriftliche Erklärung, dass keine in § 72a SGB VIII aufgelistete Straftat vorliegt	24 %	13 %	17 %
Arbeitsvertragliche Zusatzvereinbarung	23 %	10 %	15 %
Andere Regelung	2 %	1 %	1 %

Quelle: Erhebung bei stationären Jugendhilfeeinrichtungen 2009

Die Vorlage des Führungszeugnisses trägt nur eingeschränkt dazu bei zu erkennen, welche(r) MitarbeiterIn durch ihr Verhalten Kinder und Jugendliche in der Einrichtung gefährdet. Insofern liegt es nahe, dass sich der Träger mit weiteren Maßnahmen versucht davon zu überzeugen und auch nachzuweisen, dass er niemanden beschäftigt, der eine Gefährdung der Kinder und Jugendlichen zur Folge hat. So gibt es eine Reihe von Einrichtungen, die weitere Formen der Überprüfung ergänzend geregelt haben. Ein Viertel der Einrichtungen verlangt zusätzlich eine schriftliche Erklärung, dass keine in § 72a SGB VIII aufgelistete Straftat vorliegt. Bei einem Teil der Einrichtungen entspricht dies offenbar einer arbeitsvertraglichen Zusatzvereinbarung.

5.3 Jugendverbände

Für die Jugendverbände, die im Wesentlichen auf ehrenamtlichen Strukturen basieren, ist die Überprüfung aller Personen eine schwierige Aufgabe. Entsprechend bezieht sich § 72a SGB VIII mit einem unmittelbaren Verweis auf § 72 Abs. 1 SGB VIII (Fachkräftegebot) auch nur auf hauptamtliche/-berufliche

Fachkräfte. Ehrenamtliche werden demnach von dieser gesetzlichen Vorschrift nicht eingeschlossen, aber sowohl der Gesetzgeber als auch die Fachdebatte weisen darauf hin, dass diese Lücke durch Selbstverpflichtungserklärungen zu schließen ist (vgl. z.B. Wiesner 2006: 1371). Auch auf dieses Problem wurde mit der Änderung des § 72a SGB VIII im Bundeskinderschutzgesetz reagiert. Die Jugendverbände stehen jedoch weiterhin generell vor der Aufgabe mit geeigneten Mitteln für eine Sensibilisierung für die Problematik zu sorgen, z.B. durch Information und Qualifizierung oder auch dadurch, dass die Leitung von Gruppen immer Teams übertragen werden und regelmäßig die Gruppenleitungen zu einem angeleiteten Erfahrungsaustausch zusammenkommen. Die Veränderungen haben sich in den letzten Jahren genau mit diesen Anforderungen auseinandergesetzt, wie die entwickelten Arbeits- und Informationsmaterialien zeigen (vgl. exemplarisch die Zusammenstellung auf der Homepage des Hessischen Landesjugendrings <http://www.hessischer-jugendring.de/service/kindeswohlpraeventionsarbeit.html>).

Die Ergebnisse zeigen, dass 38 % der Jugendverbände Regelungen haben, die sicherstellen, dass weder Hauptberufliche noch Ehrenamtliche aktiv sind, die aufgrund einer der in § 72a SGB VIII genannten Straftat rechtskräftig verurteilt wurden. Anhand der Daten können keine Aussagen darüber getroffen werden, was der Inhalt der Regelungen ist. Es sind auch wieder die ostdeutschen Verbände, die signifikant häufiger eine solche Regelung haben (Ost 60 %, West 28 %). Zudem haben eher jene mit hauptamtlichem Personal als rein ehrenamtlich organisierte (mit Hauptamtlichen 53 %, ohne Hauptamtliche 25 %), eher jene, die schulbezogene Angebote machen (mit schulbezogenen Angeboten 51 %, ohne schulbezogene Angeboten 28 %), eher jene, die eigene Einrichtungen haben (mit eigener Einrichtung 51 %, ohne eigene Einrichtung 35 %) und eher jene, die Freizeiten anbieten (Anbieter von Freizeiten 42 %, kein Anbieter von Freizeiten 21 %) eine entsprechende Regelung. Diese Ergebnisse weisen darauf hin, dass insbesondere die Jugendverbände, die nah an institutionellen Strukturen oder selbst in stärker institutionellen Strukturen arbeiten, solche Regelungen entwickelt haben. Für Ferienfreizeiten gibt es – auch aufgrund von immer wieder geschilderten Einzelfällen – eine besondere Aufmerksamkeit, die Verbände zu entsprechenden Regelungen veranlasst (vgl. z.B. aej 2007). Für die Handlungssicherheit der Ehrenamtlichen und Hauptamtlichen wäre es sicher hilfreich, wenn noch mehr Verbände auf eine solche Regelung zurückgreifen könnten. Es wurde darüber hinaus nachgefragt, ob die Regelungen in den Verbänden hauptamtliche, ehrenamtliche oder sonstige Arbeitskräfte betreffen. Leider haben nicht alle Jugendverbände, die eine Regelung zur Umsetzung des § 72a SGB VIII haben, diese detaillierte Frage auch beantwortet. Dreiviertel der Jugendverbände, die eine Regelung haben und die Frage beantworten, geben an, dass diese Regelung für alle Ehrenamtlichen gilt und etwa 12 %, dass die Regelungen für keinen der ehrenamtlich Tätigen gilt. Für die Hauptamtlichen/-beruflichen sieht es ähnlich aus, denn die meisten geben an, dass die Regelung für alle Hauptamtlichen/-beruflichen gilt. Es fällt insgesamt auf, dass sich die

Angaben für Ehrenamtliche oder Hauptamtliche/-berufliche nicht sehr unterscheiden. Dies spricht dafür, dass die Entscheidung für solche Regelungen dazu führt, auch alle Personen im Verband einzubeziehen. Insbesondere jene Jugendverbände, die über eigene Einrichtungen verfügen, schließen keine Personengruppen aus den Regelungen aus.

Entsprechend der gesetzlichen Vorgabe bezieht sich die Regelung für die meisten Hauptamtlichen auf die Vorlage eines Führungszeugnisses (84 %, vgl. Tabelle 12). Gesetzlich ist festgelegt, dass es „bei Einstellung und in regelmäßigen Abständen“ vorgelegt werden soll. Es wird jedoch nicht konkretisiert, in welchem Abstand das zu geschehen hat. Zwei Drittel der Jugendverbände verlangen keine erneute Vorlage des Führungszeugnisses nach einem gewissen Zeitraum. Bei dem verbleibenden Drittel der Jugendverbände beträgt der durchschnittliche Zeitraum, nachdem das Führungszeugnis vorgelegt werden soll, vier Jahre.

Tab.12: Anteil der Jugendverbände mit der Art der Regelung zu § 72a SGB VIII

	Haupt- amtliche N=91	Ehren- amtliche N=82	andere Mitar- beiterInnen N=46
Vorlage eines Führungszeugnisses	84 %	33 %	52 %
Befragung durch Vorgesetzte, Vorstand etc.	33 %	61 %	41 %
Schriftliche Erklärung, dass keine in § 72a SGB VIII aufgelistete Straftat vorliegt	23 %	23 %	28 %
Arbeitsvertragliche Zusatzvereinbarung	21 %	6 %	15 %
Andere Regelung	3 %	17 %	9 %

Quelle: DJI-Jugendverbandserhebung 2008

Ein Drittel der Jugendverbände gibt bezogen auf die Hauptamtlichen an, dass sie die Vorgaben aus § 72a SGB VIII durch Befragungen durch Vorgesetzte oder den Vorstand sicherstellen. Dies korrespondiert mit den Vorschlägen aus der Fachdiskussion hierzu, z.B. die Bewerbungsgespräche dazu zu nutzen, dieses Thema bei BewerberInnen anzusprechen und somit zwar nicht auf wahrheitsgetreue Informationen zu hoffen, aber eine Abschreckungswirkung zu erzeugen (vgl. Conen 2006, kritisch dazu Merten 2007). Etwa ein Fünftel der Jugendverbände greift auf schriftliche Erklärungen und/oder arbeitsvertragliche Zusatzvereinbarungen zurück. Jene Jugendverbände, die von Hauptamtlichen kein polizeiliches Führungszeugnis verlangen, führen stattdessen am häufigsten Befragungen durch Vorgesetzte durch.

Wie bereits ausgeführt, bezieht § 72 SGB VIII Ehrenamtliche nicht mit ein, auch wenn empfohlen wird, diese ebenfalls zu überprüfen. Insofern ist der erheblich niedrigere Anteil von Jugendverbänden, die von Ehrenamtlichen ein Führungszeugnis fordern, zu erwarten. So geben die meisten Verbände an, Befragungen bei den Ehrenamtlichen diesbezüglich durchzuführen. Immerhin 33 % verlangen auch von den Ehrenamtlichen ein polizeiliches Führungszeugnis. Dies ist signifikant häufiger bei jenen Jugendverbänden mit eigenen Einrich-

tungen, jenen, die als “angebotsorientierte” Jugendverbände angesehen werden können, und ostdeutschen Jugendverbänden, der Fall.

6 Literatur

- [aej] Arbeitsgemeinschaft der Evangelischen Jugend in der Bundesrepublik Deutschland e.V. im Auftrag der Bundesarbeitsgemeinschaft Evangelischer Jugendferiendienste e.V. (BEJ) (Hrsg.) (2007): Keine Chance für ein Tabu - Sexualisierte Gewalt bei Kinder- und Jugendreisen. Grundlagen - Prävention - Intervention. Hannover
- [AGJ] Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe - AGJ-, Berlin (Hrsg.) (2008): Schone, R. (2008): Kontrolle als Element von Fachlichkeit in den sozialpädagogischen Diensten der Kinder- und Jugendhilfe. Expertise im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe - AGJ. Berlin
- Arbeitsstelle Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention/ Projekt "Jugendhilfe und sozialer Wandel" (2011): Das Jugendgerichtshilfeb@rometer. Empirische Befunde zur Jugendhilfe im Strafverfahren in Deutschland. München
- Büttner, Peter/Wiesner, Reinhard (2008): Zur Umsetzung des Schutzauftrags nach § 8a SGB VIII in der Praxis. In: Kindschaftsrecht und Jugendhilfe, 2. Jg., Heft 7/8, S. 292-297
- Conen, Marie-Luise (2006): Arbeitshilfen für die Personalauswahl zur Vermeidung der Einstellung pädophiler Mitarbeiter. In: Fegert, Jörg Michael/Wolff, Mechthild (Hrsg.): Sexueller Missbrauch durch Professionelle in Institutionen. Prävention und Intervention. Ein Werkbuch. 2., aktual. Aufl. Weinheim, S. 53–64
- Conen, Marie-Luise (1995): Sexueller Missbrauch durch Mitarbeiter in stationären Einrichtungen für Kinder und Jugendliche. Praxis der Kinderpsychologie und Kinderpsychiatrie, 44. Jg., Heft 4, S. 134-140
- Delmas, Nanine/Lindner, Werner/Mörsberger, Thomas (2006): Schutzauftrag in der Kinder- und Jugendarbeit. Wie kann § 8a SGB VIII so umgesetzt werden, dass sich zwei Aufgaben nicht gegenseitig blockieren? In: Jugendhilfe, 44. Jg., Heft 6, S. 311-320
- Deutscher Bundestag (2009): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes. Drucksache 16/12427.
- Deutscher Bundestag (2004): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (Tagesbetreuungsausbaugesetz – TAG). Bundestagsdrucksache 15/3676
- Enders, Ursula (2003): Missbrauch durch Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen aus Institutionen. Arbeitspapier. Verfügbar unter: http://www.zartbitter.de/0/Eltern_und_Fachleute/6060_missbrauch_in_Institutionen.pdf [letzter Zugriff 16.04.2012]
- Fegert, Jörg Michael/Schnoor, Kathleen/Kleidt, Stefanie/Kindler, Heinz/Ziegenhain, Ute (2008): Lernen aus problematischen Kinderschutzverläufen - Machbarkeitsexpertise zur Verbesserung des Kinderschutzes durch systematische Fehleranalyse. Hrsg. vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin
- Fegert, Jörg Michael/Wolff, Mechthild (Hrsg.) (2006): Sexueller Missbrauch durch Professionelle in Institutionen. Prävention und Intervention. Ein Werkbuch. 2., aktual. Aufl., Weinheim
- Gadow, Tina/Peucker, Christian/Pluto, Liane/ van Santen, Eric/Seckinger Mike (2012): Arbeitstitel: Wie geht's der Kinder- und Jugendhilfe? Unveröff. Ms. Deutsches Jugendinstitut München
- Geschäftsstelle der Unabhängigen Beauftragten zur Aufarbeitung des sexuellen Kindesmissbrauchs (2011): Abschlussbericht der Unabhängigen Beauftragten zur Aufarbeitung des sexuellen Kindesmissbrauchs, Dr. Christine Bergmann. Berlin
- Helming, Elisabeth/Kindler, Heinz/Langmeyer, Alexandra/Mayer, Marina/Entleitner, Christine/Mosser, Peter/Wolff, Mechthild (2011): Sexuelle Gewalt gegen Mädchen und Jungen in Institutionen. DJI. Verfügbar unter: http://www.dji.de/sgmj/Rohdatenberichttext_Endversion_Juni_2011.pdf [letzter Zugriff 16.04.2012]
- Hessischer Landkreistag/Hessischer Städtetag (2010): „Hessisches Kindergesundheitsschutzgesetz: Evaluation durch die Jugendämter“. In: Das Jugendamt, 81. Jg., Heft 3, S.115-117

- [ISA] Institut für soziale Arbeit (2006): Der Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung – Arbeitshilfe zur Kooperation zwischen Jugendamt und der freien Kinder- und Jugendhilfe. Münster
Landesamt für Gesundheit und Soziales o.J.
Mamier, Jasmin/Pluto, Liane/van Santen, Eric/Seckinger, Mike/Zink, Gabriela (2002): Jugendarbeit in Deutschland. Ergebnisse einer Befragung bei Jugendverbänden und -ringen zu Strukturen und Handlungsmöglichkeiten. München
Merchel, Joachim (2007): Jugendamt und Organisationskultur: Gegen eine Vernachlässigung des Organisationskulturellen in der öffentlichen Jugendhilfe. In: Das Jugendamt, 78. Jg., Heft 11, S. 509 – 515
Merchel, Joachim/Pamme, Hildegard/Khalaf, Adam (2010): Personalmanagement im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD). Zwischenbericht. Verfügbar unter: https://www.fh-muenster.de/fb10/aktuelles/interneartikel/20090809_forschungsprojekt_personalmanagement_asd.php [letzter Zugriff 16.04.2012]
Merten, Roland (2007): Wenn die Lösung zum Problem wird: § 72a SGB VIII. In: Kind, Jugend und Gesellschaft, 52. Jg., S. 104-108
Münder, Johannes (2007): Untersuchung zu den Vereinbarungen zwischen den Jugendämtern und den Trägern von Einrichtungen und Diensten nach § 8a Abs. 2 SGB VIII. Bearbeitung: Bindel-Kögel, Gabriele/Heßler, Manfred/Smessaert, Angela. Berlin
Peucker, Christian/Gragert, Nicola/Pluto, Liane/Seckinger, Mike (2010): Kindertagesbetreuung unter der Lupe. Befunde zu Ansprüchen an eine Förderung von Kindern. München
Pluto, Liane/Gragert, Nicola/van Santen, Eric/Seckinger, Mike (2007): Kinder- und Jugendhilfe im Wandel. Eine empirische Strukturanalyse. München
Kindler, Heinz/Pluto, Liane/Strobel, Bettina (2008): Kinderschutz im Jugendamt der Hansestadt Lüneburg. Abläufe, Kommunikationswege und Handlungskriterien. DJI
Rauschenbach, Thomas/Pothmann, Jens (2010): Frühe Hilfen als aktiver Kinderschutz. Rückgang der Kindstötungen – Zunahme der Hilfen. In: Komdat 2/10, S. 1-2. Verfügbar unter: http://www.forschungsverbund.tu-dortmund.de/fileadmin/Files/AKJ-KomDat/37_Kom_Dat_Heft_2_2010.pdf [letzter Zugriff 16.04.2012]
Renner, Ilona (2010): Zugangswege zu hoch belasteten Familien über ausgewählte Akteure des Gesundheitssystems. Ergebnisse einer explorativen Befragung von Modellprojekten früher Hilfen. In: Bundesgesundheitsblatt, Band 53, Heft 10, S. 1048-1154
Sann, Alexandra/Landua, Detlev (2010a): Konturen eines vielschichtigen Begriffs. Wie Fachkräfte Frühe Hilfen definieren und gestalten. In: IzKK-Nachrichten, Heft 1, S. 47-52
Sann, Alexandra/Landua, Detlev (2010b): Systeme früher Hilfen: gemeinsam geht's besser! Ergebnisse einer bundesweiten Bestandsaufnahme bei Jugend- und Gesundheitsämtern. In: Bundesgesundheitsblatt, Band 53, Heft 10, S. 1018-1028
van Santen, Eric (2006): Beschwerdemanagement und Adressatenräte als institutionelle Formen der Partizipation in den erzieherischen Hilfen - das Beispiel Niederlande. In: Seckinger, Mike (Hrsg.) (2006): Partizipation – ein zentrales Paradigma. Analysen und Berichte aus psychosozialen und medizinischen Handlungsfeldern. Tübingen: dgvt-verlag, S. 173-189
van Santen, Eric/Seckinger, Mike (2003): Kooperation: Mythos und Realität einer Praxis. Eine empirische Studie zur interinstitutionellen Zusammenarbeit am Beispiel der Kinder- und Jugendhilfe. München
Schleswig-Holsteinischer Landtag (2010): „Bericht zur Situation von Kindern und Jugendlichen bei Gefahren für ihr körperliches geistiges oder seelisches Wohl“, Drucksache 17/382, S. 82
Schnurr Johannes/Leitner Hans (2007): Standards für die Arbeit im ASD des Jugendamtes unter Berücksichtigung von Aussagen über vertretbare Fallzahlbearbeitung – Zwischenbericht – Fachstelle Kinderschutz im Land Brandenburg, Start GgmbH
Schnurr, Johannes (2003). Wie viele Personalstellen braucht der ASD? ISA-Jahrbuch 2003. Münster, S.142 - 157
Schöllhorn, Angelika/Hartig, Natalie/Knorr, Carolin/Schönecker, Lydia/Wettmann, Doris (2010): Abschlussbericht der Evaluation des rheinland-pfälzischen Landesgesetzes zum Schutz von Kindeswohl und Kindergesundheit (LKindSchuG)
Seckinger, Mike/Gragert, Nicola/Peucker, Christian/Pluto, Liane (2008): Arbeitssituation und Personalbemessung im ASD – Ergebnisse einer bundesweiten Online-Befragung. München. Verfügbar unter: www.dji.de/jhsw [letzter Zugriff 16.04.2012]
Seckinger, Mike/Pluto, Liane/Peucker, Christian/Gadow, Tina (2009): DJI - Jugendverbandserhebung. Befunde zu Strukturmerkmalen und Herausforderungen. München. Verfügbar unter: www.dji.de/jhsw [letzter Zugriff 16.04.2012]

- Thaiss, Heidrun/Klein, Renate/Schumann, Eike Christiane/Ellsäßer, Gabriele.; Breikopf, Helmut/Reinecke, Heike/Zimmermann, Eberhard (2010): Früherkennungsuntersuchungen als Instrument im Kinderschutz. Erste Erfahrungen der Länder bei der Implementation appellativer Verfahren. In: Bundesgesundheitsblatt, Band 53, Heft 10, S. 1029-1047
- Voigts, Gunda (2005): Der Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung im Kinder- und Jugendhilferechtsweiterungsgesetz (KICK). In: Jugendpolitik, 31. Jg., Heft 3, S. 25-29
- Wiesner, Reinhard (2006): SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe; Kommentar. 3., völlig überarbeitete Auflage, München
- Wiesner, Reinhard (2007): Schutzauftrag des Jugendamtes bei Kindeswohlgefährdung. Familie, Partnerschaft, Recht, Heft 1/2, S. 6-11
- Ziegenhain, Ute/Schöllhorn, Angelika/Künster, Anne K./Hofer, Alexandra/König, Cornelia/Fegert, Jörg M. (2010): Guter Start ins Kinderleben. Werkbuch Vernetzung, Chancen und Stolpersteine interdisziplinärer Kooperation und Vernetzung im Bereich Früher Hilfen und im Kinderschutz. Nationales Zentrum Frühe Hilfen (Hrsg.). Ulm
- Zimmermann, Eberhard (2009): „Erster Bericht zur Evaluation des bremischen Kindeswohlgesetzes“, herausgegeben vom Gesundheitsamt Bremen. Verfügbar unter: [http://www.gesundheitsamt.bremen.de/sixcms/media.php/13/4_43_nB_Erster%20Evaluationsbericht %20KiWG.pdf](http://www.gesundheitsamt.bremen.de/sixcms/media.php/13/4_43_nB_Erster%20Evaluationsbericht%20KiWG.pdf) [letzter Zugriff 16.04.2012]

Deutsches Jugendinstitut
(German Youth Institute)
Nockherstr.2
81541 München
Telefon +49(0)89 62306-0
Fax +49(0)89 62306-162
www.dji.de