

Frühe Förderung gefährdeter Kinder Besserer Schutz von Kindern im Vorschulalter

Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ

Vor dem Hintergrund der in der jüngeren Vergangenheit bekannt gewordenen Vernachlässigungen, schwerwiegenden Beeinträchtigungen und Todesfälle von Kindern werden Vorschläge zur Verbesserung des Kindesschutzes derzeit in den verantwortlichen Politikbereichen und der Fachöffentlichkeit der Kinder- und Jugendhilfe intensiv diskutiert.

Die Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ sieht einen Handlungsbedarf vor allem mit Blick auf die Verbesserung des Schutzes von jüngeren Kindern. Kindesvernachlässigung und -misshandlung beginnen oftmals im Säuglings- und Kleinkindalter, wo aus entwicklungspsychologischer Sicht besonders schwere Verletzungen und Störungen auftreten können, werden aber vielfach bis zum Eintritt in eine Kindertageseinrichtung oder die Schule nicht erkannt. Da es in der Altersgruppe von null bis drei Jahren keine flächendeckenden institutionellen Versorgungseinrichtungen gibt, in denen unterversorgte bzw. vernachlässigte Kinder auffallen, bleiben Kindesvernachlässigungen und -misshandlungen in dieser Altersgruppe besonders oft unerkannt. Auch bei den spektakulären Fällen von Kindesvernachlässigung und -misshandlung, die in letzter Zeit in den Medien für Schlagzeilen sorgten, handelte es sich oft um Kinder, die die Schule noch nicht besuchten und die in institutionellen Hilfenetzen der Kinder- und Jugendhilfe noch nicht bekannt und somit einer „öffentlichen Wahrnehmung“ nicht zugänglich waren.

Aus Sicht der AGJ stellt sich daher die Frage, wie insbesondere Gefährdungen von Kindern, die nicht an Angeboten der Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen teilnehmen, frühzeitig von außen wahrgenommen und wie ggf. angemessene Interventionen verbessert werden können.

Die AGJ begrüßt das Ziel der Regierungsparteien, eine frühe Förderung für alle Kinder zu entwickeln und Frühwarnsysteme zu implementieren, die Gesundheitsvorsorge, zivilgesellschaftliches Engagement und die Kinder- und Jugendhilfe miteinander verzahnen.

Impressum

Arbeitsgemeinschaft
für Kinder- und
Jugendhilfe – AGJ
Mühlendamm 3
10178 Berlin
Tel. 0049 (0) 30 400 40-200
Fax 0049 (0) 30 400 40-232
E-Mail: agj@agj.de
www.agj.de

Die Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ wird aus Mitteln des Kinder- und Jugendplans des Bundes gefördert.

In der Koalitionsvereinbarung vom 11.11.2005 heißt es:

„Kinder mit sozialen und gesundheitlichen Risiken brauchen Förderung von Anfang an. Dazu müssen Hilfen für sozial benachteiligte und betroffene Familien früher, verlässlicher und vernetzter in der Lebenswelt bzw. im Stadtteil verankert werden. Das Wächteramt und der Schutzauftrag der staatlichen Gemeinschaft müssen gestärkt und soziale Frühwarnsysteme entwickelt werden. Jugendhilfe und gesundheitliche Vorsorge sowie zivilgesellschaftliches Engagement sollen zu einer neuen Form der frühen Förderung in Familien verzahnt werden. Gerade für sozial benachteiligte Familien müssen die klassischen „Komm-Strukturen“ vieler Angebote zielgruppenbezogen verbessert und neue „Geh-Strukturen“ entwickelt werden.“

Bei der Entwicklung von Lösungsansätzen sind aus Sicht der AGJ gesellschaftliche Rahmenbedingungen, Elternrechte und -pflichten, Rechte der Kinder, das bestehende soziale Netz und andere Ressourcen, die Möglichkeiten des Sozialraums, Datenschutzbestimmungen sowie das qualitative und quantitative Angebot der Kinder- und Jugendhilfe von Bedeutung. Dabei ist zu beachten, dass jede denkbare Schutzmaßnahme Grenzen in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht hat. Auch das System öffentlicher Kinder- und Jugendhilfe kann Kindeswohlgefährdungen nicht gänzlich vermeiden, sondern nur vorbeugen und im Falle von Gefährdungen Schutzmaßnahmen ergreifen. Dabei gilt es, die Haltungen und Aktivitäten der Kinder- und Jugendhilfe sowie deren Ausschöpfen der bestehenden Regelungen zum Schutz gefährdeter Kinder transparenter und nach außen deutlich zu machen.

Früherkennungsuntersuchungen als ein Ansatzpunkt helfender Intervention im Sinne des Kindeswohls

Die Untersuchungen zur Früherkennung von Krankheiten, die die körperliche oder geistige Entwicklung von Kindern gefährden (§ 26 SGB V), stellen ein Angebot des Gesundheitswesens dar, das im Sinne eines verbesserten und insbesondere frühzeitigen Erkennens von Kindeswohlgefährdungen verstärkt genutzt werden sollte. Während die ersten vier Untersuchungen (U1 bis U4) noch von mindestens 90 Prozent der Eltern mit ihren Kindern wahrgenommen werden, ist bei den letzten Untersuchungen (U5 bis U9) ein Rückgang zu verzeichnen. Die letzte Früherkennungsuntersuchung (U9) wird nur noch von 73 Prozent in Anspruch genommen. Bei Kindern aus sozial benachteiligten Familien oder aus Familien mit Migrationshintergrund beträgt der Anteil ungefähr die Hälfte dieser Werte (Quelle: BZgA).

Eine Verpflichtung zur Wahrnehmung der Früherkennungsuntersuchungen und Sanktionen bei Nichtwahrnehmung, wie z. B. die Kürzung oder Streichung des Kindergeldes oder Einführung von Bußgeldern, lehnt die AGJ jedoch als weder sinnvoll noch durchsetzbar ab. Aufgrund rechtlicher und struktureller Probleme lassen sich eine verpflichtende Teilnahme an den U1 bis U9-Untersuchungen und die darauf folgenden notwendigen Schritte im Sinne eines effektiven Kinderschutzes nicht umsetzen bzw. scheinen aus folgenden Gründen nicht sinnvoll:

Die gesetzliche Festschreibung einer Pflicht zur Wahrnehmung der Früherkennungsuntersuchungen würde aus Sicht der AGJ einen Eingriff in das Elternrecht darstellen, der einer verfassungsrechtlichen Ableitung nicht zugänglich wäre.

Die Implementierung einer Untersuchungspflicht würde des Weiteren die Abschaffung einer bisher als Sozialleistung ausgestalteten Leistung und die Einführung einer neuen Form staatlichen Handelns bedeuten, da es eine Pflicht zur Inanspruchnahme von Sozialleistungen in Deutschland nicht gibt.

Und selbst, wenn es diese Pflicht zu Früherkennungsuntersuchungen gäbe, wäre damit noch längst nicht eine zuverlässige Einschätzung möglicher Gefährdungen gegeben. So kann allein aus der Nichtteilnahme an einer kinderärztlichen Untersuchung nicht zwingend der Schluss gezogen werden, dass eine Kindeswohlgefährdung vorliegt. In einem solchen Fall sind weitere Prüfungsschritte notwendig, für die Strukturen geschaffen werden müssten, um die regelhafte Zusammenarbeit von Gesundheitswesen und Kinder- und Jugendhilfe zu verbessern.

Als sinnvolle Alternative zur Pflichtuntersuchung regt die AGJ die Einführung einer gesetzlichen Ermächtigung und Verpflichtung der Krankenkassen an, den Jugendämtern zu melden, welche Kinder nicht an den Früherkennungsuntersuchungen teilgenommen haben bzw. für welche Kinder keine Untersuchung gemäß § 26 SGB V abgerechnet wurde. Die rechtlichen Voraussetzungen für einen solchen Datenaustausch zwischen Krankenkassen und Jugendämtern müssten geschaffen werden. Die AGJ schlägt vor, in § 26 SGB V einen Absatz 3 mit folgendem Wortlaut einzufügen:

„Die Krankenkassen sind berechtigt und verpflichtet, den nach den §§ 86 bis 86 d SGB VIII zuständigen Jugendämtern zeitnah nach Ablauf des Untersuchungszeitraumes zu melden, wenn für ein bei ihnen versichertes Kind eine Vorsorgeuntersuchung nach dieser Vorschrift nicht abgerechnet worden ist.“

Im Falle einer solchen Meldung wäre es dann Aufgabe des Jugendamtes, die Situation zu bewerten und ggf. die Eltern bzw. Familien aufzusuchen und zu prüfen, ob die Kinder angemessen versorgt werden oder eine Kindeswohlgefährdung vorliegt.

Im Übrigen sollte aus Sicht der AGJ versucht werden, die kontinuierliche freiwillige Teilnahmebereitschaft an den Früherkennungsuntersuchungen zu fördern. Der besondere Wert und Nutzen dieser Untersuchungen muss den Eltern deutlich gemacht werden. Hierzu bedarf es einer öffentlichen und fachlichen Kommunikation, insbesondere durch Beratungsstellen, Frauen- und Kinderärzte/innen, Hebammen und Geburtskliniken. Nur bei freiwilliger Inanspruchnahme bleibt das besondere ärztliche Vertrauensverhältnis gewahrt, in dem Probleme und Fragen von Eltern und Kindern offen angesprochen, geklärt und Entwicklungsverzögerungen sowie besondere Entwicklungsschritte in einem Zusammenhang gesehen werden können. Die Installation eines Beaufsichtigungssystems mit eigenem Kontrollauftrag der von ihrer Schweigepflicht entbundenen Ärztinnen und Ärzte wäre ebenso wie jede Art von Sanktionierung bei Nichtwahrnehmung der Früherkennungsuntersuchungen, insbesondere mit Blick auf das Erreichen von Familien, die besonders dringend Hilfe benötigen, kontraproduktiv und würde die Tendenz zum Rückzug vieler Familien verstärken und diese weiter in die Isolation führen.

Obwohl auch aus Sicht der AGJ die Früherkennungsuntersuchungen ein wichtiger Baustein innerhalb eines funktionierenden Systems zum Schutz gefährdeter Kinder sind, bieten die im Rahmen dieser ärztlichen Früherkennung durchgeführten Untersuchungen keinesfalls eine Gewähr dafür, dass die unterschiedlichen Anzeichen einer Kindeswohlgefährdung auch tatsächlich er-

kannt werden. Um eine fundierte Gefährdungseinschätzung leisten zu können oder bereits im Vorfeld psychosoziale Risikokonstellationen für Vernachlässigung und Misshandlung erkennen zu können, bedarf es spezieller Qualifikationen und zeitlicher Kapazitäten der Kinderärzte und Kinderärztinnen. Derzeit sind spezifische Untersuchungsschritte bezüglich einer Kindeswohlgefährdung in den Früherkennungsuntersuchungen nicht vorgesehen. Die AGJ regt daher an, diese Untersuchungen zusätzlich stärker auf Merkmale von Vernachlässigung und Misshandlung auszurichten. Erforderlich ist hierfür eine Überarbeitung der Kinder-Richtlinien und die Aufnahme gesonderter Untersuchungsschritte zur Erkennung von Kindesvernachlässigung und -missbrauch durch den Gemeinsamen Bundesausschuss, der Art und Inhalt der Früherkennungsuntersuchungen für Kinder gem. § 26 SGB V beschließt. In diesem Zusammenhang sollten auch die bisherigen Untersuchungsintervalle überprüft und ggf. neu bestimmt werden.

Werden Anzeichen einer Kindeswohlgefährdung von Ärztinnen und Ärzten festgestellt, informieren sie die Jugendämter sinnvollerweise darüber. Eine ärztliche Meldepflicht besteht derzeit jedoch nicht. Im Kontext der verpflichtenden Früherkennungsuntersuchungen wird darüber nachgedacht, bestehende Hindernisse der Ärzteschaft durch entsprechende Änderungen der Berufsordnungen der Ärztinnen und Ärzte zu beseitigen. Danach soll der Schutz von Kindern vor Misshandlung, Missbrauch und schwerwiegender Vernachlässigung den Arzt bzw. die Ärztin bei jedem ernsthaften und begründeten Verdacht zu einer Informationsweitergabe an die Jugendämter befugen.

Auf- und Ausbau von Frühwarnsystemen und frühen Hilfen fördern - Mehr Vernetzung der zuständigen Systeme herstellen

Um Kinder, die unter schwierigen Lebensbedingungen aufwachsen, wirksam vor Vernachlässigung zu schützen, sind frühzeitig einsetzende Hilfe- und Unterstützungsangebote notwendig. Der beste Weg, gefährdete Kinder vor einer Vernachlässigung und Gefährdung zu schützen, ist der einer Früherkennung und frühzeitigen Hilfe, die ansetzt, bevor sich ungünstige Entwicklungsverläufe stabilisiert haben, und die insbesondere den Abbau von Belastungsfaktoren in den betroffenen Familien vorsieht.

Aus Sicht der AGJ sind der Ausbau vorhandener Unterstützungssysteme und der Aufbau neuer sozialräumlicher, niedrigschwelliger Hilfenetze aus Familienhebammen, Geburts- und Kinderkliniken, Ärzten und Ärztinnen und der Kinder- und Jugendhilfe zu fördern. Diesen Hilfeangeboten kommt im Gesamtgefüge eines effektiven, gelingenden Kinderschutzes zentrale Bedeutung zu.

Erfolgreiche Unterstützungsangebote sind sozialräumlich verortet, berücksichtigen die spezifischen Lebenssituationen von Familien mit Migrationshintergrund und zeichnen sich durch einen mehrdimensionalen (Kind-, Eltern- und Umwelterorientierung) und flexiblen Ansatz (Komm- und Gehstrukturen, einzelfallbezogen und gruppenorientiert, informierend und beratend) aus. Neben der Förderung neuer Hilfeangebote sind die bereits vorhandenen Unterstützungsangebote und Regelstrukturen zu qualifizieren, z. B. durch Qualifizierungsmaßnahmen für die Sozialpädagogische Familienhilfe und den Allgemeinen Sozialdienst.

Mit Blick auf psychosozial belastete Familien ist zu bedenken, dass kurzfristige, punktuelle Hilfen nicht ausreichen. Diese Familien benötigen langfristige, kontinuierliche Begleitung, die unter Berücksichtigung der jeweils aktuellen Bedarfs- und Ressourcenlage positive Entwicklungsprozesse fördert und stabilisiert. Dabei erscheint eine reine Krisenorientierung bei der Begleitung aufgrund der eingeschränkten Fähigkeit der Eltern, Krisen und ihr Ausmaß entsprechend einzuschätzen, nicht ausreichend. Insbesondere für Säuglinge und Kleinkinder können eventuell lebensbedrohliche Situationen entstehen, die von den Eltern nicht rechtzeitig als solche erkannt werden, und langfristige Effekte der Hilfen bleiben aus. Nach wie vor mangelt es an frühen Hilfen, die sich für psychosozial hochbelastete Familien eignen. Diesen Bereich gilt es dringend auszubauen.

Bei der Ausgestaltung eines breiten Unterstützungssystems für alle Familien, das den Belangen sozial benachteiligter sog. Risikofamilien in besonderer Weise durch gezielte Formen der Unterstützung Rechnung trägt, ist eine Kombination von generell primär präventiven Angeboten, die sich grundsätzlich an alle Familien richten und selektiv präventiven Angeboten für sog. Risikogruppen sinnvoll. Grundsätzlich sind sog. Screeningverfahren zur frühzeitigen Wahrnehmung von Gefährdungen bzw. Identifikation von Familien, die deutlich erhöhte Risiken für Vernachlässigung und Misshandlung aufweisen, nur dann hilfreich, wenn sie Bestandteil eines breit angelegten Systems zur Frühprävention sind. Der Einsatz solcher Verfahren setzt ein hohes Maß an Verantwortungsbewusstsein, Sensibilität und Fachlichkeit voraus, um Familien nicht zu diskreditieren und zu stigmatisieren.

Für die AGJ gilt es, Familienkompetenz durch die Instrumente der Eltern- und Familienbildung bzw. -beratung als gezieltes Hilfeinstrument für Familien in prekären Lebenslagen stärker zu fördern.

Die Angebote zur Förderung der Erziehung in der Familie nach §§ 16-21 SGB VIII sind vielerorts nicht ausreichend, sie sind daher insbesondere als allgemeine Förderungsangebote nach § 16 SGB VIII auszubauen. Die zentrale Verpflichtung zur Sicherstellung der Eltern- und Familienbildung liegt bei den öffentlichen Trägern der Kinder- und Jugendhilfe (§ 16 in Verbindung mit §§ 79, 85 SGB VIII). Es ist geboten, unter Beachtung der primären Verantwortung der örtlichen Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe den Auftrag gemäß § 16 Abs. 3 SGB VIII unter rechtlichen, fachlichen und finanziellen Aspekten in den Ländern und Kommunen zu konkretisieren und damit auch verbindlicher zu machen.

Ein weiteres Qualitätsmerkmal eines gelingenden Kinderschutzes ist die durch verbindliche Kooperationsstrukturen geregelte Zusammenarbeit und Vernetzung der verantwortlichen Beteiligten.

Zu den beteiligten Professionen gehören neben der Kinder- und Jugendhilfe und der Justiz vor allem die Kinderärzte und -ärztinnen sowie der öffentliche Gesundheitsdienst. Es bedarf der Stärkung und Förderung interdisziplinärer Ansätze der Fort- und Weiterbildung und der Definition von Schnittstellen sowie verbesserter Strukturen für eine enge Kooperation und Vernetzung mit anderen staatlichen Handlungssystemen. In diesem Kontext gilt es, Daten, die in einzelnen Systemen erhoben werden, auch anderen öffentlichen Stellen zur Verfügung zu stellen. Vor dem Hintergrund der bestehenden Regelungen zum Sozialdatenschutz sollten insbesondere die rechtlichen Voraussetzungen ei-

ner Befugnis zur Datenübermittlung zwischen dem öffentlichen Gesundheitsdienst und den Jugendämtern geschaffen werden (s.o.).

Frühwarnsysteme bewegen sich im Vorfeld manifester erzieherischer Krisen und Kindeswohlgefährdungen und können daher im Kern nur funktionieren, wenn auch die als Handlungsadressaten in die Kooperation einbezogenen Eltern diese als hilfreich empfinden und unterstützen. Wenn dies gelingt, stellen sich auch keine datenschutzrechtlichen Probleme, da die Weitergabe von Informationen an andere verantwortliche Institutionen immer im Einverständnis mit den Eltern erfolgt.

Der Vorstand der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe - AGJ
Bielefeld, 21. Juni 2006