

Information frischgebackener Eltern über Unterstützungsangebote – mit oder ohne Willkommensbesuch (§ 2 KKG)

Stephanie Götte*

Die neue Vorschrift des § 2 Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG) stiftet in der Praxis mitunter (noch) Verwirrung.

Im Vorfeld der Verabschiedung des Bundeskinderschutzgesetzes (BKisSchG),¹ das am 01.01.2012 in Kraft getreten ist, war in einem Artikel (vielleicht missverständlich formuliert) die Auffassung einer Stadtsprecherin zu lesen, dass der Familienbesuch „nun durch Bundesgesetz zu einer Pflichtaufgabe wird“. Tags darauf stellte ein Teilnehmer eines Fachtags zum BKisSchG fest: „Den Familienbesuch gibt's im Gesetz doch gar nicht.“

Wie so oft im Leben liegt die Wahrheit irgendwo dazwischen. In der Tat: Wenn man das BKisSchG und die mit ihm erfolgten Regelungen nach Begriffen wie Familienbesuch, Willkommensbesuch oder Begrüßungsbesuch scannt, wird man nicht fündig.² Dennoch hat der Bundesgesetzgeber den Familienbesuchen im durch das BKisSchG eingeführten KKG einen gesetzlichen Rahmen gegeben.

I. Aufgabe nach dem neuen § 2 KKG

§ 2 KKG. Information der Eltern über Unterstützungsangebote in Fragen der Kindesentwicklung

(1) Eltern sowie werdende Mütter und Väter sollen über Leistungsangebote im örtlichen Einzugsbereich zur Beratung und Hilfe in Fragen der Schwangerschaft, Geburt und der Entwicklung des Kindes in den ersten Lebensjahren informiert werden.

(2) Zu diesem Zweck sind die nach Landesrecht für die Information der Eltern nach Absatz 1 zuständigen Stellen befugt, den Eltern ein persönliches Gespräch anzubieten. Dieses kann auf Wunsch der Eltern in ihrer Wohnung stattfinden. Sofern Landesrecht keine andere Regelung trifft, bezieht sich die in Satz 1 geregelte Befugnis auf die örtlichen Träger der Jugendhilfe.

Mit dieser Vorschrift hat der Bundesgesetzgeber anerkannt, wie wichtig die Vernetzung von bestehenden Hilfs- und Beratungsangeboten und die frühzeitige Information über diese Angebote ist, damit die Adressat/inn/en die vorhandenen Ressourcen nutzen können. Der Gesetzgeber normiert in Absatz 1 die Aufgabe, (werdende) Eltern über Beratungs- und Hilfsangebote in Fragen rund um die Geburt und die ersten Lebensjahre zu informieren. In Absatz 2 der Vorschrift ist geregelt, dass die nach Landesrecht für die Aufgabenerfüllung zuständigen Stellen befugt sind, den Eltern ein persönliches Gespräch anzubieten, das auf deren Wunsch auch in ihrer Wohnung stattfinden kann. Sofern keine abweichende landesrechtliche Regelung erfolgt, bezieht sich diese Befugnis nach § 2 Abs. 2 S. 3 KKG auf die örtlichen Träger der Jugendhilfe. Gemeint sind die

kommunalen Träger, die über ein eigenes Jugendamt verfügen (Landkreis, kreisfreie Stadt oder kreisangehörige Stadt/Gemeinde mit eigenem Jugendamt).

Aufgabe nach dem neuen § 2 KKG ist also die Information der Eltern, nicht hingegen das Durchführen eines Familienbesuchs. Ein persönliches Gespräch, das auf Wunsch der Eltern auch im Rahmen eines Familienbesuchs stattfinden kann, stellt nur eine mögliche Methode der Aufgabenerfüllung dar. Der Gesetzgeber wollte durch die bewusst offene Formulierung gerade ermöglichen, die in den verschiedenen Kommunen und Kreisen entwickelten Modelle und gewachsenen Strukturen zu erhalten. Aus diesem Gedanken heraus ist eine Zuständigkeitsregelung nur für den Fall getroffen worden, dass es keine abweichende landesrechtliche Regelung gibt (§ 2 Abs. 2 S. 3 KKG). In diesem Fall sind die örtlichen Träger der Jugendhilfe zuständig für die Aufgabenerfüllung. Die Gesetzesbegründung führt hierzu aus:

„Landesrecht kann die Bestimmung der für die Information der (werdenden) Eltern zuständigen Stellen auch den kommunalen Gebietskörperschaften überlassen.“³

Hier wird besonders deutlich, dass der Gesetzgeber an den entwickelten Modellen festhalten und diesen einen rechtlichen Rahmen geben wollte:

„Die Entwicklung von Konzepten sowie die Schaffung und Ausgestaltung von Strukturen, die gewährleisten, dass Eltern über das Angebot an Beratungs- und Unterstützungsleistungen im örtlichen Einzugsbereich informiert werden, bleibt damit den Ländern und Kommunen überlassen.“⁴

Sofern § 2 KKG von einer „Befugnis“ spricht, betrifft diese nur das Anbieten eines persönlichen Gesprächs. Hierfür wird aber keine Befugnis im rechtlichen Sinne benötigt, da die Verwaltung mit ihren Bürger/inne/n in Kontakt treten können muss. Daher besteht grundsätzlich auch keine Schwierigkeit, wenn mit der Aufgabenerfüllung freie Träger beauftragt werden, da sich die Verwaltung nach allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts auch Privater zur Aufgabenerfüllung bedienen kann. Eine erforderliche Befugnis (um die es sich hier wie ausgeführt nicht handelt) wäre hingegen nicht delegierbar. De lege ferenda wären klarstellende landesrechtliche Regelungen wünschenswert, die es den Kommunen überlassen, wie sie die Erfüllung der Aufgabe aus § 2 Abs. 1 KKG gestalten wollen, insbesondere welche Stelle zuständig sein soll. Dies gilt gerade im Hinblick auf kreisangehörige Gemeinden, die kein eigenes Jugendamt haben.

II. Praxis der Familienbesuche

1. Familienbesuche bundesweit

Zahlreiche Kommunen und Kreise (als Vorreiter sei hier nur die Stadt Dormagen mit dem sog. Dormagener Modell genannt) haben die Familien- oder Willkommensbesuche eingeführt, um neugeborene Kinder in der Gemeinde/im Landkreis willkommen zu heißen und ihre Eltern über regionale Beratungs- und Hilfsangebote zu informieren. Es handelt sich bei den Familienbesuchen um ein freiwilliges Angebot, das von den Eltern angenommen oder abgelehnt werden kann. Die Besuche sollen das Zusammenleben in der Kommune/im Kreis freundlicher gestalten und Kommunalverwaltung positiv erfahrbar machen. Es handelt sich um ein kommunalpolitisches Programm, mit dem die Freude über jeden neu(geborenen) Bürger ausgedrückt werden soll, die

vorhandenen Angebote bekannt gemacht werden und etwaige Hemmschwellen zur Nutzung derselben abgebaut werden sollen.⁵ Familien soll ermöglicht werden, von Anfang an Unterstützung zu finden.

Praxiserfahrungen haben gezeigt, dass alle Familien in der Umbruchsituation durch die Ankunft eines neuen Familienmitglieds Beratungsbedarf haben, wenngleich dieser nach Dauer und Intensität stark differiert.⁶ Die Familienbesucher/innen sollen den Familien als erste Ansprechpartner/innen zur Verfügung stehen, sie auf Hilfs- und Beratungsangebote hinweisen, im Bedarfsfall für die Inanspruchnahme weitergehender Hilfen werben und bei Einwilligung der Eltern auch einen entsprechenden Kontakt herstellen.⁷ Dieser universell-präventive Ansatz mit Information vermittelnder, nicht kontrollierender Zielsetzung soll gleichzeitig dem Aufbau einer Vertrauensbeziehung dienen, die Grundlage jeglicher evtl später erforderlicher Hilfebeziehungen ist.

2. Aktionsprogramm „Familienbesucher“ in Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg führt das Universitätsklinikum Ulm das Aktionsprogramm „Familienbesucher“ in Trägerschaft der Stiftung Kinderland Baden-Württemberg durch.⁸ Hierbei wurden zunächst an acht Modellstandorten in Baden-Württemberg Hausbesuche durchgeführt, die Besucher/innen wurden im Vorfeld durch die Projektgruppe der Uniklinik Ulm entsprechend geschult. Bei den Besuchen wurden Ressourcen und Belastungen der Familien erhoben, über bestehende Angebote und Hilfen wurde informiert und bei Bedarf erfolgte eine Vermittlung an etablierte weiterführende Hilfsangebote. Im Verständnis des Projekts handelt es sich bei den Familienbesuchen um ein niedrighemmes, nicht risikobezogenes, freiwilliges Angebot.⁹ Im Rahmen des Aktionsprogramms „Familienbesucher“ wurden die

Familienbesuche an einigen Modellstandorten durch das Jugendamt initiiert, in anderen Kommunen/Kreisen wurde die Aufgabe durch das Bürgermeisteramt übernommen. Überwiegend wurde ein/e Referent/in als behördeninterne/r Ansprechpartner/in benannt; mit der Durchführung der Familienbesuche wurden dann freie Träger (zB Kindertagesstätte) beauftragt. In einer Kommune wurden die Besuche vom Jugendamt selbst durchgeführt. Im Rahmen der Verstetigung des Projekts liegen dem Universitätsklinikum Ulm inzwischen auch Anfragen freier Träger vor, die die Familienbesuche in Eigenregie durchführen wollen. Die Gesetzesbegründung zu § 2 KKG nennt als Beispiel darüber hinaus auch den öffentlichen Gesundheitsdienst als mögliche durchführende Stelle.

Im Auftrag der Uniklinik Ulm hat das Deutsche Institut für Jugendhilfe und Familienrecht (DIJuF) eV eine Expertise¹⁰ zu Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Durchführung solcher Familienbesuche erstellt. Basierend auf den Ulmer Erfahrungen wurden die rechtlichen Voraussetzungen der Familienbesuche beleuchtet, wobei insbesondere die neue Vorschrift des § 2 KKG Auslegung erfährt und ihr rechtliches Umfeld näher beleuchtet wird.

III. Familienbesuche an der Schnittstelle zum Kinderschutz

Während der Bundesgesetzgeber mit Einführung des § 2 KKG anerkannt hat, wie wichtig die Wahrnehmung der örtlichen Hilfs- und Beratungsangebote (im Sinne einer Kenntnisnahme) ist, um diese auch faktisch wahrnehmen zu können, erteilt er gleichzeitig mit dem neuen § 2 KKG jeglichen Kontrollintentionen – mancherorts mit den Familienbesuchen verknüpft und ursprünglich auch von Politik mit auf den Weg gegeben („informieren und kontrollieren“) – eine klare Absage. Auch wenn jeder Beratung und Hilfe (insb. bei aufsuchenden Angeboten) Kontrollaspekte immanent sind,¹¹ sollen nach der neuen Regelung im § 2 KKG ausdrücklich gerade nicht alle Eltern zu Hause besucht werden, um mal nachzuschauen, ob bei ihnen in der Elternschaft alles kindgerecht verläuft oder ob sie gar ihre Kinder vernachlässigen, misshandeln oder sexuell missbrauchen. Nach der insofern eindeutigen Formulierung des Gesetzestextes handelt es sich bei den Familienbesuchen um ein freiwilliges Angebot, das von den werdenden bzw frischgebackenen Eltern in Anspruch genommen werden kann, wenn sie dies wünschen, oder eben auch abgelehnt werden kann, ohne dass aus dieser Ablehnung negative Schlüsse gezogen werden dürfen. Die Familienbesucher/innen haben einen Begrüßungs-/Unterstützungs- und Beratungsauftrag, keinen offenen oder versteckten Kontrollauftrag.

Frühzeitige Information über bestehende Hilfs- und Beratungsangebote kann im Einzelfall dazu beitragen, dass diese Angebote genutzt werden und Hilfe angenommen wird, ein Kinderschutzelement im eigentlichen Sinne sind die Willkommens- oder Familienbesuche jedoch keinesfalls. Neben den rechtlichen (auch verfassungsrechtlichen) Gründen, die gegen eine Kontrollfunktion der Familienbesuche sprechen, greift folgende fachliche Erwägung Platz: Etwaige Kontrollintentionen wären den betroffenen Familien offenzulegen (Transparenzgebot¹²), und es fällt nicht schwer, sich vorzustellen, welche Auswirkungen dies auf eine etwaige spätere Hilfebeziehung hätte: Das hierfür grundlegend notwendige Vertrauen wäre bereits im Vorfeld beschädigt, wenn nicht zerstört.

IV. Die verfassungsrechtliche und datenschutzrechtliche Dimension des Familienbesuchs

Kommt ein unbekannter Mensch zu einem Familienbesuch in die Wohnung „als Mittelpunkt der privaten Existenz“,¹³ stellt sich die Frage, ob dies tatsächlich als Willkommen oder vielleicht vielmehr als Heimsuchung empfunden wird. Diese Ambivalenz spiegelt sich in unserer Verfassung wider. Die Bürger/innen können über ihre Grundrechte grundsätzlich frei verfügen und den Besuch als Willkommen (freudig) annehmen oder als Eingriff des Staats in ihre Grundrechte abwehren. Von einem Familienbesuch können insbesondere das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) sowie das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, das als Teil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Art. 2 Abs. 1 iVm Art. 1 Abs. 1 GG) geschützt wird, betroffen sein. Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung beinhaltet, dass jede/r selbst entscheiden können soll, was mit ihren/seinen personenbezogenen Daten, mithin Informationen, die ihre/seine persönlichen Lebensverhältnisse betreffen, geschieht.¹⁴ Ein Grundrechtseingriff ist zu verneinen, wenn eine wirksame Einwilligung des/der Betroffenen vorliegt. Ohne eine solche Einwilligung muss es eine gesetzliche Befugnis geben, die den Grundrechtseingriff rechtfertigt.

V. Erlangen der Kontaktdaten zur Erfüllung der Aufgabe aus § 2 Abs. 1 KKG

Auch für den Fall, dass die Aufgabenwahrnehmung nach § 2 Abs. 1 KKG, die Information der Eltern, nicht in Form eines Familienbesuchs, sondern auf eine andere Art, bspw durch ein zugesandtes Infopaket oder durch ein Gespräch an einem anderen Ort, zB im Jugendamt, erfolgt, sind verfassungsrechtliche und datenschutzrechtliche Fragestellungen betroffen.

1. Datenübermittlung durch die Meldebehörde

Um (werdende) Mütter und Väter über die vor Ort bestehenden Hilfs- und Beratungsangebote informieren zu können, wird zunächst die Kenntnis darüber benötigt, welche Familien im Einzugsgebiet Nachwuchs bekommen (haben). Die Daten der Familien mit neugeborenen Kindern (bei werdenden Eltern scheint eine Aufgabenerfüllung nur dann möglich, wenn diese sich selbst an den Familieninformationsdienst wenden) liegen den Meldebehörden (sowie den Standesämtern) vor. Eine Datenübermittlung, dh eine Weitergabe dieser Daten an eine andere Stelle (funktionaler Stellenbegriff¹⁵)

ist aber nur dann zulässig, wenn entweder eine Einwilligung des/der Betroffenen vorliegt oder eine gesetzliche Befugnis zur Datenweitergabe besteht. Hierbei ist zunächst danach zu differenzieren, welche Stelle innerhalb der Kommunalverwaltung die Information der Eltern durchführt.

Handelt es sich bei der aufgabenerfüllenden Stelle um das Bürgermeisteramt, ist keine Datenübermittlung erforderlich. Dem/Der Bürgermeister/in als Meldebehörde¹⁶ liegen die Daten bereits vor. Soll eine andere öffentliche Stelle, zB das Jugendamt, die Information der Eltern durchführen, wird zur Weitergabe der Daten durch die Meldebehörde eine Befugnis benötigt. Eine solche könnte sich aus den Landesmeldegesetzen ergeben. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass das Meldewesen bis zur Föderalismusreform im Jahr 2006 der Rahmengesetzgebung des Bundes unterfiel. Derzeit gibt es ein Melderechtsrahmengesetz (MRRG) des Bundes sowie Landesmeldegesetze (LMG) in allen 16 Bundesländern. Solange der Bund nicht von seiner nunmehr bestehenden ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Meldewesens (Art. 73 Abs. 1 Nr 3 GG) Gebrauch macht, gelten die Landesmeldegesetze fort (Art. 125 a Abs. 3 GG).

Alle LMG sehen vor, dass die Meldebehörde einer anderen Behörde oder sonstigen öffentlichen Stelle aus dem Melderegister ua Vor- und Familiennamen, Anschriften, Tag und Ort der Geburt sowie den gesetzlichen Vertreter übermitteln darf, wenn dies zur Erfüllung einer in ihrer Zuständigkeit oder in der Zuständigkeit des Datenempfängers liegenden Aufgabe erforderlich ist (vgl § 18 Abs. 1 MRRG).¹⁷ Die neue Vorschrift des § 2 KKG eröffnet eine entsprechende Aufgabe des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe: die Information möglichst aller Eltern mit neugeborenen Kindern. Allerdings ist die hier gewünschte regelmäßige Übermittlung der Meldedaten aller Eltern mit neugeborenen Kindern, dh eine Datenübermittlung, die ohne Ersuchen, anlassbezogen und regelmäßig wiederkehrend erfolgt, insbesondere im Wege automatisierter Abrufverfahren,¹⁸ nur dann zulässig, wenn eine Rechtsvorschrift dies vorsieht (vgl § 18 Abs. 4 MRRG: „[...] soweit dies durch Bundes- oder Landesrecht unter Festlegung des Anlasses und des Zwecks der Übermittlungen, der Datenempfänger und der zu übermittelnden Daten bestimmt ist.“).¹⁹

Entsprechende Regelungen iSd § 18 Abs. 4 MRRG finden sich – ausdrücklich im Hinblick auf die Information der Eltern über Unterstützungsangebote – nicht. Im Saarland gibt es allerdings eine Regelung, die die quartalsmäßige Übermittlung der Daten aller innerhalb der letzten drei Monate geborenen Kinder oder zugezogenen Minderjährigen an die örtlichen Träger der Jugendhilfe zur Durchführung von Präventionsmaßnahmen zum Schutz vor Vernachlässigung Minderjähriger regelt (§ 15 Meldedaten-Übermittlungsverordnung – MeldDÜV). In den LMG Bayerns und des Saarlands gibt es zudem Regelungen, die eine regelmäßige Datenübermittlung bestimmter Daten von bestimmten Personen ermöglichen.²⁰

Um die regelmäßige Übermittlung der für die Information der Eltern erforderlichen Daten bundeseinheitlich zu ermöglichen, sollte de lege ferenda eine Regelung geschaffen werden, die vorsieht, dass aus Anlass der Geburt eines Kindes zum Zweck der Information der Eltern über örtliche Unterstützungsangebote im Bereich der Kindesentwicklung die für die Informationsaufgabe nach § 2 Abs. 1 KKG zuständige Stelle die hierfür erforderlichen Kontaktdaten der Eltern durch die Meldebehörde übermittelt bekommt.²¹ Der derzeit vorliegende Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Meldewesens (MeldFortG)²² sieht eine entsprechende Regelung nicht vor. In der Begründung zum Regierungsentwurf wird darauf verwiesen, dass entsprechende Regelungen – Erlaubnistatbestände für die regelmäßige Datenübermittlung – in den Fachgesetzen, mithin in den jeweiligen bereichsspezifischen Vorschriften erfolgen sollen.²³ Insofern ist hier daran zu denken, dass im KKG selbst geregelt werden könnte, dass eine regelmäßige Übermittlung der Meldedaten aller Eltern mit neugeborenen Kindern an die für die Information der Eltern zuständige Stelle zulässig ist (vgl hierzu die Regelung zur Übermittlung der Kontaktdaten von Müttern nichtehelicher Kinder durch das Standesamt an das Jugendamt: § 52 a Abs. 4 SGB VIII).

Sollen die Familienbesuche nicht durch den Träger der öffentlichen, sondern durch einen Träger der freien Jugendhilfe durchgeführt werden, kommt (wenn eine Vorschrift geschaffen wird, die die regelmäßige Datenübermittlung ermöglicht) ebenfalls eine Übermittlung der Kontaktdaten durch die Meldebehörde in Betracht, sofern der öffentliche Träger den freien Träger in die Aufgabenerfüllung einbeziehen kann (vgl die Ausführungen hierzu oben unter I. aE). Es wäre ein unnötiger Formalismus, und nicht gerade ein Akt der Datensparsamkeit („soviel wie nötig, so wenig wie möglich“), wenn die Meldebehörde die Daten zunächst an den öffentlichen Träger und dieser die Daten dann zur Aufgabenerfüllung an den freien Träger weitergeben würde. Aber auch hier gilt das Ausgeführte: Eine regelmäßige Übermittlung ist derzeit nur in wenigen Bundesländern zulässig.

2. Andere Möglichkeiten der Datenerlangung

Im Ulmer Modellprojekt hat man verschiedene Lösungswege entwickelt, um die Eltern zu erreichen bzw erst einmal die Daten der zu besuchenden Familien für die erste Kontaktaufnahme zu erlangen: An einigen Modellstandorten werden nur die Eltern angeschrieben, bei denen eine Veröffentlichung der Geburt im Amtsblatt erfolgt ist. Bei diesem Vorgehen können naturgemäß nicht alle Eltern erreicht werden. In anderen Städten erfolgt ein Anschreiben durch den/die Bürgermeister/in als Meldebehörde, mit dem um Einwilligung zur Weitergabe der Kontaktdaten an den Familienbesuchsdienst ersucht wird. Die Rücklaufquote fiel im Rahmen des Modellprojekts bei

diesem Vorgehen, das ein aktives Einfordern des Familienbesuchs durch die Eltern voraussetzt, nur sehr gering aus.²⁴ Es besteht auch die Möglichkeit, bereits bei Anzeige der Geburt für das Standesamt um entsprechende Einwilligung der Eltern zu ersuchen. In anderen Kommunen/Kreisen werden die Familienbesuche durch Verwaltungsangestellte der Meldebehörde durchgeführt, was eine Datenübermittlung entbehrlich macht. Im Ulmer Modellprojekt haben sich manche Eltern auch aktiv um einen Familienbesuch bemüht, nachdem sie durch Bekannte, Flyer, Presse oder sonstige Öffentlichkeitsarbeit auf den Familienbesuch aufmerksam gemacht wurden. Das war aber nur zu einem geringen Anteil der Fall.²⁵ Alle diese entwickelten Wege sind rechtlich zulässig und denkbar, um die Aufgabe aus § 2 Abs. 1 KKG (Information der Eltern) zu erfüllen. Um aber möglichst viele Eltern informieren zu können, ist das Schaffen einer gesetzlichen Regelung zur regelmäßigen Datenübermittlung der Weg der Wahl.

VI. Familienbesuch und Datenschutz

Soll die Informationsaufgabe des § 2 Abs. 1 KKG im Rahmen eines Familienbesuchs erfüllt werden, gibt es neben der Erlangung der Kontaktdaten drei weitere Punkte, an denen die Grundrechtsrelevanz und die datenschutzrechtliche Perspektive deutlich werden und an denen entsprechende Fragestellungen auftauchen: das Einholen einer Einwilligung zum Besuch, der Besuch an sich und schließlich die Dokumentation des Besuchs.

1. Einholen der Einwilligung zum Besuch

Da es keinerlei rechtliche Befugnis zur Durchführung des Familienbesuchs gibt, die insbesondere einen Eingriff in die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) und die informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 iVm Art. 1 Abs. 1 GG) rechtfertigen würde, ist der Familienbesuch nur mit Einwilligung des/der Betroffenen möglich.

Auch hinsichtlich des Einholens der entsprechenden Einwilligung bestehen an den verschiedenen baden-württembergischen Modellstandorten unterschiedliche Vorgehensweisen: ZT erfolgt ein Anschreiben an die Eltern, in dem auf die Möglichkeit des Familienbesuchs hingewiesen wird. Der Besuch muss dann bspw mit Rückantwortpostkarte aktiv eingefordert werden. Bei diesem Vorgehen war die Rücklaufquote im Modellprojekt allerdings sehr gering.²⁶ Aus fachlicher Sicht gilt es zu bedenken, dass bei einem solchen Vorgehen gerade die Eltern eher nicht erreicht werden, deren Möglichkeiten, sich selbst über Hilfs- und Beratungsangebote zu informieren, eingeschränkt sind, die man aber mit dem Angebot insbesondere erreichen will/soll.

Eine andere Möglichkeit besteht darin, den Familien einen Terminvorschlag mit Ablehnungsoption zu senden. Erfolgt hierauf keine Reaktion, steht der/die Familienbesucher/in zum angegebenen Termin vor der Tür. Grundlegend ist auch bei diesem Vorgehen, dass die Freiwilligkeit des Angebots stets gewahrt bleiben muss und den Familien auch transparent gemacht wird. In diesem Fall wird nämlich erst durch den Besuch an sich geklärt, ob eine Einwilligung in den Besuch und in die damit verbundene Datenerhebung gegeben wird. Keinesfalls ist in der fehlenden Antwort auf das

Anschreiben eine Einwilligung zu sehen, denn Schweigen ist grundsätzlich keine Willenserklärung, bedeutet also weder Zustimmung noch Ablehnung.²⁷

Schließlich gibt es auch Kommunen/Kreise, die einen „Überraschungsbesuch“ bei den Familien machen, diesen also nicht vorher ankündigen. Bei diesem Vorgehen ist allerdings zu bedenken, dass es eher an eine Hausdurchsuchung erinnert, die das Überraschungsmoment ausnutzt oder an unerwünschte Haustürverkäufe. Dem Aufbau einer Vertrauensbeziehung dient es sicherlich weniger, sondern könnte in dieser Hinsicht sogar hinderlich sein. Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, dass möglichst viele Familien erreicht werden und von dem Informationsangebot profitieren können sollen. Aus rechtlicher Sicht ist dieses Vorgehen nicht zu beanstanden, solange auch hier die Freiwilligkeit gewahrt bleibt. Es besteht aber keinesfalls eine Befugnis, ohne Einwilligung in die Wohnung zu gelangen.

Unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten bedarf die bloße Kontaktaufnahme mittels Anschreiben keiner gesetzlichen Befugnis, da hierin kein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung zu sehen ist. Schließlich muss die Verwaltung (zB Bürgermeisteramt oder Jugendamt) mit den Bürger/inne/n in Kontakt treten können. Auch freien Trägern ist es möglich, Familien zu kontaktieren, um diese bspw auf eigene bzw sonstige in der Kommune bestehende Leistungsangebote hinzuweisen.

Die öffentliche Verwaltung braucht für ihr Handeln das Vorliegen einer öffentlichen Aufgabe. Sofern das Bürgermeisteramt oder das Landratsamt die Eltern anschreibt, ist von einer durch die Kommune selbst festgelegten, freiwilligen Aufgabe, etwa im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge, auszugehen (zumindest solange es keine von § 2 Abs. 2 S. 3 KKG abweichende landesgesetzliche Zuständigkeitsregelung gibt). Schreibt der öffentliche Träger der Jugendhilfe die Familien an, ist ihm diese Informationsaufgabe nach § 2 Abs. 1 KKG mangels anderweitiger landesgesetzlicher Regelungen gesetzlich zugewiesen (§ 2 Abs. 2 S. 3 KKG). Die Kommune kann, wie bei allen schlichthoheitlichen Aufgaben, freie Träger oder Privatpersonen zur Erfüllung heranziehen.

2. Besuch

Ist die Einwilligung erteilt und findet der Besuch statt, erfährt der/die Besucher/in zwangsläufig bereits allein durch das Betreten der Wohnung persönliche Daten der besuchten Familie, dh Informationen, die die persönlichen

Lebensverhältnisse betreffen. Diese Datenerhebung ist von der Einwilligung, die Wohnung zu betreten, umfasst. Die Einwilligung geht aber bspw nicht so weit, dass der/die Familienbesucher/in sich die ganze Wohnung, insbesondere zB das Kinderzimmer, anschauen darf. Der Umfang der Einwilligung bestimmt sich allein nach dem Willen des/der Betroffenen.

Im Übrigen ist eine Datenerhebung nach dem Prinzip der Aufgabenbindung nur zulässig, soweit sie zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Aufgabe nach § 2 Abs. 1 KKG ist die Information der Eltern. Um passgenau und zielgerichtet, mithin effektiv informieren zu können, ist es notwendig, auch einige Daten über die Familie zu erhalten. So können für eine Familie bspw insbesondere Informationen über Kinderbetreuungsmöglichkeiten relevant sein, weil die Familie keine

Verwandtschaft vor Ort hat oÄ. Solche Informationen dürfen daher thematisiert werden. Die Grenze ist erreicht, wenn Daten abgefragt werden, die nicht zur Aufgabenerfüllung benötigt werden.

Beim Familienbesuch durch das Jugendamt besteht eine Besonderheit: Der Besuchszweck kann sich im Verlauf des Besuchs ändern. So kann ein reiner Familienbesuch bspw in eine Beratung nach § 52 a SGB VIII oder nach § 16 SGB VIII übergehen. Dann gelten automatisch die Sozialdatenschutzvorschriften der §§ 61 ff SGB VIII. Diese finden beim reinen Familienbesuch hingegen keine Anwendung, da die Information der Eltern keine Aufgabe nach dem SGB VIII, sondern nach dem KKG ist (vgl insofern § 61 Abs. 1 S. 2 SGB VIII). Der Wechsel der Funktion des/der Familienbesuchers/besucherin ist der Familie deutlich zu machen und nur bei Einwilligung möglich.

Führt eine andere Stelle (zB freier Träger oder eine Privatperson) die Familienbesuche durch, ergibt sich der Umfang einer zulässigen Datenerhebung aus dem Vertrag zwischen den Besuchten und dem/der Besucher/in, den diese über den Beratungsauftrag im Einzelfall abschließen. In diesem Hilfefkontrakt ist vereinbart, was die Fachkraft in der Familie tun soll und darf. Nach dieser vereinbarten Aufgabe richtet sich der Umfang der zulässigen Datenerhebung.

Eine Datenerhebung über das zur Aufgabenerfüllung nach § 2 Abs. 1 KKG Erforderliche hinaus ist von der *Einwilligung in den Familienbesuch* jedenfalls nicht umfasst und daher unzulässig. Eine Datenweitergabe, zB an eine Beratungsstelle bei erkanntem (möglichen) weitergehenden Hilfebedarf, kommt grundsätzlich nur mit Einwilligung des/der Betroffenen in Betracht. Etwas anderes gilt selbstverständlich an der Schwelle zur Kindeswohlgefährdung. Die Zulässigkeit der Datenweitergabe ergibt sich hier (wie sonst auch in diesen Fällen) aus dem Gedanken des rechtfertigenden Notstands.

3. Dokumentation

Auch für die Dokumentation gilt das Prinzip der Aufgabenbindung: Es darf nur dokumentiert werden, was zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Um die Information möglichst vieler/aller Eltern zu gewährleisten, scheint es erforderlich, aber auch ausreichend, zu dokumentieren, dass ein Besuch in der betreffenden Familie stattgefunden oder eben nicht stattgefunden hat. (Dies gilt im Übrigen auch für den Fall, dass die Information der Eltern nicht durch einen Familienbesuch in deren Wohnung, sondern bspw an einem anderen Ort erfolgt.) Eine weitergehende Dokumentation kommt bei einem reinen Familienbesuch (bzw bei einem andernorts stattfindenden persönlichen Informationsgespräch) nur bei Einwilligung des/der Betroffenen in Betracht. Dies gilt insbesondere auch für die vielfach in diesem Zusammenhang verwendeten Dokumentationsbögen.

Eine Speicherung der Daten ist nicht zeitlich unbegrenzt, sondern nur so lange zulässig, wie die Daten zur Aufgabenerfüllung benötigt werden, dh im Fall der Familienbesuche: Finden die Besuche bspw immer innerhalb von sechs Monaten nach der Geburt statt, darf die Dokumentation auch nur für diesen Zeitraum aufbewahrt werden, um einerseits Doppelbesuche, andererseits fehlende Besuche zu vermeiden.

Nur der Familienbesuchsdienst darf Zugriff auf die Daten haben. Eine Weitergabe der Daten kommt grundsätzlich nur bei Einwilligung in Betracht. Sollen die Daten für statistische Zwecke genutzt werden, ist dies bei ausreichender Anonymisierung zulässig.

VII. Informationsaufgabe des § 2 Abs. 1 KKG – Familienbesuch als Methode zur Aufgabenerfüllung (§ 2 Abs. 2 KKG)

Der Familienbesuch hat durch das BKiSchG einen gesetzlichen Rahmen gefunden, obgleich die mit Einführung des § 2 KKG normierte Aufgabe die Information (werdender) Eltern über Unterstützungsangebote rund um die Geburt und die ersten Lebensjahre ist. Der Gesetzgeber knüpft mit der Möglichkeit, diese Informationsaufgabe durch ein persönliches Gespräch zu erfüllen, das auf Wunsch der Eltern auch in deren Wohnung stattfinden kann, an die entwickelten Modelle zu den sog. Willkommens-, Begrüßungs- oder Familienbesuchen an.

Durch die gewählte Konstruktion der Vorschrift (Landesrecht kann abweichende Zuständigkeitsregelungen treffen) ist gewährleistet, dass die in zahlreichen Kommunen und Kreisen gewachsenen Strukturen erhalten bleiben können. Es besteht allerdings noch gesetzgeberischer Handlungsbedarf im Hinblick auf die Zulässigkeit der regelmäßigen Übermittlung der für die Aufgabenerfüllung benötigten Daten.

Mit der klaren Aufgabenbeschreibung – Aufgabe ist die Information der Eltern, der Familienbesuch auf Wunsch der Eltern nur eine mögliche Methode zur Aufgabenerfüllung – erteilt der Bundesgesetzgeber gleichzeitig möglichen Kontrollintentionen eine klare Absage. Er ordnet die Familienbesuche als freiwilliges Angebot an (werdende) Eltern ein. So verstanden – und nicht etwa als Elternkontroll-Patrouille – ist die Information der Eltern (auch in Form eines Willkommensbesuchs) ein wertvolles Instrument als Teil der Frühen Hilfen. Es dient dem allgemeinen Ziel der Frühen Hilfen, Eltern und ihre Kinder als zentrale Kooperationspartner in der Hilfebeziehung zu gewinnen.²⁸

* Die Verf. ist Rechtsanwältin und Referentin für Kinder- und Jugendhilferecht im Deutschen Institut für Jugendhilfe und Familienrecht (DIJuF) eV, Heidelberg, und dort in der Abteilung Rechtsberatung insbesondere für juristische Fragestellungen aus den Bereichen Kinderschutz und Datenschutz zuständig.

¹ BGBl 2011 I, 2975.

² Allerdings in der Gesetzesbegründung (BT-Drucks. 17/6256): „Klarstellend wird lediglich geregelt, dass die Information der (werdenden) Eltern auf deren Wunsch auch im Rahmen eines sog. Willkommensbesuchs erfolgen kann.“

³ BT-Drucks. 17/6256.

⁴ BT-Drucks. 17/6256.

⁵ Vgl. *Schatte*, in: Bastian ua, Frühe Hilfen für Familien und soziale Frühwarnsysteme, 2008, 189, 201.

⁶ Vgl. *Schulze* Jugendhilfe aktuell 2/2008, 33, 36.

⁷ Vgl. hierzu *Ziegenhain* ua, Abschlussbericht Aktionsprogramm „Familienbesucher“, 2011, 3.

⁸ Hierzu *Pillhofer* ua JAmt 2012, 2 in diesem Heft; weitere Informationen sind unter www.familienbesucher.de zu finden.

⁹ Zum Ganzen *Ziegenhain* (Fn 7).

¹⁰ *Götte/Meysen*, Datenschutzrechtliche Expertise zum Aktionsprogramm „Familienbesucher“, 2012, in Kürze abrufbar unter www.familienbesucher.de und www.dijuf.de.

¹¹ Vgl. *Schöne*, Kontrolle als Element von Fachlichkeit in den sozialpädagogischen Diensten der Kinder- und Jugendhilfe, AGJ, 2008, 5.

¹² Vgl. hierzu *Meysen* ua, Frühe Hilfen im Kinderschutz, 2009, 29.

¹³ BVerfGE 89, 1, 6.

¹⁴ BVerfGE 65, 1, 42.

¹⁵ Vgl zum Begriff *Dammann*, in: Simitis, BDSG, 6. Aufl. 2006, § 2 Rn 15.

¹⁶ Erläuterung: Da die Ortspolizeibehörde, also die Gemeinde, Meldebehörde ist, liegen dem/der Bürgermeister/in als Leiter/in der Gemeindeverwaltung die Meldedaten vor.

¹⁷ Vgl die Regelungen in den LMG: Baden-Württemberg: § 29 Abs. 1; Bayern: Art. 28 Abs. 1; Berlin: § 25 Abs. 1; Brandenburg: § 28 Abs. 1; Bremen: § 30 Abs. 1; Hamburg: § 31 Abs. 1; Hessen: § 31 Abs. 1; Mecklenburg-Vorpommern: § 31 Abs. 1; Niedersachsen: § 29 Abs. 1; Nordrhein-Westfalen: § 31 Abs. 1; Rheinland-Pfalz: § 31 Abs. 1; Saarland: § 31 Abs. 1; Sachsen: § 29 Abs. 1; Sachsen-Anhalt: § 29 Abs. 1 MG iVm § 11 Abs. 1 Nr 1 DSG; Schleswig-Holstein: § 24 Abs. 1; Thüringen: § 28 Abs. 1.

¹⁸ BR-Drucks. 524/11, 82.

¹⁹ Vgl die Regelungen in den LMG: Baden-Württemberg: § 29 Abs. 4; Bayern: Art. 28 Abs. 5; Berlin: § 26 Abs. 1; Brandenburg: § 29 Abs. 1; Bremen: § 30 Abs. 4; Hamburg: § 31 Abs. 5; Hessen: § 31 Abs. 4; Mecklenburg-Vorpommern: § 31 Abs. 5; Niedersachsen: § 29 Abs. 4; Nordrhein-Westfalen: § 31 Abs. 4; Rheinland-Pfalz: § 31 Abs. 4; Saarland: § 31 Abs. 4; Sachsen: § 29 Abs. 1; Sachsen-Anhalt: § 32 Abs. 2 MG iVm § 11 Abs. 1 Nr 1 DSG; Schleswig-Holstein: § 24 Abs. 6; Thüringen: § 28 Abs. 6.

²⁰ Zu den Besonderheiten in Bayern vgl § 28 Abs. 5 S. 2 MG und im Saarland vgl § 31 Abs. 4 S. 2 MG.

²¹ Vgl zu entsprechenden Regelungen zur Übermittlung von Meldedaten im Rahmen von Früherkennungsuntersuchungen bspw in Hessen § 18 a MeldDÜ-VO (Meldedaten-Übermittlungsverordnung) (iVm § 43 MG).

²² BR-Drucks. 524/11.

²³ BR-Drucks. 524/11, 82.

²⁴ Vgl Protokoll der 4. Beiratssitzung im Rahmen des Aktionsprogramms „Familienbesucher“, 2010, 3; unveröffentlicht; auf Anfrage erhältlich über das Universitätsklinikum Ulm.

²⁵ *Ziegenhain* (Fn 7), 16.

²⁶ S. Fn 24.

²⁷ Vgl *Ellenberger*, in: Palandt, BGB, 70. Aufl. 2011, Einf v § 116 Rn 7.

²⁸ *Meysen/Schönecker*, in: Freese ua, Frühe Hilfen und Kinderschutz in den Kommunen. Praxisgrundlagen, 2011, 77, 79.