

Beschluss-Reg.-Nr. 128/o8 **der 16. Sitzung des LJHA am 15.12.2008 in Erfurt**

Stellungnahme zum Gesetz Weiterentwicklung Kinderschutz

Der LJHA beschließt die Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung „Thüringer Gesetz zur Weiterentwicklung des Kinderschutzes“ sowie zum Gesetzentwurf der SPD-Landtagsfraktion „Thüringer Gesetz zur Verbesserung des Schutzes von Kindern (Thüringer Kinderschutzgesetz – ThürKinderSchG).

Abstimmung: 12 Ja-Stimmen
 0 Nein-Stimmen
 5 Enthaltungen

einstimmig angenommen

Zum Entwurf der Landesregierung:

Vorbemerkung:

Der vorliegende Gesetzentwurf der Landesregierung befasst sich ausschließlich mit Fragen der Kindergesundheit, obgleich der Gesetzestitel zu weit mehr intendiert. Die weitergehende und damit auch dem Gesetzestitel Rechnung tragende Ausformung kommt im Entwurf der SPD-Landtagsfraktion zum Ausdruck. Sollte der sicherlich nicht gering zu schätzende, jedoch reduzierte Ansatz im Rahmen der Kindergesundheit und auch des Kinderschutzes weiterhin verfolgt werden, so sollte zumindest der Landesgesetzgeber den Titel eindeutig mit dem Schwerpunkt des Gesetzes abgleichen.

Zu Artikel 1 des Gesetzentwurfes der Landesregierung und zu Teil 3 des Gesetzentwurfes der SPD
Grundsätzlich ist das mit beiden Gesetzentwürfen verfolgte Ziel, die Kindergesundheit und damit auch den Kinderschutz durch eine höhere Teilnahme an den Früherkennungsuntersuchungen zu fördern, zu begrüßen. Die Botschaft könnte lauten:

„Das Wohl deines Kindes ist gefährdet, wenn du das Angebot der Früherkennungsuntersuchung nicht im Interesse deines Kindes annimmst.“

Zur Erreichung des Zieles müssen Beratung und Hilfe statt Kontrolle, Sanktion und Restriktion absolut im Vordergrund stehen. Aus diesem Grund ist die Ausgewogenheit beider Entwürfe zu prüfen, insbesondere auf das dahinterliegende System der präventiven Gesundheitskontrolle.

Früherkennungs- und Vorsorgeuntersuchungen fallen unter die Rechtsnorm des SGB V und sind damit Auftrag für den Öffentlichen Gesundheitsdienst. Wenn, wie zu Artikel 1 des Gesetzentwurfes der Landesregierung in seiner Begründung ausgeführt, „ein System der präventiven Gesundheitskontrolle für Kinder geschaffen werden“ soll, dann sollte ein abgestuftes, auch dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechendes System unter Einbeziehung und Verantwortung des Gesundheitsamtes gesetzlich eingeführt und der im Gesetzentwurf enthaltene formale Schematismus Einladung – Erinnerung – Meldung i.S. Kinder- und Jugendschutz aufgehoben werden.

Es wird daher vorgeschlagen, dass die Meldung durch das Vorsorgezentrum zunächst an das Gesundheitsamt erfolgt, das seinerseits den Personensorgeberechtigten eine Kontaktaufnahme anbietet. Das Angebot eines persönlichen Gesprächs (nach Möglichkeit aufsuchend) ist zweifelsfrei ein wesentlicher Faktor, damit das Einladende voll zur Geltung kommt. Der vorliegende Gesetzentwurf hebt leider nicht auf die Wirkung eines persönlichen Gesprächs in diesem Prozess ab.

Aus Sicht des Landesjugendhilfeausschusses ist das persönliche Gespräch förderlich und sollte durch das Gesundheitsamt wahrgenommen werden. Hierfür sprechen mehrere Gründe:

1.

Die Teilnahme an Früherkennungsuntersuchungen ist lt. SGB V ein freiwilliges gesundheitsförderndes (ärztlich-medizinisches) Angebot. Für eine (persönliche) Beratung sind medizinische Kenntnisse erforderlich, die die Fachkräfte in der Verwaltung des Jugendamtes nicht haben können und (müssen). Die Nichtteilnahme an der Früherkennungsuntersuchung kann unterschiedliche Gründe haben:

- Eltern sind der Auffassung, den Gesundheits- und Entwicklungsstand ihres Kindes aufgrund eigener Kenntnisse selbst einschätzen zu können.
- Eltern sind mit der Qualität der Untersuchung unzufrieden.
- Eltern präferieren alternativmedizinische Angebote.

2.

Gem. § 16 Abs. 2 ThürKitaG führt der öffentliche Gesundheitsdienst – unter der Voraussetzung der Zustimmung der Eltern - jährlich einmal in der Tageseinrichtung eine ärztliche und eine zahnärztliche Vorsorgeuntersuchung der Kinder durch. Auch wenn dies zur Zeit noch nicht flächendeckend in Thüringen Realität ist, kann trotzdem festgehalten werden: Das Gesundheitsamt verfügt über entsprechende Informationen, welche Eltern das Gesundheitsfürsorgeangebot für ihre Kinder annehmen. Die Daten sind und bleiben im Gesundheitsamt. Das Gesundheitsamt könnte auf Grund seines Wirkens die vom Vorsorgezentrum eingehenden Informationen darauf hin prüfen, ob Kinder sowohl an der Vorsorgeuntersuchung als auch an der Früherkennungsuntersuchung (insbesondere U 7 – U 9) nicht teilnehmen. Es läge damit eine Informationsverdichtung vor, die ein persönliches Gespräch mit den Personensorgeberechtigten (Beratung, Unterstützung, Angebote zur Nachholung) begründen würde.

3.

Wenn Hauptzweck des Gesetzes die Förderung der Kindergesundheit ist und dies auf eine Erhöhung der Teilnehmerrate an den Früherkennungsuntersuchungen zuvorderst abzielt, dann sollte auch geprüft werden, welches örtliche Amt dem Gesetz zielführender dient. Wie in mehreren Stellungnahmen des Landesjugendhilfeausschusses bereits vorgetragen, ist dies – nicht nur auf Grund der Zuständigkeit, sondern auch wegen der elterlichen Wahrnehmung - zuvorderst das Gesundheitsamt. Im Bereich des Gesundheitswesens besteht die Möglichkeit eines systematischen und relativ breiten Zugangs zu Familien mit Kindern. Die Angebote werden kaum als stigmatisierend und kontrollierend wahrgenommen, was jedoch auf die Angebote des Jugendamtes gegenwärtig eher zutrifft.

Das Jugendamt wird in der Bevölkerung – leider noch sehr stark verbreitet – als eine Instanz der Kontrolle, Intervention und Restriktion angesehen; d.h., es ist sehr stark angstbesetzt und mit Vorurteilen behaftet. Da das Gesundheitsamt nicht einbezogen wird, ergibt sich, ohne auf die rechtlichen Feinheiten an dieser Stelle bereits eingehen zu wollen, folgendes Bild:

„Gehst du nicht mit deinem Kind zur Früherkennungsuntersuchung, dann melden wir es dem Jugendamt.“

Es wirkt – mit dem Hinweis auf die Wahrnehmung der Eltern – bedrohlich, zumal das Einladungsweisen vor allem auch „über die mit einer Nichtteilnahme verbundenen Konsequenzen“ (vgl. Lösungsansatz im Gesetz) informieren soll. Daher sollte der Gesetzentwurf hinsichtlich seiner Vermittlung auf die Bevölkerung und deren Wirkung auf den Ruf des Jugendamtes ebenso geprüft werden.

Die §§ 7 und 8 des Gesetzentwurfes der Landesregierung lehnen sich an das Hessische Kindergesundheitsschutzgesetz an.

Das Deutsche Institut für Jugendhilfe und Familienrecht (DIJuF) führt in einem Rechtsgutachten zum damaligen Entwurf des Hessischen Kindergesundheitsschutzgesetzes in Bezug auf die Auslegung des § 8a SGB VIII folgendes aus (Jugendamt, Heft 03/2008, S. 140): „Die Vorschrift fordert gewichtige Anhaltspunkte und nicht vage Mutmaßungen über möglicherweise vorliegende Hinweise.“ Im Zwischenergebnis kommt das Gutachten zu der Feststellung, dass sich aus „bloßer Nichtinanspruchnahme von Früherkennungsuntersuchungen“ keine „gewichtigen Anhaltspunkte für eine Kindeswohlgefährdung ergeben“ (ebd.).

Die Nichtteilnahme an einer (freiwilligen) Früherkennungsuntersuchung ist für sich genommen noch kein gewichtiger Anhaltspunkt im Sinne des § 8a SGB VIII und kann somit das im § 8 des Entwurfes vorgesehene Verfahren nicht auslösen. Eine versäumte Untersuchung kann allenfalls ein Indiz für eine mögliche Kindeswohlgefährdung sein kann.

Die Regelung in § 8 des Gesetzentwurfes zielt auf einen unspezifischen Prüfauftrag ab, sofern es sich nur auf den Fakt der Nichtteilnahme bezieht. Wie soll das Jugendamt eine sach- und fachgerechte Gesamtwürdigung vornehmen, wenn dem Jugendamt die übermittelten Personen nicht bekannt sind? Der Gesetzentwurf vermeidet zwar, dem Jugendamt aufzuerlegen, den Familien Kontrollbesuche abzustatten. Was aber soll das Jugendamt tun, wenn ihm keine Erkenntnisse über einen potentiellen Hilfebedarf vorliegen und diese dennoch geprüft werden sollen? Im Ergebnis bleibt festzuhalten: Das Jugendamt soll Personensorgeberechtigte daraufhin kontrollieren, ob „sie Kindesmisshandler oder -vernachlässiger sind (vgl. DIJuF, Stellungnahme zum Entwurf einer Änderung des § 8a SGB VIII, 24. April 2008).“

Unstrittig ist jedoch:

Erlangt das Jugendamt durch die an ihn weitergeleiteten Informationen Kenntnis darüber, dass es sich um Familien handelt, die ihm bereits durch andere Meldungen und Hilfebedarfe bekannt sind, so liegt ein weiteres Indiz vor, was zwingendermaßen den Verfahrensablauf nach § 8a SGB VIII auslösen wird.

Ebenso wird das Jugendamt tätig, wenn eine Meldung gem. § 10 Abs. 2 des Gesetzentwurfes erfolgt.

Im Ergebnis der Ausführungen wird – auch unter gleichzeitiger Würdigung des § 12 des Gesetzentwurfes der SPD-Landtagsfraktion - vorgeschlagen:

Die Früherkennungsuntersuchungen sind ein freiwilliges Angebot des Gesundheitswesens und dienen der Verbesserung und Erhaltung der Kindergesundheit. Sie sind ärztlich-medizinisch ausgerichtet und stellen gegenwärtig kein zielgerichtetes Instrument zum Erkennen gewichtiger Anhaltspunkte dar. Untermauert wird dieses unter anderem durch die Ablehnung des Gemeinsamen Bundesausschusses zur Aufnahme von Regelungen betreffend Screening auf Kindesmisshandlung/ -vernachlässigung/-missbrauch in die Kinder-Richtlinien (BANz Nr. 234, 14. Dezember 2007, S. 8268).

1.

Die Meldung des Vorsorgezentrums über eine Nichtteilnahme an einer Früherkennungsuntersuchung erfolgt grundsätzlich an das Gesundheitsamt.

Da es sich hierbei um eine Aufgabenwahrnehmung im übertragenen Wirkungskreis handelt, ist eine Auftragskostenpauschalregelung im Gesetzentwurf aufzunehmen (Vgl. § 13 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 des Gesetzentwurfes der SPD-Landtagsfraktion).

2.

Die Einbeziehung des Jugendamtes erfolgt durch das Gesundheitsamt, wenn ein über die Gesundheitsförderung hinausgehender Hilfebedarf besteht und/oder gewichtige Anhaltspunkte für eine Kindeswohlgefährdung vorliegen (in Analogie § 10 Abs. 2 des Gesetzentwurfes).

3.

Um jedoch keine Zeit zu verlieren, wäre parallel zu prüfen, ob ein Personendatenabgleich zwischen den Ämtern hergestellt werden kann, der es ermöglicht, zeitnah zu prüfen, ob es sich um Familien handelt, die bereits dem Jugendamt „bekannt sind“ und ein Handeln im Sinne des § 8a SGB VIII auslösen (Vgl. Regelungsansatz in § 12 Abs. 2 des Gesetzentwurfes der SPD-Landtagsfraktion).

Zu § 10 des Gesetzentwurfes der Landesregierung und zu § 15 des Gesetzentwurfes der SPD-Landtagsfraktion – Zusammenarbeit von Gesundheitshilfe und Jugendhilfe

Es wird vorgeschlagen, die Profession „Psychologe“ mit aufzunehmen, zumal diese auch eine eigenständige Berufsbezeichnung ist, die nicht zwingendermaßen auf Psychotherapie ausgelegt sein muss.

In § 10 Abs. 2 des Gesetzentwurfes der Landesregierung (analog § 15 Abs. 2 des Gesetzentwurfes der SPD-Landtagsfraktion sind nach dem Wort „befugt“ die Worte „und verpflichtet“ einzufügen.

Begründung:

Das Wort „befugt“ gestattet den ausgewiesenen Professionen, Informationen an das Jugendamt zu geben und stellt insofern eine Erlaubnisnorm dar. Zum Schutz des Kindes ist es jedoch notwendig, auch eine Verpflichtung einzufügen, die eine unverzügliche Einleitung des Verfahrens nach § 8a SGB VIII erforderlich macht.

Zu § 11 des Gesetzentwurfes der Landesregierung – Berichtspflicht

Es wird vorgeschlagen, auch eine Berichtspflicht der Landesregierung gegenüber dem Landtag aufzunehmen.

Zu Artikel 2 des Gesetzentwurfes der Landesregierung – Änderung Thüringer Erziehungsgeldgesetz

In § 1 Abs. 1 Nr. 3 wird eine neue Gewährleistungsvoraussetzung geschaffen. Problematisch ist jedoch, ob eine Nichtteilnahme an der Früherkennungsuntersuchung „eine mangelnde Erziehungsleistung“ darstellt, die durch die Nichtteilnahme erwiesen wird und letztlich zum Verlust des Anspruchs führt (vgl. Begründung zu § 1 Abs. 2).

Auch wenn der Grundansatz der Regelung, durch monetären Anreiz eine Erhöhung der Teilnahme zu erzielen, grundsätzlich unterstützt werden kann, so sollte jedoch geprüft werden, ob nicht Gründe durch die Eltern vorgetragen werden, die nachvollziehbar eine Nichtteilnahme bei freiwilligem Angebot begründen könnten und zum Beispiel keine mangelnde Erziehungsleistung darstellen.

Die beabsichtigte neue Gewährleistungsvoraussetzung hebt auf den Untersuchungszeitraum zwischen dem 20. und 27. Lebensmonat ab; zugleich soll mit Antragstellung auf das Thüringer Erziehungsgeld der Nachweis über die Teilnahme erbracht werden. Nach Kinder-Richtlinie ist die Untersuchungsstufe zwischen dem 21. und 24. Lebensmonat; die Toleranzgrenze zwischen dem 20. und 27. Lebensmonat ausgewiesen. Da nach Thüringer Erziehungsgeld ein Anspruch ab dem 25. Lebensmonat zur Zeit besteht, ergibt sich die Fragestellung, wie verfahren wird, wenn Eltern erst den Nachweis nach dem 24. Lebensmonat erbringen. Hierzu fehlen Aussagen im Gesetzentwurf.

Des Weiteren wird, wie bereits im Rahmen der Anhörung für „Eine bessere Familienpolitik“ ausgeführt, erneut angeregt, § 2 Abs. 3 des Gesetzes mit dem Ziel einer Verwaltungsvereinfachung derart zu verändern, „dass nur jene Eltern den Antrag stellen, die zwei oder mehr Kinder haben bzw. ihr Kind nicht oder nur stundenweise in die Kindertageseinrichtung bringen. Für Eltern, die keinen Antrag für ihr einzigstes Kind stellen und eine ganztägige Betreuung in einer Kindertageseinrichtung begehren, entfiere der Antrags- und Abtretungsprozess; die Verwaltung würde entlastet“ (vgl. Stellungnahme, Anhörung Sozialausschuss, 18.04.2008).

Zu Artikel 3 des Gesetzentwurfes der Landesregierung – Änderung des § 20 ThürKJHAG

Die Neueinführung des Absatzes 2 intendiert insbesondere auf Hilfeangebote im frühkindlichen Bereich. Diese Zielsetzung ist grundsätzlich begrüßenswert, insbesondere auch in Bezug zur leistungsträgerübergreifenden Aufgabenbestimmung. Da eine leistungsübergreifende Wahrnehmung erfolgen soll, muss zwingendermaßen auch eine entsprechende Finanzierungsaussage getroffen werden, zumal in den Erläuterungen „neben den im SGB VIII ausdrücklich vorgesehenen Leistungen auch neue, insbesondere niedrighschwellige, ggf. auch aufsuchende Maßnahmen“ aufgeführt werden.

Da mit dieser Regelung auch für Familienhebammen eine Rechtsgrundlage geschaffen werden soll, wird an dieser Stelle auf das vorliegende Rechtsgutachten des DIJuF (Rechtliche Einordnung der Tätigkeit von „Familienhebammen“ in das System der Sozialleistungen nach dem Sozialgesetzbuch) vom 12.11.2007 zur Anfrage des Jugendamtes der Stadt Eisenach verwiesen. Im Ergebnis wird darin festgehalten:

„Die Leistungen der Familienhebammen zielen nicht nur auf die Unterstützung der Mutter, sondern beachtlichen gerade auch die Sicherstellung der Gesundheit des – noch gesunden – Kindes und sind daher in der Regel zur primären Prävention zu zählen“ (vgl. DIJuF, S. 5). Es handelt sich demnach zunächst um eine Kassenleistung nach SGB V.

An anderer Stelle wird ausgeführt: „Sie“, die klassischen Leistungen der Hebammen, „wären als Leistungen des Gesundheitsbereichs ... mit den elternbildenden Angeboten aus dem Bereich der Kinder- und Jugendhilfe sinnvoll zu kombinieren“ (vgl. DIJuF, S. 7).

Fazit:

Der Einsatz von Familienhebammen „bedarf indes entsprechender Verantwortungsübernahme sowohl durch die Krankenkassen als auch durch die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Beiden gibt das Recht die Möglichkeit, diese sinnvolle Ausweitung der Leistungen der Hebammen/Entbindungspfleger gemeinsam zu gestalten“ (vgl. DIJuF, S. 13,14).

Diesen Grundgedanken hat die SPD-Landtagsfraktion in § 3 ihres Gesetzentwurfes aufgegriffen. Es wird daher vorgeschlagen, diese Regelungen in den Gesetzentwurf der Landesregierung zu übernehmen.

Da die Landesregierung in ihrem Maßnahmenkatalog den Familienhebammen einen besonderen, durch den Landesjugendhilfeausschuss auch unterstützten, Schwerpunkt zuschreibt, sollte im Gesetz auch eine Mitfinanzierungsverpflichtung des Landes ohne Bezugnahme auf „nach Maßgabe des Landeshaushaltes“ in Analogie des vorliegenden Gesetzentwurfes der SPD-Landtagsfraktion (§ 5 Abs. 5) aufgenommen werden.

Zu § 3 Abs. 3 des Gesetzentwurfes der Landesregierung:

Kinder- und Jugendschutz kostet Geld. Kinder- und Jugendschutz benötigt neben Kontinuität in struktureller, personeller und fachlicher Hinsicht vor allem finanzielle Verlässlichkeit. Die finanzielle Verlässlichkeit ist jedoch nicht gegeben, solange der Haushaltsvorbehalt im Gesetz verankert bleibt. Der Landesgesetzgeber sollte sich über Jahre hinaus durch das Gesetz selbst binden. Daher wird vorgeschlagen, die Worte „nach Maßgabe des Landeshaushaltsplans“ zu streichen.

Zum Entwurf der SPD-Landtagsfraktion

Ergänzend zu den bereits in der Befassung mit dem Entwurf der Landesregierung hergestellten Bezügen zu diesem Gesetzentwurf wird wie folgt Stellung genommen:

Der Gesetzentwurf ist umfassender als der der Landesregierung. Insofern trägt dieser dem Titel „Verbesserung des Kinderschutzes“ durch weitergehende Vorschläge weit mehr Rechnung.

Der Gesetzentwurf der SPD-Landtagsfraktion greift insbesondere im Teil 2 Aspekte des Beschlusses des Landesjugendhilfeausschusses „Leitlinien für die Jugendhilfe im Freistaat Thüringen für einen effizienten und effektiven Schutz von jungen Menschen“ vom 17. September 2007 auf, so unter anderem:

„Kinder- und Jugendschutz als gesamtgesellschaftliche Querschnittsaufgabe setzt ein vereinbartes, auf Kooperation ausgerichtetes, ressortübergreifendes staatliches bzw. behördliches Handeln unter Einbeziehung nichtstaatlicher Organisationen voraus. Die Koordinierung erfolgt durch die Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe... Netzwerke ... haben sich als wichtige Steuerungselemente sowie Ort des Erfahrungsaustausches und der Fortbildung bewährt. Sie sind hinsichtlich ihrer fachinhaltlichen Ausrichtung und interdisziplinären Zusammensetzung fortzuentwickeln“ (Beschluss-Reg.Nr. 87/07, S. 4).

„Durch den überörtlichen Jugendhilfeträger sind Konzepte zur Öffentlichkeitsarbeit, zur Erwachsenen- und Familienbildung, zur Aus- und Fortbildung von Multiplikatoren in den Handlungsfeldern des Kinder- und Jugendschutzes sowie Modellprojekte in interministerieller Zusammenarbeit zu entwickeln und umzusetzen“ (vgl. a.a.O., S. 5).

„Die Realisierung der Kinder- und Jugendschutzkonzepte sowie der Planungsansätze erfordern eine stetige und bedarfsgerechte Finanzierung. Das betrifft alle Maßnahmen, Dienste und Angebote auf örtlicher und überörtlicher Ebene“ (vgl. a.a.O., S. 6).

„Das Landesjugendamt hält ein entsprechendes bedarfsgerechtes Fortbildungsangebot vor. Die Erstellung von Präventionsmaterialien, Informationsmaterialien, Handreichungen sowie die Erarbeitung von Empfehlungen zu einzelnen Themenbereichen des Kinder- und Jugendschutzes haben sich bewährt und sind systematisch fortzuführen“ (vgl. a.a.O., S. 6).

„Zum Thema Kinder- und Jugendschutz sollte mindestens einmal jährlich eine Berichterstattung in den Jugendhilfeausschüssen erfolgen“ (vgl. a.a.O., S. 7).

Aus Sicht des Landesjugendhilfeausschusses werden die vorgeschlagenen Regelungen in den §§ 4 und 5 begrüßt.

Es wird jedoch empfohlen, § 5 Abs. 5 dahingehend zu erweitern, dass auch die Verwaltung des Landesjugendamtes einmal jährlich dem Landesjugendhilfeausschuss über ihre Aufgabenwahrnehmung (i.S. § 5 Abs. 1 E.) zu berichten hat. Dieses ist zwar formal mit dem Beschluss zu den o.g. Leitlinien im Landesjugendhilfeausschuss beschlossen worden; jedoch sollte dies auch fortführend gesetzlich normiert sein.

Ebenso sollte die Bindung der Förderung an die Gewährleistung fachlicher Mindeststandards zwingender formuliert werden.

Zu § 2 Abs. 3 des Gesetzentwurfes:

Es sei der Hinweis gestattet, dass dieser Absatz zu einer Änderung des § 20 Abs. 1 ThürKJHAG führt. Es müsste insofern eine gesetzestechnische Abgleichung erfolgen.



Peter Weise
Vorsitzender
Landesjugendhilfeausschuss