



Deutscher Familiengerichtstag e.V.

Der Vorstand

Berichterstatter:

DirAG Andreas Frank
VRiOLG a.D. Prof. Dr. Isabell Götz
Prof. Dr. Anja Kannegießer
Prof. Dr. Barbara Veit

Stellungnahme

15. April 2024

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für ein Gesetz zur Stärkung der Strukturen gegen sexuelle Gewalt an Kindern und Jugendlichen

Der Deutsche Familiengerichtstag e.V. wurde zwar nicht explizit zu einer Stellungnahme zu dem vorgenannten Referentenentwurf aufgefordert, eine Stellungnahme erscheint aber gleichwohl als dringend erforderlich, und wir wären für deren Berücksichtigung im weiteren Gesetzgebungsverfahren sehr dankbar.

Das Grundanliegen des Entwurfs, Kinder und Jugendliche stärker vor sexueller Gewalt zu schützen, ist in jeder Hinsicht zu begrüßen. Hierfür sollen sowohl bestehende Strukturen zum Schutz gegen sexuelle Gewalt gestärkt als auch die Prävention und Qualitätsentwicklung im Kinderschutz verbessert werden. Damit verfolgt der Entwurf allerdings ganz unterschiedliche Regelungsziele, die nur schwer in Einklang miteinander zu bringen sind. Im Schwerpunkt beschäftigt er sich mit Organisationsfragen, Strukturen und Aufgaben von Stelleninhabern (Art. 1 UBSKMG) und eher im Annex (Art. 2 und 3 UBSKMG) mit Fragen des materiellen Kinderschutzes, was dem Schutzbedürfnis der Betroffenen nur begrenzt entspricht.

Im Einzelnen:

I. Gesetzgebungskompetenz

Problematisch erscheint bereits die Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Während sich diese für den Bereich des Kinder- und Jugendhilferechts (Art. 2 UBSKMG) und des KKG (Art. 3 UBSKMG) unstreitig aus Art. 72 i.V.m. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG (öffentliche Fürsorge) ergibt, ist dies für Art 1 UBSKMG nicht ohne weiteres ersichtlich, da es hier nicht um Fürsorge geht, wie sie Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII vorsehen, sondern um die Einrichtung einer oder eines unabhängigen Beauftragten, eines Betroffenenrates und einer Aufarbeitungskommission. Fraglich ist aber, ob der damit verfolgte „strukturelle Kinderschutz“ noch von dem Begriff der „öffentlichen Fürsorge“ umfasst wird. Zwar wird der Begriff inzwischen weit verstanden und für ausreichend erachtet, „wenn eine – sei es auch nur typisierend bezeichnete und nicht notwendig akute – Bedarfslage im Sinne einer mit besonderen Belastungen einhergehenden Lebenssituation besteht, auf deren Beseitigung oder Minderung das Gesetz zielt“ (BVerfGE 140, 65, 78). Da Personen, die in ihrer Kindheit oder Jugend sexuelle

Gewalt erlebt haben oder von Missbrauch bedroht sind, mit diesen Einrichtungen Anlaufstellen erhalten, die sie unterstützen können, lässt sich bei weitester Auslegung zwar auch die Schaffung von Strukturen unter den Begriff der öffentlichen Fürsorge subsumieren. Allerdings fehlt es auf jeden Fall an der Erforderlichkeit der Regelung, da der Bund das Gesetzgebungsrecht nur hat, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich macht (Art. 72 Abs. 2 GG). Die Strukturen, die mit Art 1 UBSKMG geschaffen werden sollen, gibt es bereits seit 2010 (Schaffung des unabhängigen Beauftragten, RefE S. 1), 2015 (Schaffung des Betroffenenrats, RefE S. 24) und 2016 (Aufarbeitungskommission, RefE S. 24), so dass kein Bedarf für eine bundeseinheitliche Regelung erkennbar ist, die gerade diese Strukturen abbildet. Zwar beruht die Tätigkeit dieser Personen bzw. Kommissionen jeweils lediglich auf einem Kabinettsbeschluss, der auch jederzeit geändert werden kann; jedoch ist dies angesichts der Aufgabe der staatlichen Gemeinschaft, die gerade in § 1 S. 2 USBMG herausgestellt wird, nicht zu erwarten. Dass durch eine gesetzliche Verankerung von bereits bestehenden Strukturen Rechtssicherheit erreicht würde (so RefE S. 43), macht das Gesetz noch nicht erforderlich, da diese Rechtssicherheit auch durch Kabinettsbeschlüsse für die Dauer einer Legislaturperiode gewährleistet werden kann. Entsprechendes gilt für den Hinweis in der Entwurfsbegründung auf das Erfordernis der Rechtseinheit (RefE S. 27). Dieses Erfordernis wird nicht daraus abgeleitet, dass die bisherigen Strukturen nur auf Kabinettsbeschluss basieren, sondern daraus, dass es zur weiteren Verbesserung des Kindesschutzes bundeseinheitlicher Qualitätsstandards im Bereich des Kindesschutzes bedarf (RefE S. 27). Es drängt sich der Eindruck auf, dass Art. 2 und 3 UBSKMG benötigt werden, um die Gesetzgebungskompetenz für Art. 1 UBSKMG zu begründen.

Hinzu kommt, dass das mit Art 1 UBSKMG verfolgte Anliegen zu noch mehr Bürokratie führt und damit in Widerspruch steht zu dem in anderem Kontext angestrebten Bürokratieabbau.

II. Inhalt der Regelungen zu Art 1 UBSKMG

§ 1: In dieser Vorschrift werden – entgegen dem ersten Eindruck – keine individuellen und einklagbaren Rechten der einzelnen Kinder und Jugendlichen (wie etwa in § 1631 Abs. 2 BGB und § 1788 BGB) festgeschrieben. Vielmehr enthält sie eine allgemeine Umschreibung der staatlichen Schutzpflicht aus Art 6 Abs. 2 S. 2 GG. Zugleich birgt sie aber fragwürdigen Sprengstoff, da hier der Kreis der Betroffenen umschrieben wird, der die Unterstützung des Betroffenenrats (§ 14) in Anspruch nehmen kann, und die Aufzählung in Abs. 1 Nr. 1 bis 3 deutlich macht, dass es nicht nur um die Aufarbeitung von der Vergangenheit erlittenem Unrecht geht, sondern auch um präventiven Kindesschutz, was Rückwirkungen auf die Kompetenzen des Betroffenenrates in § 14 hat (näher dazu unter § 14).

§ 3: Die Relevanz von Abs. 1 ist nicht erkennbar, v.a. stellt sich die Frage, ob eine solche allgemeine Handlungsanleitung an die staatliche Gemeinschaft (Gesetzgebung, Rechtsprechung, Justiz) ins Gesetz aufgenommen werden muss und nicht eine Beschränkung

auf Abs. 2 nottut. Allerdings bleibt auch diese Regelung überaus unbestimmt. Was Inhalt des anvisierten Beratungssystems sein soll, erschließt sich weder aus dem Wortlaut noch der Begründung des Entwurfs. Unklar bleibt auch das Verhältnis zu den §§ 4 ff., die ihrerseits den individuellen Aufarbeitungsprozess der Betroffenen unterstützen sollen (so RefE S. 2, passim). Gänzlich unberücksichtigt bleiben auch die staatsanwaltlichen und gerichtlichen Hilfen, die den Betroffenen offenstehen.

§ 14 Abs. 2 Nr. 1: Was bedeutet Interessenvertretung? Könnte ein Mitglied des Betroffenenrats als Verfahrensbeistand in einem Kindesschutzverfahren fungieren (§§ 158 ff. FamFG)? Bejahendenfalls besteht die Gefahr, dass die Qualitätsanforderungen nach § 158a FamFG mit dem Hinweis unterlaufen werden, dass die Interessenvertretung eine Aufgabe des Betroffenenrats ist, dessen Mitglieder also aufgrund ihrer Mitgliedschaft geeignet sind, die Interessen des Betroffenen wahrzunehmen.

§ 15: Mit der dauerhaften Etablierung der Aufarbeitungskommission wird eine Kommission geschaffen, die Betroffene bei der individuellen Aufarbeitung der Gewalt unterstützen und sie begleiten und stärken soll. Hierfür kann die Aufarbeitungskommission vertrauliche und öffentliche Anhörungen von betroffenen Menschen durchführen (§ 15 Nr. 1 und 2). Dies wirft nicht nur die Frage auf, in welchem Verhältnis diese Anhörungen zu solchen in staatsanwaltlichen und gerichtlichen Verfahren stehen. Vielmehr stellt sich das allgemeine Problem der Konkurrenz zu den bestehenden staatlichen Strukturen zur Ermittlung und Verfolgung von Straftaten bzw. unerlaubten Handlungen. Unklar bleibt auch, ob nicht mit der gesetzlichen Etablierung der Aufarbeitungskommission eine Kontrolleinrichtung geschaffen wird, erlangt sie doch durch die Anhörung der Betroffenen Einblicke in den Stand laufender Aufarbeitungsprozesse und wird damit in die Lage versetzt, Missstände aufzuzeigen und tritt damit in Konkurrenz zu Straf- und Zivilgerichten sowie dem Jugendamt (RefE S. 45).

Hinzu kommt, dass der RefE nicht erkennen lässt, inwieweit er gegenüber den mutmaßlichen Tätern sexueller Gewalt die Unschuldsvermutung gelten lässt. Das mag vor dem Hintergrund und zum Zweck einer therapeutisch verstandenen individuellen Aufarbeitung verständlich und hilfreich sein, läuft aber dem parallel verfolgten Zweck einer ermittelnden Aufarbeitung zuwider. Es besteht die konkrete Gefahr, dass trotz einer Verfahrenseinstellung im Ermittlungsverfahren bzw. eines Freispruchs im Strafverfahren aufgrund eines anderen Wertungsansatzes (unbedingte Akzeptanz ./ Unschuldsvermutung) verschiedene staatliche Stellen zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangen, was gerade in presserelevanten Fällen zu einer faktischen Verurteilung strafrechtlich als unschuldig geltender Personen führen kann. Gerade im gesellschaftlich hochsensiblen Bereich der Sexualdelikte, namentlich zulasten minderjähriger Betroffener, könnte eine solche faktische Verurteilung für die von ihr betroffenen Personen irreparable soziale Folgen haben.

Art. 2 UBSKMG

§ 9b SGB VIII-E: Das hier etablierte Akteneinsichts- und Auskunftsrecht ist in vielfacher Hinsicht problematisch. Zum einen ist der Kreis der Adressaten viel zu weit gefasst, da er nicht auf die Betroffenen i.S.v. § 1 UBSKMG beschränkt ist, sondern jeden erfasst, der ein berechtigtes Interesse i.S.v. Abs. 3 hat. Dabei bleibt schon unklar, wer darüber

entscheidet, ob die hierfür erforderlichen gewichtigen Anhaltspunkte für eine Kindeswohlgefährdung vorliegen? Entscheidet dies die Person selbst, die dieses Einsichtsrecht begehrt? Und wie lassen sich gewichtige Anhaltspunkte für eine Kindeswohlgefährdung in der Vergangenheit ermitteln, erfasst doch das Einsichtsrecht nicht nur gegenwärtige, sondern auch – ggfs. weit – zurückliegende Kindeswohlgefährdungen. Zudem steht die Regelung in auffälligem Widerspruch zur beschränkten Auskunft, die etwa das Jugendamt im familiengerichtlichen Kindeschutzverfahren erteilen muss. Nach § 50 Abs. 2 S. 2 SGB VIII legt das Jugendamt dem Familiengericht den Hilfeplan nach § 36 Abs. 2 S. 2 SGB VIII vor. Dieses Dokument umfasst aber ausschließlich die in § 50 Abs. 2 S. 3 SGB VIII umschriebenen Angaben. Dagegen geht es gerade nicht um darum, dem Familiengericht einen umfassenden Einblick in die Jugendamtsakten zu geben, was bereits dem Hilfeprozess im Wege stünde. Wieso dies beim Einsichtsrecht nach § 9b SGB VIII-E anders sein soll, erschließt sich nicht.

Hinzu kommen erhebliche datenschutzrechtliche Probleme eines solch weiten Einsichtsrechts. Es wird bezweifelt, ob die Schutzregeln der §§ 64 und 65 SGB VIII (v.a. § 65 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB VIII) genügen, um einen ausreichenden Vertrauensschutz aller Sozialdaten angesichts des weiten Kreises der Einsichtsberechtigten zu gewährleisten. Bedenkt man, dass angesichts der Weite von § 9b Abs. 3 SGB VIII-E auch der/die unabhängige Bundesbeauftragte, die Mitglieder des Betroffenenrates und der Aufarbeitungskommission zum Kreis der Berechtigten gehören, und diese die Daten in Erfüllung ihrer Aufgaben in vielfältigster Weise einsetzen können, zeigen sich die Sprengkraft dieses datenschutzrechtlichen Problems und die Notwendigkeit der Nachbesserung.

Abzulehnen ist auch der Auskunftsanspruch gegen die Fachkräfte der Kinder- und Jugendhilfe (§ 9b Abs. 2 Nr. 3 SGB VIII-E), und zwar nicht nur angesichts des damit einhergehenden Aufgabenzuwachses, sondern auch des unkalkulierbaren Haftungsrisikos.

Zudem ist die Formulierung in § 9b Abs. 2 Nr. 1 SGB VIII-E („nach Vollendung des 30. Lebensjahres der leistungsempfangenden Person oder des Mündels aufzubewahren“) schon sprachlich missglückt, da auch Mündel und Pfleglinge leistungsempfangende Personen sind.

§§ 64 Abs. 2b, 79a Abs. 2 SGB VIII-E (Art 2 Nr. 3 und 8 UBSKMG)

Um aus problematischen Kindeschutzverläufen lernen zu können, bedarf es wissenschaftlicher Fallanalysen, um auf dieser Basis einheitliche Fachstandards zu entwickeln. Es wird nachdrücklich befürwortet, dass die Träger der öffentlichen Jugendhilfe solche Fallanalysen im Interesse der ihnen obliegenden Qualitätsentwicklung initiieren können und dies auch in den sozialdatenschutzrechtlichen Regelungen Eingang findet (§§ 64 Abs. 2b, 79a Abs. 2 SGB VIII-E). Der Bedarf für Forschungsklauseln, wie sie in § 476 StPO enthalten ist, besteht aber nicht nur für die Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Vielmehr geht der Bedarf für eine wissenschaftliche Aufarbeitung problematischer Kindeschutzverläufe weit darüber hinaus und umfasst u.a. auch die wissenschaftliche Analyse gerichtlicher Akten. Deshalb bedarf es dringend der Aufnahme eines Akteneinsichtsrechts zu Forschungszwecken in das FamFG (so auch die Forderung der JuMiKo vom 25/26.5.2023, Beschluss TOP I.9.).

Art 3 UBSKMG

§ 6 KKG-E: Ein Bedarf für eine medizinische Hotline bei Anhaltspunkten für eine Gefährdung des Kindeswohls für die in Abs. 1 Nr. 1-3 genannten Geheimnisträger ist nicht erkennbar. Zum einen bleibt unklar, warum der Kreis enger gezogen wird als in § 4 KKG. Zum anderen geht es offensichtlich um eine kostenlose Erstberatung und Information zu medizinischen Fragestellungen (§ 6 Abs. 2 S. 1 KKG-E), also eher um allgemeine Informationen als um Hilfe bei der konkreten Gefährdungseinschätzung.

Offene Fragen

Unklar bleibt, warum das Gesetz sich nur mit dem sexuellen Missbrauch beschäftigt und damit die vielfältigen anderen Formen von Kindeswohlgefährdung außen vorlässt. Zudem fehlt eine Abstimmung mit den beabsichtigten Regeln zum Schutz vor häuslicher Gewalt (einschließlich der sexuellen Gewalt) in Umsetzung der Istanbul-Konvention, die im jüngsten Eckpunktepapier des BMJ zur Reform des Kindschaftsrechts vorgesehen sind.

Fazit:

So sehr das grundsätzliche Anliegen des Entwurfs zu begrüßen ist, so muss doch nachdrücklich davor gewarnt werden, dem Interesse des Kindesschutzes eher zu schaden als zu nutzen, etwa indem wichtige Akteure im Kindesschutz sich ohne entsprechenden Ausgleich einem massiven Zuwachs an Aufgaben, aber auch Haftungsrisiken ausgesetzt sehen. Darüber hinaus erscheint es als höchst fraglich, ob die Einführung einer weiteren staatlichen Stelle einen sinnvollen Beitrag zum Kinderschutz leisten kann. Dass Opfer sexueller Gewalt die Chance haben müssen, das ihnen angetane Unrecht aufzuarbeiten und ihre dadurch verursachten Verletzungen zu heilen, steht außer Frage. Die individuelle und therapeutisch angelegte Aufarbeitung zu diesem Zweck kann jedoch schwerlich Aufgabe staatlicher Institutionen sein, und zwar auch nicht vor dem Hintergrund eines etwaigen Mangels an niedergelassenen Therapeutinnen und Therapeuten, den zu beheben Opfern sexueller Gewalt möglicherweise mehr Nutzen brächte. Soweit Aufarbeitung wiederum in einem sachverhaltsaufklärenden Kontext gemeint ist, ist sie ureigene Aufgabe der Justiz, die dieser Aufgabe auch erfolgreich gerecht wird. Weshalb hier Parallelstrukturen geschaffen werden sollen, ist nicht ersichtlich.

Daher sollten die geplanten Regelungen – vor allem in allen ihren denkbaren Auswirkungen und Risiken – noch einmal kritisch überprüft werden, um das Kindeswohl stets und in jeder Hinsicht sicherzustellen.