

27.09.24

Stellungnahme des Bundesrates

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

Der Bundesrat hat in seiner 1047. Sitzung am 27. September 2024 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 2 Nummer 2 (§ 9b Absatz 1 Satz 2 – neu – SGB VIII)

In Artikel 2 Nummer 2 ist dem § 9b Absatz 1 folgender Satz anzufügen:

„Sie haben die von ihnen geführten Erziehungshilfe-, Heim- oder Vormundschaftsakten nach Vollendung des 30. Lebensjahres der Person nach Satz 1 20 Jahre lang sowie Akten über betriebserlaubniserteilte Einrichtungen nach Betriebsbeendigung und Aktenschließung 100 Jahre lang aufzubewahren.“

Folgeänderung:

In Artikel 1 Nummer 8 Buchstabe b ist § 79a Absatz 2 Satz 2 zu streichen.

Begründung:

Sowohl für die individuelle als auch die institutionelle gesellschaftliche Aufarbeitung ist neben der Regelung einer Aktenaufbewahrungsfrist für die Leistungserbringer auch eine solche für die öffentlichen Jugendhilfeträger notwendig.

Daneben haben die Aufarbeitungen der Heimerziehung der 50er/60er Jahre sowie zuletzt des „Falles Kentler“ mit seinen bundesweiten Bezügen die Notwendigkeit verdeutlicht, auch für die Akten bei den Landesjugendämtern als

Einrichtungsaufsicht zwecks länderübergreifender Aufarbeitung eine bundeseinheitlich geregelte Aufbewahrung für den Zeitraum einer Generation von Betroffenen oder Handelnden vorzusehen.

2. Zu Artikel 2 Nummer 2 (§ 9b Absatz 3 Satz 2 SGB VIII)

In Artikel 2 Nummer 2 ist § 9b Absatz 3 Satz 2 zu streichen.

Begründung:

§ 9b Absatz 3 Satz 2 Achten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) sieht für die nach § 85 Absatz 2 SGB VIII zuständigen Behörden vor, dass diese für die Bewertung des Vorliegens eines berechtigten Interesses Betroffener Grundsätze und Maßstäbe zu entwickeln haben.

Da der überörtliche Träger bereits allgemein nach § 85 Absatz 2 SGB VIII für die Entwicklung von Empfehlungen zur Erfüllung der Aufgaben des SGB VIII sachlich zuständig ist (siehe § 79a Satz 3 SGB VIII) bedarf es dieser Regelung in § 9b Absatz 3 SGB VIII nicht.

3. Zu Artikel 2 Nummer 3 (§ 64 Absatz 2c Satz 2 und
Satz 3 – neu – SGB VIII)

In Artikel 2 Nummer 3 ist in § 64 Absatz 2c der Satz 2 durch folgende Sätze zu ersetzen:

„Die Personenbezogenen Daten sind zu pseudonymisieren, sobald dies nach dem Forschungszweck möglich ist. § 75 Absatz 1 Satz 2 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch ist nicht anwendbar.“

Begründung:

Es erscheint fraglich, ob die aktuell vorgesehene Regelungssystematik dazu führt, dass einzelne problematisch verlaufene Kinderschutzfälle umfänglich wissenschaftlich analysiert werden können. Der Begriff der von § 64 Absatz 2c Satz 2 SGB VIII vorgesehenen Anonymisierung verlangt ein hohes Maß an Veränderung einer Jugendamtsakte, aus den übermittelten Daten darf keinerlei Personenbezug mehr hergestellt werden können. Bei den im Gesetzentwurf benannten Fällen „Staufen“ und „Lügde“ kam es jeweils zu einer umfassenden öffentlichen Berichterstattung. Bei einem solchen öffentlichen Interesse an einem problematischen Kinderschutzfall erfordert eine vollständige Anonymisierung, sprich eine völlige Entfernung eines identifizierbaren Personenbezugs, letztlich eine abstrakte Darstellung des Fallgeschehens, die einer wissenschaft-

lichen Aufbereitung des konkreten Falles nicht förderlich ist. Es ist sogar fraglich, ob eine vollständige Anonymisierung des Einzelfalles, unter Beibehaltung der konkreten Fallschilderung, überhaupt möglich ist. Es wäre daher sinnvoll eine Anonymisierung erst für die Ergebnisse der wissenschaftlichen Forschung vorzuschreiben oder der Wissenschaft den frühestmöglichen Zeitpunkt der Anonymisierung der Daten aufzugeben. Eine Anonymisierung vor der Übermittlung der Daten an die Wissenschaft birgt ebenfalls das Risiko, dass gerade die Institution (Jugendamt, Heim, et cetera), deren organisationale Verfassung Gegenstand der wissenschaftlichen Analyse sein soll, die Datengrundlage für die Forschung vorbereitet.

Weiterhin ist fraglich, weshalb anonymisierte Daten Gegenstand einer Entscheidung nach § 75 Absatz 4 Satz 1 SGB X sein sollten. Denn wenn Daten vollständig anonymisiert sind und kein Bezug mehr zu einer Person besteht, sind die Regelungen der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) nicht anwendbar, vergleiche Erwägungsgrund 26 Satz 6 DSGVO. Wenn keine personenbezogenen Daten mehr vorliegen, können daher auch keine Sozialdaten nach § 67 Absatz 2 Satz 1 SGB X vorliegen, weil der Begriff der Sozialdaten das Vorliegen personenbezogener Daten voraussetzt. Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Anonymisierung würde daher dazu führen, dass die Regelungen des Datenschutzes nicht mehr anwendbar wären, sodass eine Entscheidung nach § 75 SGB X entbehrlich wäre. Dieser Widerspruch könnte durch die Alternative der Pseudonymisierung vermieden werden. Denn pseudonymisierte Daten erhöhen zwar den Schutz der betroffenen Person, unterliegen aber dem Regime der Datenschutzregelungen von DSGVO und SGB X. Eine Pseudonymisierung würde also zu einem Ausgleich des öffentlichen Interesses an einer Aufbereitung möglichst originaler Fallakten und dem Persönlichkeitsschutz der betroffenen Personen führen.

Unklar ist, weshalb § 64 Absatz 2c Satz 1 SGB VIII von Sozialdaten spricht, § 64 Absatz 2c Satz 2 SGB VIII aber die Anonymisierung von personenbezogenen Daten verlangt. Der Begriff der personenbezogenen Daten ist weiter gefasst als der Begriff der Sozialdaten. So würden beispielsweise auch sämtliche Daten von professionellen Akteuren in einer Fallakte unter den Begriff der personenbezogenen Daten fallen. Diese haben aber gegenüber den sozialdatenbetroffenen Personen eine weniger starke Schutzposition. Hier stellt sich wiederum die Frage, ob eine vollständig anonymisierte Darstellung eines Fallgeschehens überhaupt möglich ist. Zumindest für einen informierten Teil der Öffentlichkeit dürfte es immer möglich sein, die professionellen Akteure eines Jugendhilfefalles zu ermitteln. Auch hier wäre eine Pseudonymisierung realistischer, wobei die datenverarbeitenden Eingriffe auch hier erst nach Übermittlung an die Wissenschaft erfolgen sollten, um die fachlich neutrale Datenaufbereitung zu gewährleisten.

Die Begründung des Gesetzesentwurfs verweist auf Seite 60 darauf, dass die allgemeinen Regelungen des SGB X zur Übermittlung von Sozialdaten für die Forschung gemäß § 75 SGB X gelten. Für die Aufarbeitung von Kindeschutzfällen ist vor allem die Anwendung von § 75 Absatz 1 Satz 2 SGB X problematisch. Dieser lautet: „[...] Eine Übermittlung ohne Einwilligung der betroffenen Person ist nicht zulässig, soweit es zumutbar ist, ihre Einwilligung

einzuholen [...]“ Eine Einsicht in Fallakten des Jugendamtes für eine wissenschaftliche Analyse ist demnach nur möglich, wenn die betroffenen Personen in die Übermittlung ihrer Sozialdaten einwilligen. Die Anforderungen an eine nicht zumutbare Einholung sind sehr hoch und in der Praxis kaum denkbar. In einer Jugendhilfeakte sind als betroffene Personen regelmäßig Sozialdaten von Eltern, Pflegeeltern und Kindern enthalten. Für den Fall, dass ein Kind im familiären Umkreis Opfer von Straftaten der Eltern oder Pflegeeltern wird, bedürfte es de lege lata grundsätzlich der Einwilligung aller (datenschutzrechtlicher) betroffenen Personen, also auch der (gegebenenfalls tatverdächtigen) Eltern oder Pflegeeltern. Wenn die staatliche Gemeinschaft aber ein großes Interesse daran hat, dass problematisch verlaufene Kinderschutzfälle professionell und wissenschaftlich aufgearbeitet werden, um die Strukturen gegen sexuellen Missbrauch zu stärken, mutet es befremdlich an, den Erfolg solcher Aufarbeitungen zur Disposition einzelner Personen zu stellen. Die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen werden bereits stark geschützt, indem die nach § 75 Absatz 4 SGB X zuständige Behörde eine Rechtsgüterabwägung gemäß § 75 Absatz 1 Satz SGB X vornimmt. Daher sollte die Anwendung von § 75 Absatz 1 Satz 2 SGB X für die besonderen wissenschaftlichen Analysen des § 64 Absatz 2c SGB VIII ausgeschlossen werden.

4. Zu Artikel 2 allgemein

- a) Der Bundesrat unterstützt das im Gesetzentwurf formulierte Ziel, den Kinderschutz und die Aufarbeitung von Kindesmissbrauch zu stärken.
- b) Der Bundesrat bedauert jedoch, dass das in § 9b SGB VIII vorgesehene Akteneinsichtsrecht an das Vorliegen eines „berechtigten Interesses“ gekoppelt wurde. Dadurch wird das Antragsrecht eingeschränkt und werden Betroffene mit einer Bringschuld konfrontiert.
- c) Als besonders aufwändig werden die geforderten Vereinbarungen der Jugendämter mit den Leistungserbringern gewertet, die geforderten Gewaltschutzkonzepte bei ambulanten Maßnahmen sowie die vorgesehene Begleitung der Akteneinsicht und die Erläuterung der Strukturen der Jugendhilfe durch die Jugendämter.
- d) Der Gesetzentwurf ist in Artikel 2 mit einer erheblichen Aufgabenausweitung für Leistungsträger und Leistungserbringer und damit auch mit einem erheblichen Erfüllungsaufwand für die Träger der öffentlichen und der freien Jugendhilfe verbunden. Der angegebene Erfüllungsaufwand ist jedoch nicht nachvollziehbar, da die Grundannahmen nicht dargelegt worden sind. Der Bundesrat bittet deshalb im weiteren Gesetzgebungsverfahren um entsprechende Erläuterungen.

- e) Der Bundesrat begrüßt das Vorhaben, die bestehenden Strukturen gegen sexuelle Gewalt an Kindern und Jugendlichen zu stärken und einen stärkeren Fokus auf die Beachtung der Belange von Menschen, die in ihrer Kindheit oder Jugend sexuelle Gewalt oder Ausbeutung erfahren haben, zu legen. Auch das Vorhaben der weiteren Stärkung von Prävention und Qualitätsentwicklung im Kinderschutz wird ausdrücklich befürwortet.
- f) Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, den Schutz der Länder und Kommunen – hier als Träger der Kinder- und Jugendhilfe – stärker zu wahren und die sie treffenden Aufgaben auskömmlich zu finanzieren.

Begründung:

Zu Buchstabe e und f:

Durch die bundesseitige Erweiterung ihnen bereits zugewiesener Aufgaben, ohne dass die zur Erledigung notwendigen Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden, werden die Handlungsspielräume der kommunalen Ebene zusehends stärker eingeschränkt. Das mit der Föderalismusreform 2006 in das Grundgesetz in Artikel 84 Absatz 1 Satz 7 eingefügte Durchgriffsverbot zur direkten Übertragung von Aufgaben des Bundes auf die Kommunen war ein Schritt in die richtige Richtung. Dennoch führt das Auseinanderfallen von Entscheidungs- und Finanzverantwortung zwischen den staatlichen Ebenen weiterhin zu erheblichen Belastungen der Länder und insbesondere der Kommunen. Die im vorliegenden Gesetzentwurf vorgenommene Aufgabenerweiterung (§§ 9b, 79a Absatz 1, 2 SGB VIII) führt zu einer Mehrbelastung für die Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe jährlich in Höhe von rund zwölf Millionen Euro und einmalig in Höhe von rund 417 000 Euro, für die die Länder und Kommunen keinen finanziellen Ausgleich erhalten.

Auch wenn das Gesamtvorhaben aus fachlicher Sicht zu begrüßen ist, ist kritisch anzumerken, dass mit dem Gesetzentwurf neue Aufgaben auf die Träger der öffentlichen Jugendhilfe übertragen werden sollen, die nicht finanziert beziehungsweise ausgeglichen werden. Dies betrifft einerseits die Einführung des § 9b SGB VIII: Hiernach werden die nach Landesrecht zuständigen Träger der öffentlichen Jugendhilfe verpflichtet, Betroffene von sexuellem Missbrauch bei Vorliegen eines berechtigten Interesses Akteneinsicht zu gewähren und entsprechende Auskunft zu erteilen. Zudem sind die Träger der öffentlichen Jugendhilfe angehalten, durch Vereinbarungen mit den Trägern von Einrichtungen und Diensten sicherstellen, dass Betroffene auch bei Leistungserbringern Akteneinsicht und Auskünfte gewährt bekommen.

Mit der anvisierten Erweiterung des § 79a Absatz 1 und 2 SGB VIII werden die Träger der öffentlichen Jugendhilfe andererseits verpflichtet, Grundsätze und Maßstäbe für die Wahrnehmung der Aufgaben nach § 2 SGB VIII weiterzuentwickeln, anzuwenden und regelmäßig zu prüfen. Auch sind sie angehalten, wissenschaftliche Analysen der Wahrnehmung von Aufgaben durch geeignete Dritte zu veranlassen, wenn dies zur Qualitätssteigerung- und -sicherung erforderlich ist.

5. Zu Artikel 4 Absatz 3 – neu – (Inkrafttreten)

Dem Artikel 4 ist folgender Absatz 3 anzufügen:

„(3) Artikel 2 tritt am 1. Januar 2027 in Kraft.“

Folgeänderung:

In Artikel 4 Absatz 1 sind die Wörter „des Absatzes 2“ durch die Wörter „der Absätze 2 und 3“ zu ersetzen.

Begründung:

Der Gesetzentwurf wird dem Grunde nach begrüßt. Die Regelungen in Artikel 2 sind jedoch von erheblichem Ausmaß für die Praxis der Kinder- und Jugendhilfe. Vor einem entsprechenden Gesetzgebungsverfahren hätte es zwingend einer breiten Beteiligung aller relevanten Akteure bedurft, um tragfähige Regelungen zu entwickeln und eine sachgerechte Finanzierung seitens des Bundes sicherzustellen.

Im Einzelnen bestehen gegen das vorgesehene Inkrafttreten insbesondere zu den Regelungen zur Akteneinsicht und -aufbewahrung sowie die Ausweitung der verbindlichen Schutzkonzepte vor Gewalt erhebliche Bedenken.

Die Jugendämter sollen mit dem neuen § 9b Absatz 1 SGB VIII verpflichtet werden, Personen, bei denen ein berechtigtes Interesse vorliegt, Akteneinsicht zu gewähren und Auskunft zu diesen Akten zu geben. Das berechtigte Interesse (Vorliegen gewichtiger Anhaltspunkte für die Gefährdung des Wohls eines Kindes oder Jugendlichen gegenwärtig oder in der Vergangenheit im Zusammenhang mit dem Bezug einer Leistung nach diesem Buch oder der Durchführung von Maßnahmen nach dem Gesetz für Jugendwohlfahrt) soll dabei von den überörtlichen Trägern näher definiert werden. Hierzu sollen sie Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung eines berechtigten Interesses entwickeln. Sie sind damit faktisch in der Verantwortung, zu bestimmen, wann „Personen“ Akteneinsicht und wann ihnen keine Akteneinsicht gewährt wird. Dass den überörtlichen Trägern diese Verantwortung für die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs zugeschrieben wird, der überdies immer die Prüfung konkreter Hinweise oder ernst zu nehmende Vermutungen einer Gefährdung des Kindeswohls erfordert, wird kritisch gesehen. Dem überörtlichen Träger wird die Verantwortung übertragen, Merkmale für die Annahme eines berechtigten

Interesses rechtssicher zu definieren, die der Gesetzentwurf nicht vorsieht. Rechtssystematisch sind die Aufgaben des überörtlichen Trägers in § 85 Absatz 2 SGB VIII abschließend beschrieben. Eine gesetzliche Aufgabe, unbestimmte Rechtsbegriffe mit Leben zu füllen, gehört nicht dazu. Mit dem vorgesehenen Inkrafttreten führt dies dazu, dass zwar ein Anspruch gesetzlich geregelt wird, die Empfehlungen jedoch noch gar nicht vorliegen. Insoweit ist das Inkrafttreten so zu regeln, dass die vorgesehene, mit erheblichen Unklarheiten behaftete Regelung praxisgerecht angewendet werden kann.

Die Regelungen zur Aktenaufbewahrung bedürfen ebenfalls einer Vorbereitungszeit.

Die Ausweitung von Schutzkonzepten vor Gewalt und deren Etablierung in allen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe wird zwar ebenfalls grundsätzlich begrüßt, jedoch mangelt es ihr an der Berücksichtigung der Rahmenbedingungen in den heterogenen Handlungsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe. Insbesondere eine Überforderung ehrenamtlich geprägter Handlungsfelder muss unbedingt vermieden werden. Insoweit ist auch hier das Inkrafttreten so zu regeln, dass die vorgesehene Regelung praxisgerecht angewendet werden kann.

6. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat regt an, im weiteren Gesetzgebungsverfahren den im Gesetzentwurf benannten „Erfüllungsaufwand für die Verwaltung“ zu prüfen und an den tatsächlich zu erwartenden Aufwand anzupassen.

Begründung:

Es ist kritisch anzumerken, dass der vorliegende Gesetzentwurf zur Umsetzung des Akteneinsichtsrechts und der Aufbewahrungsfrist Regelungen enthält, die zu Mehrkosten für Länder und Kommunen führen, die nicht in der mit der Begründung zum Gesetzentwurf übermittelten Tabelle „Erfüllungsaufwand für die Verwaltung – Lfd.-Nr. 2 – § 9b Absatz 2 SGB VIII“ (Seite 34) ausgewiesen sind. Es sind wesentlich höhere Mehrausgaben für den Abschluss von Vereinbarungen mit (aktuell) relevanten freien Trägern zu erwarten.

Hinsichtlich des Abschlusses von Vereinbarungen ist mit mehr als den in der Tabelle ausgewiesenen, kalkulierten 557 Fällen für das gesamte Bundesgebiet zu rechnen. Es wird davon ausgegangen, dass die in der Tabelle zu Grunde gelegten Fallzahlen sich an der Anzahl der Jugendämter in Deutschland orientiert. Es ist aber zu erwarten, dass die Jugendämter nicht jeweils nur eine Vereinbarung mit freien Trägern geschlossen haben. Allein in Thüringen ist mit circa 700 zu ändernden Vereinbarungen zu rechnen. Es ist anzunehmen, dass diese Situation auch auf andere Bundesländer zutrifft.

Insgesamt bedarf es somit einer realistischeren Präzisierung des Erfüllungsaufwands im weiteren Verfahren.