

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18 WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/2335

A04, A04/1

Gemeinsame Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft Kinder- und Jugendschutz NRW e.V. (AJS) und Landesfachstelle Prävention sexualisierte Gewalt (PsG.nrw)

Die Arbeitsgemeinschaft Kinder- und Jugendschutz (AJS) NRW e.V. und die in deren Trägerschaft befindliche Landesfachstelle Prävention sexualisierte Gewalt (PsG.nrw) bedanken sich für die Möglichkeit der Stellungnahmen. Wir begrüßen die Initiative zur Einrichtung eines oder einer unabhängigen Beauftragte*n für Kinderschutz und Kinderrechte! Die Landesregierung wird hiermit einer der zentralen Forderungen des Kinderrechteausschusses der Vereinten Nationen gerecht (CRC/C/CG Nr. 2, 2002, Ziff. 6, Nr. 12, 2009, Ziff. 48 f). Dieser Schritt dürfte die Themen Kinderschutz und Kinderrechte in NRW noch sichtbarer machen und sie als wichtige Oberthemen stärker in den Fokus rücken.

Der das Landeskinderschutzgesetz ergänzende Gesetzentwurf **fokussiert die vier Leitprinzipien der UN-Kinderrechtskonvention – das Recht auf Schutz (von Leben und Entwicklung), das Recht auf Beteiligung, das Recht auf diskriminierungsfreies Aufwachsen und den Kindeswohlvorrang**. Wir verstehen den Auftrag im Wesentlichen so, dass die Stelle eine Anlaufstelle für Kinder und Jugendliche sein, für mehr Beteiligung von Kindern und Jugendlichen sowie mehr Aufmerksamkeit in Bezug auf Kinderrechte und Kinderschutz sorgen, stärkere Bündelungen vornehmen und eine Lotsenfunktion übernehmen soll.

Im Einzelnen zu:

§ 18 Aufgabenübertragung, Rechtsstellung, Finanzierung und Zusammenarbeit

Der Gesetzentwurf dient der Einrichtung des Amtes eines oder einer unabhängigen Beauftragte*n für Kinderschutz und Kinderrechte. Unabhängigkeit bedeutet insbesondere die Freiheit von finanzieller Kontrolle (GRC/C/CG Nr. 2, 2002, Ziff. 10). Die nach § 18 Absatz 4 Landeskinderschutzgesetz n.F. aufgenommene Einschränkung „nach Maßgabe des Haushalts“ stellt diese Unabhängigkeit und die Vorrangigkeit des Kindeswohls unnötig in Frage. Zudem steht sie im Widerspruch zu Artikel 4 der UN-Kinderrechtskonvention, dem zufolge bürgerliche und politische Rechte von Kindern nicht unter einen Finanzierungsvorbehalt gestellt werden dürfen (Absatz 1) und auch wirtschaftliche, kulturelle und soziale Rechte erst beschränkt werden dürfen, wenn das Maximum an Anstrengungen zur Finanzierung dieser Rechte ausgeschöpft wurde (Absatz 2, GC/CRC/ Nr. 19, 2016, Rz. 30). Der oder die unabhängige Beauftragte* wird gemäß § 19 Absatz 2 Landeskinderschutzgesetz n.F. als Stimme der Kinder und Jugendlichen von Landesregierung und Landtag angehört. Diese Stimme ist gerade dann wichtig, wenn Entscheidungen zur Streichung der Mittel für die Verwirklichung von Kinderrechten gefällt werden sollen oder die Verwirklichung von Rechten von Kindern hinter anderen öffentlichen Belangen, wie etwa in der Coronapandemie, zurückgestellt werden sollen. An diesem Amt sollte daher an allerletzter Stelle gespart werden.

Der Kinderrechteausschuss versteht das Amt der oder des unabhängigen Beauftragte*n zudem auch als für die Justiziabilität von Kinderrechtsverletzungen verantwortlich (vgl. GRC/C/CG Nr. 2, 2002, Ziff. 13 f). Dies erfordert auch einen kritischen Blick auf die Kinder- und Jugendpolitik des Landes. Daher stellt sich die Frage, ob eine Anbindung des oder der unabhängigen Beauftragte*n an das Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung und Integration die Unabhängigkeit nicht auch in organisatorischer Hinsicht gefährdet. Wenn nicht nur die Rechts-, sondern auch die Dienst- und Fachaufsicht bei der Obersten Landesjugendbehörde liegt, werden die Bediensteten der Geschäftsstelle möglicherweise Interessenskonflikten ausgesetzt. Ein Mechanismus, der diese Situation etwas aufbessert (z.B. durch eine Verankerung an zentraler Stelle – die Einrichtung einer Stabsstelle) würde das Amt aufwerten.

Gemäß Artikel 3 der UN-Kinderrechtskonvention ist das Kindeswohl ein Gesichtspunkt, der bei allen Maßnahmen privater oder öffentlicher Stellen vorrangig zu berücksichtigen ist. Gleichwohl stellt § 18 Absatz 5 Landeskinderschutzgesetz die Unterstützung des oder der unabhängigen Beauftragte*n durch andere öffentliche Stellen unter den Vorbehalt des Möglichen. Auch wenn das Kindeswohl im Einzelfall nach einer Abwägung hinter andere öffentliche Interessen zurückgestellt werden kann, würde eine Formulierung, die die Nichtberücksichtigung ausschließlich auf im Einzelfall vorrangige Interessen beschränkt, das Kindeswohl stärker als zentrale Leitlinie in Entscheidungsprozessen verankern (Schmahl KRK/Schmahl, 2. Aufl. 2017, KRK Art. 3 Rn. 4, beck-online).

§ 19 Aufgaben

Wir begrüßen ausdrücklich den weiten Gewaltbegriff, der Machtmissbrauch und Vernachlässigung mit adressiert. Das kategorische Zusammendenken von Kinderschutz, weiteren Kinderrechten und Prävention sexualisierter Gewalt in NRW birgt dagegen das Risiko, dass die Spezifika sexualisierter Gewaltausübung unzureichend berücksichtigt werden. Allgemein ist entscheidend, dass die einzelnen Gewaltphänomene auch separat betrachtet und berücksichtigt werden.

Darüber hinaus regen wir an, den Aufgabenbereich um den salutogenetischen Ansatz zu ergänzen, der auch die Ressourcen in den Fokus nimmt, welche Kinder und Jugendliche nach dem Erleben von Gewalt vor den psychischen Spätfolgen potentiell traumatisierender Erlebnisse schützen. Soziale Unterstützung, die die Kinder- und Jugendhilfe in ihrer Vielfältigkeit gewaltbetroffenen Kindern und Jugendlichen zur Verfügung stellt, wird in der Wissenschaft schon lange als ein wesentlicher protektiver Faktor traumatischer Erlebnisse diskutiert (z.B. Evans et al., 2013, Lamis et al., 2014, Sheng et al., 2022). Es wäre daher erfreulich, wenn der Aufgabenkatalog aus § 19 Landeskinderschutzgesetz n.F. auch die Entwicklung von Formaten für einen gesicherten Zugang zu psychosozialen Angeboten für gewaltbetroffene Kinder und Jugendliche explizit formulieren würde. Wir empfehlen, in der Begründung ausdrücklich hervorzuheben, dass mit „allen Anliegen“ wirklich alles gemeint ist, was Kinder und Jugendliche betrifft, und dass es sich nicht ausschließlich um Kinderschutzangelegenheiten handelt. Zudem sollte betont werden, dass sich die Zielgruppe auf **alle Kinder und Jugendlichen** bezieht, um sicherzustellen, dass jedes Anliegen Gehör findet – insbesondere auch von jenen, die aufgrund sozialer Benachteiligung, ihrer Wohnsituation, Herkunft oder einer Beeinträchtigung in Beteiligungsprozessen schwerer erreichbar sind.

Artikel 12 der UN-Kinderrechtskonvention spricht Kindern das Recht auf Beteiligung in allen sie berührenden Angelegenheiten zu [„all matters affecting the child“]. Dieser Begriff ist weit zu verstehen und auf alle Angelegenheiten auszuweiten, bei denen die Perspektive von Kindern die Qualität der Entscheidung verbessern kann (GRC/C/CG Nr. 12, 2009, Ziff. 26 f.). Er kann daher auch Themenbereiche umfassen, die nicht ausdrücklich in der Konvention behandelt werden (Schmahl KRK/Schmahl, 2. Aufl. 2017, KRK Art. 12 Rn. 9, beck-online, GRC a.a.O.). Es wird dieser Reichweite

nicht in vollem Umfang gerecht, den sachlichen Anwendungsbereich des § 19 Absatz 1 Nr. 3 und § 19 Absatz 2 Halbsatz 2 Landeskinderschutzgesetz n.F. auf Maßnahmen und Vorhaben des Kinderschutzes und der Kinderrechte zu beschränken und dem oder der unabhängigen Beauftragte*n nach § 19 Absatz 2 Landeskinderschutzgesetz n.F. nur ein Anhörungsrecht zu grundsätzlichen Angelegenheiten des Kinderschutzes und der Kinderrechte zuzuerkennen. Vielmehr sollten alle Angelegenheiten, die Kinder und Jugendliche betreffen, zum Anknüpfungspunkt dieser Regelungen gemacht werden.

Zudem ist entscheidend, dass Kinder und Jugendliche über niedrigschwellige und transparente Zugangswege über die Existenz des/der Kinderrechtebeauftragten informiert werden, um sich an die zuständige Stelle wenden zu können. Der Begriff „Weitervermittlung“ erfordert Klarheit darüber, ob die Stelle umfassend über alle Hilfestrukturen im Land, wie Erziehungsberatung, Ombudsstellen, spezialisierte Fachberatung, Jugendämter und Inobhutnahmestellen, informiert ist. Die Ansprechbarkeit sollte durch ständige Präsenz, diverse Kontaktmöglichkeiten und zielgerichtete Öffentlichkeitsarbeit sichergestellt werden, damit Kinder und Jugendliche von der Stelle erfahren und sie nutzen können.

Zu § 20 Grundsätze der Aufgabenwahrnehmung

Zum Gewaltbegriff:

Gewalt nimmt sehr unterschiedliche Formen an. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) definiert Gewalt als „absichtliche(n) Gebrauch von angedrohtem oder tatsächlichem körperlichem Zwang oder physischer Macht gegen die eigene oder eine andere Person, gegen eine Gruppe oder Gemeinschaft, der entweder konkret oder mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Verletzungen, Tod, psychischen Schäden, Fehlentwicklung oder Deprivation führt“. In der Typologie der Gewalt der WHO wird die jeweilige Form der Gewaltausübung spezieller gefasst als: körperliche, psychische, sexuelle Gewalt, Vernachlässigung (s. World report on violence and health, 2002). Gewalt erfolgt meist durch körperlichen Einsatz und/oder psychische und verbale oder digitale Mittel und verursacht körperliche und/oder psychische Verletzungen.

Ergänzend könnte daher das Gesetz ebenfalls strukturelle Gewalt aufgreifen, wie etwa Armut oder in Institutionen verankerter Rassismus. Gerade in Bezug auf Kinderrechte/Kinderschutz wäre die Erweiterung möglicher Gewalterfahrungen, die Kinder erleben können, zu begrüßen. Der Allgemeine Teil benennt eindeutig „diskriminierungsfreies Aufwachsen“ (Seite 8/12), benennt strukturelle Gewalt als solche jedoch nicht im Gesetzestext unter den genannten Gewaltformen („physische, psychische, sexualisierte sowie Verwahrlosung und Machtmissbrauch“, siehe § 20 Absatz 2). Ist angedacht, „psychische Gewalt“ als Gewaltform sichtbar zu machen und Bedarfe abzuleiten? Entlang der Förderlandschaft ist psychische Gewalt oftmals unterrepräsentiert. Zudem könnte in Erwägung gezogen, dass verdeutlicht wird, dass unter dem Gewaltbegriff, wie erläutert, auch Gewalt in digitalen Räumen fällt.

Zu Absatz 3

Gemäß Artikel 12 Absatz 1 der UN-Kinderrechtskonvention müssen Kinder nicht nur gehört werden. Ihre Meinungen sind im Entscheidungsfindungsprozess auch angemessen zu berücksichtigen (Schmahl KRK/Schmahl, 2. Aufl. 2017, KRK Art. 12 Rn. 10, beck-online). Auf das Anhörungsrecht des oder der unabhängigen Beauftragte*n aus § 19 Absatz 2 Landeskinderschutzgesetz n.F. und die Empfehlungen des Berichts aus § 20 Absatz 1 Landeskinderschutzgesetz n.F. sollten daher klare Verpflichtungen zur Umsetzung sowie eine Evaluation der Umsetzung folgen.

Dass die Aufgaben der oder des unabhängigen Beauftragte*n die bestehenden Zuständigkeiten sowie die vorhandenen mit Kinderschutz und Kinderrechten befassten Institutionen ergänzen sollen, ist wichtig und richtig. Hierbei sollte im Interesse der zur Verfügung stehenden Ressourcen aller darauf geachtet werden, Überschneidungen/Doppelstrukturen weitestgehend zu minimieren.

Die Stärken der beteiligten Einheiten sollten so kombiniert und bestehende Strukturen, Angebote, Publikationen etc. dergestalt sichtbar gemacht werden, dass ein Mehrwert gegenüber dem entsteht, was die einzelnen Teile allein erreichen könnten.

Die Verbindung mit dem Landtag, insbesondere der Kinderschutzkommission, halten wir für sinnvoll. Die Arbeitsgemeinschaft Kinder- und Jugendschutz NRW (AJS NRW) und die in deren Trägerschaft befindliche Landesfachstelle Prävention sexualisierte Gewalt (PsG.nrw), die sich in erster Linie an Fachkräfte im erzieherischen und gesetzlichen Kinder- und Jugendschutz bzw. Fachkräfte freier Träger der Kinder- und Jugendhilfe als Zielgruppe wenden, sowie die anderen in NRW im Kinderschutz etablierten Akteur*innen (freie Träger, Landesjugendämter, G5, Katholische Landesarbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendschutz, Evangelische Landesstelle Kinder- und Jugendschutz NRW, etc.) dürften sicherlich wichtige Kooperationspartner*innen für den oder die Kinderschutz- und Kinderrechtebeauftragte* sein.

§ 21 Berichterstattung:

Die Installierung einer Berichterstattung zur Lage des Kinderschutzes und zur Wahrung und Förderung der Kinderrechte in NRW begrüßen wir ausdrücklich. Der Lagebericht könnte wichtige Informationen bündeln und durch eine ganzheitliche Perspektive den Überblick über die Landschaft in NRW verbessern. Diesbezüglich würden wir es befürworten, wenn die Handlungsempfehlungen des Lageberichts bindend für zukünftige politische Entscheidungen sind, um der Durchsetzung von Kinderrechten und Kinderschutz mehr Gewicht zu verleihen.

Das Ziel eines unabhängigen Monitorings oder Lageberichts wurde vom Bundesland Hessen mit Hilfe der Beauftragung des Deutschen Instituts für Menschenrechte e.V. umgesetzt (Ländermonitoring von Kinder- und Jugendrechten in Hessen | Institut für Menschenrechte (institut-fuer-menschenrechte.de)). Eine ähnliche Konstruktion für ein Ländermonitoring wäre auch für Nordrhein-Westfalen denkbar. Dass die Weiterverfolgung der am 20. September 2023 beschlossenen (Plenarprotokoll 18/42) Stärkung der Kinderrechte (Drs. 18/5843) hinsichtlich eines zusätzlichen Monitorings im Allgemeinen Teil des Gesetzentwurfs angekündigt wird (S. 27), begrüßen wir daher ausdrücklich – ebenso wie die damals beschlossene Prüfung eines Jugendchecks.

§ 22 Beteiligungsverfahren und Evaluationsklausel

Um Beteiligungsformate sinnvoll zu entwickeln und zu einem späteren Zeitpunkt gesetzlich zu verankern, wäre es hilfreich, eine Konzeptionsphase zu regeln. Die Evaluation des Gesetzes nach einem Zeitraum von zwei Jahren nach § 22 Absatz 2 Landeskinderschutzgesetz n.F. erscheint recht knapp und könnte großzügiger bemessen sein. Zudem stellt sich die Frage, durch wen die Evaluation neutral und sachdienlich durchgeführt werden kann.

Aus der Coronakrise haben wir gelernt, dass gerade in Zeiten, in denen ein zeitnahes Handeln erforderlich ist, Kinderrechte in einer Güterabwägung hintenangestellt werden. Gleichzeitig lädt das Erfordernis rascher Entscheidungen dazu ein, den im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Beteiligungsprozess außer Acht zu lassen. Hiergegen braucht es wirksame Mechanismen.

Stellungnahme AJS NRW / PsG.nrw
Anhörung zum Gesetz zur Änderung des
Landeskinderschutzgesetzes NRW vom 4. Oktober 2024 (Lt-Drs. 18/10933)
Einrichtung eine*r unabhängigen Beauftragte*n für Kinderschutz und Kinderrechte

Bislang bleibt eine unterbliebene Anhörung des oder der unabhängigen Beauftragten allerdings ohne Konsequenz. Eine Überlegung wäre daher, in Anlehnung an § 13 des Kinder- und Jugendgesetzes Brandenburg ein Verfahren zu entwickeln, das bei unterbliebener Anhörung ein Beschwerdeverfahren ermöglicht.

Wir regen zudem an, im Rahmen dieses Gesetzentwurfs und bei der konkreten Einrichtung der Stelle auch Kinder und Jugendliche aktiv einzubeziehen. Da der oder die Beauftragte* für Kinderschutz und Kinderrechte die Anliegen von Kindern und Jugendlichen aufnehmen und für diese eintreten soll, wäre es sehr sinnvoll, Kinder und Jugendliche auch direkt zu befragen, wie dies bestmöglich gelingen kann.

Fragen zur Umsetzung

Des Weiteren haben wir uns mit Blick auf die organisatorische Umsetzung einige Fragen gestellt, die wir der Vollständigkeit halber in der Folge auführen:

- Wir vermissen mit Blick auf die Ausübung des Amtes die konkrete Beteiligung von Betroffenen. Welche Möglichkeiten der Interessensvertretung für Betroffene bestehen in NRW?
- Wie genau kann eine „Weitervermittlung“ gemäß § 19 (1) aussehen?
- Welche Professionen sollen die entstehenden Aufgabenfelder bearbeiten? Die Aufgaben weisen auf die Notwendigkeit fachpädagogischer (Prävention, Wissen über alle Gewaltformen und insbesondere Zusammenhänge mit strukturellen Gewaltformen), juristischer, PR-bezogener sowie politischer Kompetenzen hin.

Die Arbeitsgemeinschaft Kinder- und Jugendschutz Nordrhein-Westfalen e. V. (AJS NRW) – www.ajs.nrw – ist seit über 70 Jahren die landesweit tätige Fachstelle, die sich der Förderung des gesetzlichen und erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes widmet. Ihre Hauptzielgruppen sind Fachkräfte aus den Bereichen Jugendhilfe, Jugendarbeit, Schulsozialarbeit, Beratungsstellen, Ordnungsämter und Polizei. Im Fokus steht dabei die Vermittlung von Wissen und Handlungssicherheit für die Arbeit mit Kindern und Jugendlichen. Seit 2020 ist die AJS NRW auch Trägerin der bundesweit ersten Landesfachstelle Prävention sexualisierte Gewalt an Kindern und Jugendlichen – www.psg.nrw.

*Die PsG.nrw richtet ihr Angebot vorrangig an Fachkräfte der freien Kinder- und Jugendhilfe und Akteur*innen in der Prävention von sexualisierter Gewalt. Im Mittelpunkt der Arbeit stehen eine allgemeine Breitensensibilisierung, fachliche Vernetzung, die flächendeckende Qualifizierung von Fachkräften und die Verankerung von institutionellen Schutzkonzepten. Die PsG.nrw berät zu Schutz und Vorbeugung, vernetzt Akteur*innen und Angebote und leistet einen aktiven Beitrag zur Qualitätsentwicklung. Außerdem vermittelt sie an Fachberatungsstellen und regionale Angebote. So schafft sie Handlungssicherheit und Orientierung. Sie wird auf lokaler Ebene von ihren Regionalstellen in den einzelnen Regierungsbezirken in der Präventionsarbeit sexualisierter Gewalt unterstützt.*

Die AJS NRW sitzt in Köln und wird gefördert vom Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration.