



Dokumentation

**Einführung verpflichtender Kindervorsorgeuntersuchungen?
Überblick über die Verfassungs- und Rechtslage**



Einführung verpflichtender Kindervorsorgeuntersuchungen?

Überblick über die Verfassungs- und Rechtslage

Verfasser/in:



Aktenzeichen:

WD 3 - 3000 - 143/14

Abschluss der Arbeit:

4. Juli 2014

Fachbereich:

WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon:



Die Dokumentation wurde mit Recherche-Unterstützung der Hotline W erstellt.

1. Einleitung

Im Zusammenhang mit Fällen schwerer Vernachlässigung oder Misshandlung von Säuglingen und (Klein-)Kindern wird immer wieder auf die Bedeutung des Besuchs von Vorsorgeuntersuchungen für Kinder und Jugendliche verwiesen. Bei diesen Vorsorgeuntersuchungen sollen insbesondere solche Defekte und Erkrankungen von Neugeborenen, Kleinkindern und Kindern, die eine normale körperliche und geistige Entwicklung des Kindes gefährden, festgestellt werden. Ferner hat der untersuchende Arzt bei erkennbaren Zeichen einer Kindesvernachlässigung oder -misshandlung die notwendigen Schritte einzuleiten.¹ Der Anspruch der Kinder auf Vorsorgeuntersuchungen ist in § 23 SGB V² gesetzlich verankert.

Aktuelle Daten belegen, dass die Teilnahme vom 2. Lebensjahr bis zum Vorschulalter abnimmt.³ Die Auswertung diverser Fälle von durch Misshandlung und Vernachlässigung zu Tode gekommenen Kindern zeigt, dass die Eltern in den meisten Fällen die Vorsorgeuntersuchungen nicht wahrgenommen haben.⁴ Daher wird immer wieder über die Einführung verpflichtender Vorsorgeuntersuchungen diskutiert.

2. Aktuelle Rechtslage in Bund und in den Ländern

2.1. Rechtslage auf Bundesebene

Auf **Bundesebene** ist eine Pflicht zum Besuch von Vorsorgeuntersuchungen bislang nicht geregelt.

Eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes bejahen:

Ehrmann/Breitfeld: Besserer Kinderschutz nach Inkrafttreten des Bundeskinderschutzgesetzes?, in: FPR 2012, 418, S. 419

Anlage 1

-
- 1 Punkt 4 der „Kinder-Richtlinie“ des Gemeinsamen Bundesausschusses der Ärzte und Krankenkassen, im Internet abrufbar unter: <https://www.g-ba.de/informationen/richtlinien/15/>.
 - 2 Das Fünfte Buch Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Krankenversicherung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 1988, BGBl. I S. 2477, 2482), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 27. März 2014 (BGBl. I S. 261) geändert worden ist.
 - 3 Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, <http://www.bzga.de/themenschwerpunkte/kinder-jugendgesundheit/> [Stand: 27. Juni 2014].
 - 4 Ehrmann/Breitfeld: Besserer Kinderschutz nach Inkrafttreten des Bundeskinderschutzgesetzes? in: FPR 2012, S. 418, S. 419.

Die (politische) Zuständigkeit der Länder für die Einführung eines verbindlichen Einladungswe-
sens nahm die Bundesregierung 2006 an. Allerdings scheint die Bundesregierung ebenfalls von der
konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes auszugehen, will von dieser aber keinen
Gebrauch machen, da der Gegenstand besser auf Länderebene zu regeln sei.

Stellungnahme der Bundesregierung zu der Entschließung des Bundesrates für eine höhere
Verbindlichkeit der Früherkennungsuntersuchungen im Sinne des Kindeswohls,
BR-Drs. 864/06, S. 6.

Anlage 2

In Einzelfällen kann das Familiengericht auf Grundlage des § 1666 Abs. 3 S. 1 BGB⁵ die Erzie-
hungsberechtigten zur Wahrnehmung von Vorsorgeuntersuchungen verpflichten.⁶

Nach der Rechtsprechung verschiedener Familiengerichte und Oberlandesgerichte (OLG) ist die
Nichtteilnahme an Vorsorgeuntersuchungen nur **ein möglicher** Anhaltspunkt für eine Gefährdung
des Kindeswohls. Sie genügt damit jedenfalls nicht allein für die Anordnung familiengerichtlicher
Maßnahmen gemäß § 1666 BGB oder für das Einschreiten des Jugendamtes gemäß § 8a SGB VIII.⁷
Aus dieser Tatsache kann sich aber ein Gefahrerforschungsauftrag für das Jugendamt ergeben.⁸

2.2. Rechtslage auf Länderebene

Ein Überblick über die Kinderschutzkonzepte der Länder ist auf der Internet-Seite der „Bundes-
initiative Frühe Hilfen“

[http://www.fruehehilfen.de/qualitaetsentwicklung-im-kinderschutz/
kinderschutzkonzepte-der-bundeslaender/](http://www.fruehehilfen.de/qualitaetsentwicklung-im-kinderschutz/kinderschutzkonzepte-der-bundeslaender/)

zu finden.

5 Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 4 Absatz 5 des Gesetzes vom 1. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3719) geändert worden ist.

6 BT-Drs. 16/6815, S. 12, 18; zustimmend Olzen, in: Säcker/Riexecker (Hrsg.), Münchener Kommentar zum BGB, 6. Aufl. 2012, § 1666 Rn. 171.

7 Das Achte Buch Sozialgesetzbuch – Kinder und Jugendhilfe – in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. September 2012 (BGBl. I S. 2022), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 29. August 2013 (BGBl. I S. 3464) geändert worden ist.

8 OLG Frankfurt, NJW-RR 2014, 259-260; AG Büdingen, Beschluss vom 7. Dezember 2012 – 53 F 815/12 –, juris (zu § 1666 BGB); Wiesner, in: ders., Kommentar zu SGB VIII, 4. Aufl. 2011, § 8a Rn. 15.

In den Schulgesetzen der Länder ist eine **Schuleingangsuntersuchung** verpflichtend vorgesehen;⁹ zumeist wird bei den Kindern vor Schulbeginn eine schulärztliche Untersuchung durchgeführt. Bayern sieht vor, dass die Schuleingangsuntersuchung durch den Nachweis über die Teilnahme an der letzten Früherkennungsuntersuchung ersetzt wird. Andernfalls erfolgt eine schulärztliche Untersuchung. Wird auch diese verweigert, ist das zuständige Jugendamt zu unterrichten, das zu prüfen hat, ob eine Gefährdung des Kindeswohles im Sinne von § 8a SGB VIII vorliegt.

In den meisten Ländern ist auch eine **Kita-Eingangsuntersuchung** (z. B. Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg), bzw. der Nachweise über die Teilnahme an der letzten Früherkennungsuntersuchung (Bayern, Hamburg, Nordrhein-Westfalen) verpflichtend.

Hinsichtlich der **Vorsorgeuntersuchungen** bestehen weitere Unterschiede; die gesetzlichen Regelungen erstrecken sich auf sämtliche Kinder unabhängig von deren Versicherungsschutz.

Die **überwiegende** Zahl der Länder (Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen) verfolgt das sog. **appellative Verfahren**. Die zuständigen Behörden laden die Eltern bzw. Erziehungsberechtigten schriftlich zu den Untersuchungen ein und verfolgen, ob die Untersuchungen wahrgenommen wurden.¹⁰ Bei Nichteinhaltung nehmen die zuständigen Behörden Kontakt mit den Erziehungsberechtigten auf und erstatten ggf. Hausbesuche. Soweit danach die Untersuchungen noch verweigert werden, sind die zuständigen Behörden verpflichtet, diese Information an die Jugendämter weiterzugeben.¹¹ Diese haben dann zu prüfen, ob eine Gefährdung des Kindeswohles vorliegt, und entsprechend ihrer allgemeinen Befugnisse (§ 8a SGB VIII) zu handeln.

In einer kleineren Zahl der Länder (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen) ist die Teilnahme an den Untersuchungen **verpflichtend**. In Hessen richtet sich die Teilnahmeverpflichtung unmittelbar an die Kinder selbst, die Personensorgeberechtigten haben die Teilnahme sicherzustellen. Baden-Württemberg und Bayern dagegen verpflichten nur die Personensorgeberechtigten dazu, die Teilnahme ihrer Kinder sicherzustellen. Zwar wird eine Nichtteilnahme nicht als Ordnungswidrigkeit sanktioniert. In Bayern knüpft allerdings der Bezug des Landeserziehungsgeldes an die Teilnahme an der Früherkennungsuntersuchung, die je nach Beginn des Bezuges der Elterngeldes in diesem Zeitraum liegt, an.¹² Wie bereits erwähnt, soll bei der Aufnahme in eine Kita auch der Nachweis über die Teilnahme an der Untersuchung erbracht werden.

9 Zum Beispiel für Berlin § 55a Abs. 5 SchulG vom 26. Januar 2004, mehrfach geändert, § 55 neu gefasst durch Artikel 1 des Gesetzes vom 26.03.2014 (GVBl. S. 78), lautet: „(5) Die Erziehungsberechtigten sind verpflichtet, ihre Kinder vor Aufnahme in die Schule schulärztlich untersuchen zu lassen.“

10 Hiervon weicht die Regelung in Nordrhein-Westfalen insoweit ab, als keine Einladung vor den Untersuchungen erfolgt, sondern erst nach einer unterbliebenen Untersuchungsteilnahme an diese erinnert wird.

11 Hiervon weicht die Regelung in Hamburg insoweit ab, als eine Weitergabe der Daten an das Jugendamt **nicht** vorgesehen ist.

12 Gesetz zur Neuordnung des Bayerischen Landeserziehungsgeldes (Bayerisches Landeserziehungsgeldgesetz - BayLerzGG) vom 9. Juli 2007, GVBl 2007, S. 442, zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Juli 2012, 391.

In Hessen wird die Verpflichtung von einem Einladungssystem flankiert. Dieses ist wie in den Bundesländern, die dem appellativen Verfahren folgen, aufgebaut. In Baden-Württemberg besteht ein solches System nicht. Dort wird lediglich von den Gesundheitsämtern im Rahmen ihrer allgemeinen Tätigkeit auf die Teilnahmeverpflichtung hingewiesen. Auch besteht eine Rahmenvereinbarung mit den gesetzlichen Krankenkassen, nach der diese sich dazu verpflichten, über die Vorsorgeuntersuchungen zu informieren. In Bayern ist der Verordnungsgeber zwar berechtigt, ein flankierendes Einladungssystem zu etablieren. Von dieser Ermächtigung hat er jedoch – soweit ersichtlich – bis heute keinen Gebrauch gemacht.

Einzig Sachsen-Anhalt verfolgt **keines dieser beiden Modelle**. Dort wird gesetzlich nur das allgemeine Ziel vorgegeben, die Teilnahme an Früherkennungsuntersuchungen zu erhöhen.

Zu den einzelnen gesetzlichen Regelungen vgl. die Synopse in der

Anlage 3.

Eine **Evaluation** der appellativen Verfahren findet sich in

Thaiss u.a., Früherkennungsuntersuchungen als Instrument im Kinderschutz Erste Erfahrungen der Länder bei der Implementation appellativer Verfahren, Bundesgesundheitsblatt 2010 (53), S. 1029-1047, im Internet abrufbar unter: http://www.fruehehilfen.de/fileadmin/user_upload/fruehehilfen.de/pdf/Bundesgesundheitsblatt_Artikel_Thaiss.pdf.

Die Verfasser kommen zu dem Ergebnis, dass durch das Einladungssystem die Teilnahmequote an den Untersuchungen insbesondere ab dem 4. Lebensjahr steigt. Dies betreffe vor allem „schwierig zu erreichende Familien mit sozialen Belastungen (junge/alleinerziehende Eltern, Migranten, bildungsferne oder sozial benachteiligte Familien). Dadurch nehmen auch die primärpräventiven (kinder)ärztlichen Tätigkeiten wie Impfungen, der Schutz vor Infektionskrankheiten und der Umfang gesundheitsfördernder Beratung zu. Als alleiniges Instrument zur lückenlosen Identifizierung von Kindeswohlgefährdung sind verbindliche Einladungs- und Erinnerungssysteme dagegen nur äußerst bedingt geeignet.“ (S. 1031).

3. Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Einführung verpflichtender Vorsorgeuntersuchungen

Meyer legt in seinem Gutachten ausführlich die verfassungsrechtlichen Grenzen für die Einführung verpflichtender Vorsorgeuntersuchungen dar. Insbesondere weist er auf notwendige, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geschuldete Verfahrensgarantien hin, die sicherstellen müssen, dass sich aus einer eventuellen Pflicht kein staatliches Kontrollsystem über die Eltern entwickeln kann.

Meyer, Zur Zulässigkeit, die Vorsorgeuntersuchungen U 1 bis U 9 sowie J 1 bei Kindern und Jugendlichen verpflichtend zu machen, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, WF III – 355/05, 2005, S. 8 ff.

Anlage 4

Lindner sieht die Einführung verpflichtender Vorsorgeuntersuchungen in den ersten sechs Lebensjahren sogar als (grund)rechtspolitisch geboten an.

Lindner, Verpflichtende Gesundheitsvorsorge für Kinder?, in: ZRP 2006, 115 ff.

Anlage 5

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat in seinem Urteil vom 28. Mai 2009 das durch Landesgesetz geregelte behördliche Einladungs- und Erinnerungsverfahren für mit der Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz vereinbar erklärt. Insbesondere verstoße es weder gegen das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung noch gegen das Recht der Eltern zur Erziehung ihrer Kinder.

RhPfVerfGH, Urteil vom 28. Mai 2009, NJW-RR 2009, 1588.

Anlage 6

In ihrer Stellungnahme im Jahr 2006 erhob die Bundesregierung verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Verankerung einer Untersuchungspflicht im SGB V, da eine dortige Verankerung systemwidrig und letztlich nicht geeignet zum Kinderschutz sei: Eltern, deren Kinder nicht dem Arzt vorgestellt werden sollen, entzögen sich erst recht einer Pflicht. Für die 95 % der Eltern, die ihre Kinder freiwillig vorstellten, handele es sich um einen unverhältnismäßigen Eingriff.

Stellungnahme der Bundesregierung zu der Entschließung des Bundesrates für eine höhere Verbindlichkeit der Früherkennungsuntersuchungen im Sinne des Kindeswohls, BR-Drs. 864/06, S. 4 f.

Anlage 2

Dietz hält die Hoffnung für illusorisch, durch Früherkennungsuntersuchungen Kindesmisshandlungen vorbeugen zu können.¹³

Dietz, Die Früherkennung von Kindesmisshandlungen, Krankenversicherung 2007, 120 - 122.

Anlage 7

13 Ähnlich Wiesner, in: ders., Kommentar zu SGB VIII, 4. Aufl. 2011, § 8a Rn. 15.