

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

**Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung von
Vorsorgeuntersuchungen**

- Ausarbeitung -

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser/in: [REDACTED]

Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung von Vorsorgeuntersuchungen

Ausarbeitung WD 3 -207/06

Abschluss der Arbeit: 28.6.2006

Fachbereich WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon: [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

- Zusammenfassung -

Die Einführung einer gesetzlichen Verpflichtung zur Durchführung von Vorsorgeuntersuchungen ist zulässig. Der Bundesgesetzgeber ist für eine solche Regelung auch zuständig.

Nicht ganz unproblematisch ist die Einführung einer Meldepflicht. Soweit erwogen wird, eine Meldepflicht für Ärzte einzuführen, verstößt eine solche als Berufsausübungsregel weder gegen die Berufsausübungsfreiheit noch gegen die ärztliche Schweigepflicht. Durch eine solche Meldepflicht der Kinderärzte würden auch alle Kinder erfasst, gleichgültig, ob und wie sie versichert sind.

Anders sieht dies hinsichtlich eines Datenaustausches zwischen gesetzlicher Krankenversicherung und Jugendamt aus. Gemäß § 35 Abs. 1 SGB I haben Sozialdaten einen besonders erhöhten Schutz. Zur Wahrung des Sozialgeheimnisses gilt im Bereich des Datenschutzes ein generelles Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Sozialdaten dürfen nur im Hinblick auf die im SGB X genannten Aufgaben gesammelt werden.

Wegen des hohen Schutzes des Sozialgeheimnisses bestehen Bedenken hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit der Einführung einer Meldepflicht durch Datenaustausch zwischen Krankenkassen und Jugendämtern. Der Umstand, dass eine Kinderfrüherkennungsuntersuchung nicht in Anspruch genommen wurde, ist kein sicheres Indiz für das Vorliegen einer Kindesmisshandlung. Wegen der zeitlichen Verzögerung des Datentransfers kann durch einen solchen auch nicht sichergestellt werden, dass durch diesen Kindesmisshandlung oder Kindesvernachlässigung sicher ausgeschlossen wird.

Inhalt

A blue square containing the white letter 'W'.

1.	Einleitung	5
2.	Zulässigkeit einer gesetzlichen Verpflichtung zur Durchführung von Vorsorgeuntersuchungen	5
3.	Zuständigkeit für eine gesetzliche Regelung über die Meldung von unterlassenen Vorsorgeuntersuchungen	6
4.	Einführung einer Meldepflicht	7
4.1.	Einschränkung der Rechte der Ärzte durch Einführung einer Meldepflicht?	7
4.2.	Ärztliche Schweigepflicht	8
5.	Datenaustausch zur Identifizierung der Kinder, die nicht an der Vorsorgeuntersuchung teilgenommen haben?	8
5.1.	Datenabgleich zwischen Krankenkassen und Jugendämtern	8
5.2.	Vorzunehmende Gesetzesänderungen	9
5.3.	Praktische Probleme des Datenaustausches	10
5.4.	Bedenken gegen eine Informationspflicht der Krankenkassen	11
6.	Können Krankenkassen verpflichtet werden, Eltern über die bevorstehenden Vorsorgeuntersuchungen zu informieren?	11
7.	Weitere Möglichkeiten der Kontrolle durch das Jugendamt	11

1. Einleitung

Immer wieder berichten die Medien über Fälle, in denen Eltern ihren Pflichten gegenüber ihren Kindern nicht nachgekommen sind. Um die Kinder besser zu schützen, wird deshalb diskutiert, die bislang schon bestehenden freiwilligen Vorsorgeuntersuchungen U 1-U 10 zu Pflichtuntersuchungen umzugestalten. Bislang werden z.B. in Berlin die Vorsorgeuntersuchungen U 1-U 6 von 94 bis 98 % der Kinder wahrgenommen, an den Vorsorgeuntersuchungen U 7 bis U 10 nehmen jedoch nur noch 85 -90 % der Kinder teil. In der Diskussion wird deshalb eine verpflichtende Teilnahme an den Vorsorgeuntersuchungen gefordert. Die Freie und Hansestadt Hamburg hat im Februar 2006 einen Antrag in den Bundesrat eingebracht „für eine höhere Verbindlichkeit der Früherkennungsuntersuchungen im Sinne des Kindeswohls“.¹ Der Antrag wurde im Bundesrat am 19. Mai 2006 diskutiert und beschlossen.²

2. Zulässigkeit einer gesetzlichen Verpflichtung zur Durchführung von Vorsorgeuntersuchungen

Zu der Frage der Zulässigkeit, die Vorsorgeuntersuchungen U1 bis U 10 bei Kindern und Jugendlichen verpflichtend zu machen, liegt bereits eine Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes vor.³ Diese Ausarbeitung ging auch der Frage nach, ob Kürzungen des Kindergeldes möglich sind, wenn Eltern die Vorsorgeuntersuchungen nicht durchführen. Diese Ausarbeitung gelangte zu folgendem Ergebnis:

Die in Artikel 6 Abs. 2 und Abs. 3 GG zum Ausdruck kommende Wertentscheidung der Verfassung garantiert den Vorrang der Eltern, ihre Eigenständigkeit und Selbstverantwortlichkeit bei der Pflege und Erziehung der Kinder. Zugleich bestellt die Verfassung aber die staatliche Gemeinschaft zum Wächter über die Ausübung dieses Elternrechts. Aufgabe und Befugnis des Staates bei der Ausführung dieses „Wächteramtes“ können, soweit sie in das Elternrecht eingreifen, nicht über das hinausgehen, was das Gesetz den Eltern als Pflicht auferlegt. Die Eltern können daher grundsätzlich frei von staatlichen

¹ Antrag der Freien und Hansestadt Hamburg, Entschließung des Bundesrates für eine höhere Verbindlichkeit der Früherkennungsuntersuchungen im Sinne des Kindeswohl Bundesrats-Drucksache 56/06, **Anlage 1**.

² Siehe auch die Stellungnahmen der Länder, Bundesrat, Plenarprotokoll 822 vom 19. Mai 2006, S.160 -163, **Anlage 2**.

³ [REDACTED], Zur Zulässigkeit, die Vorsorgeuntersuchungen U 1 bis U 9 sowie J 1 bei Kindern und Jugendlichen verpflichtend zu machen, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WF III – 355/06, **Anlage 3**.

Einflüssen und Eingriffen nach eigenen Vorstellungen darüber entscheiden, wie sie die Pflege und Erziehung ihrer Kinder gestalten und damit ihrer Elternverantwortung gerecht werden wollen. Der Staat muss diesem Vorrang der Eltern Rechnung tragen. Werden die Eltern ihrer Verantwortung gegenüber dem Kind nicht gerecht und gerät das Kind dadurch in Gefahr, hat der Staat das Kind auch gegenüber seinen Eltern zu schützen. Die Kompetenz hierzu hat das Familiengericht. Die einzige Pflicht, Kinder ohne konkrete medizinische Indikation medizinisch untersuchen zu lassen, ergibt sich aus den landesrechtlich geregelten verpflichtenden KITA- bzw. Schuleingangsuntersuchungen.

Um eine möglichst umfassende Inanspruchnahme der Vorsorgeleistungen zugunsten von Kindern zu erreichen, wäre z. B. die Gewährung einer „Prämie“ aus rechtlicher Sicht unproblematisch. Darüber hinaus ist der (Landes- bzw. Bundes-) Gesetzgeber grundsätzlich befugt, Vorsorgeuntersuchungen für Kinder verpflichtend vorzuschreiben und deren Einhaltung zu überwachen, soweit er nicht in das Elternrecht in Form eines umfassenden Überwachungs- und Kontrollsystems eingreift. Als Sanktion darf der Gesetzgeber dem Kind allerdings nicht das verfassungsrechtlich garantierte Existenzminimum verweigern. Soweit die Existenzsicherung des Kindes durch die Zahlung von Kindergeld gewährleistet wird, kann dieses in Fällen der Nichtteilnahme an den Vorsorgeuntersuchungen des Kindes nicht gekürzt werden.

Die vorliegende Ausarbeitung geht nur der Frage nach, welche rechtlichen Regelungen möglich sind, durch die das Jugendamt über das Unterlassen der Vorsorgeuntersuchung informiert wird.

3. Zuständigkeit für eine gesetzliche Regelung über die Meldung von unterlassenen Vorsorgeuntersuchungen

Es ist fraglich, wer die Gesetzgebungskompetenz für eine gesetzliche Regelung über die Pflicht zu kinderärztlichen Untersuchungen hat.

Grundsätzlich ist die Gesetzgebung gemäß Art. 70 GG Ländersache. Das Grundgesetz räumt dem Bundesgesetzgeber im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung gemäß Art. 72 und 74 GG Gesetzgebungsbefugnisse auf zahlreichen Gebieten ein, von denen er in weitem Bereich Gebrauch macht. Die Länder können nur tätig werden, wenn der Bund keine abschließende Regelung getroffen hat. Dabei ist fraglich, ob es sich um eine Regelung auf dem Gebiet des Kinder- und Jugendhilfegesetzes oder auf dem Gebiet der Gesundheitsfürsorge handelt. Beide Gebiete gehören zur konkurrierenden Gesetzgebung.

Sieht man eine gesetzliche Verpflichtung zur Teilnahme an kinderärztlichen Vorsorgeuntersuchungen als Regelung auf dem Gebiet der Kinder- und Jugendhilfe an, so ist der Bund zuständig, da der Bund durch den Erlass des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (SGB VIII) bereits tätig geworden ist.

Wenn man die Ansicht vertritt, dass die Einführung einer verpflichtenden Teilnahme an den Vorsorgeuntersuchungen U 1 - U 10 eine Maßnahme auf dem Gebiet des Gesundheitswesens darstellt, dann können auch die Länder zur Gesetzgebung zuständig sein.⁴ Die Untersuchungen sollen von den niedergelassenen Ärzten zur Früherkennung von Krankheiten durchgeführt werden. Ein Nebenzweck ist der Schutz der Kinder vor Vernachlässigung durch die eigenen Eltern. Einführung einer Meldepflicht

4. Einführung einer Meldepflicht?

Mit der beabsichtigten Regelung soll ermöglicht werden, die Familien zu identifizieren, die ihre Kinder nicht an den Vorsorgeuntersuchungen teilnehmen lassen. Dies ist nur möglich, wenn zunächst die Kinder eines Jahrgangs identifiziert werden, die an den Vorsorgeuntersuchungen teilnehmen. Nur durch einen Datenabgleich mit den im Einzugsgebiet gemeldeten Kindern können dann die Kinder identifiziert werden, die nicht an einer Vorsorgeuntersuchung teilgenommen haben. Dabei kommt entweder eine Meldepflicht der Ärzte oder ein Datenabgleich zwischen Krankenkassen und Jugendämtern in Betracht.

4.1. Einschränkung der Rechte der Ärzte durch Einführung einer Meldepflicht?

Die Ärzte könnten durch die Verpflichtung, die Durchführung der Vorsorgeuntersuchungen an eine Behörde zu melden, in ihrem Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG verletzt sein. Zu dieser Frage hat der Wissenschaftliche Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin⁵ ein Gutachten vorgelegt. In diesem Gutachten stellt er fest, dass eine Meldepflicht der Ärzte eine Regelung im Bereich der Berufsausübung wäre, der verfassungsrechtlich keine Verletzung von Art. 12 Abs. 1 GG darstellen würde.

⁴ Siehe hierzu: Abgeordnetenhauses von Berlin, Wissenschaftlicher Parlamentsdienst, Gutachten zur Frage einer Verpflichtung zur Teilnahme an kinderärztlichen Vorsorgeuntersuchungen vom 26.1.2006, **Anlage 4**.

⁵ Siehe **Anlage 4**.



4.2. Ärztliche Schweigepflicht

Eine effiziente medizinische Behandlung bedarf konkreter höchstpersönlicher Informationen über den Patienten.⁶

Die ärztliche Schweigepflicht ist in der Musterberufsordnung aus dem Jahr 1997 geregelt.⁷ Die ärztliche Schweigepflicht gilt nicht absolut, sie wird durch die Offenbarungsrechte und Offenbarungspflichten des Arztes begrenzt bzw. durchbrochen.⁸

Eine wesentliche Offenbarungsbefugnis zum Bruch der ärztlichen Schweigepflicht resultiert aus dem rechtfertigenden Notstand gemäß § 34 StGB. Dieser lässt die Rechtswidrigkeit der tatbestandlichen Verletzung von § 203 StGB entfallen. Nicht ganz unproblematisch ist, dass die Kinder, die nicht an den Vorsorgeuntersuchungen teilnehmen, nur dadurch identifiziert werden, dass diejenigen Kinder gemeldet werden, bei denen eine Vorsorgeuntersuchung durchgeführt wurde.

Von der ärztlichen Schweigepflicht gibt es dann Ausnahmen, wenn gesetzliche Meldepflichten bestehen. Da die Ärzte bereits in der Berufsordnung zur Offenbarung befugt sind, soweit sie zum Schutz eines höherrangigen Rechtsgutes erforderlich ist, dürfen sie in Fällen, in denen der Verdacht einer Vernachlässigung oder Misshandlung von Kindern besteht, im Interesse der Kinder die Polizei oder das Jugendamt benachrichtigen.

5. Datenaustausch zur Identifizierung der Kinder, die nicht an der Vorsorgeuntersuchung teilgenommen haben?

5.1. Datenabgleich zwischen Krankenkassen und Jugendämtern

Im zehnten Kapitel des SGB V befinden sich eigene Datenschutzvorschriften für den Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung. Diese sind grundsätzlich als *lex specialis* anzuwenden. Es gibt im SGB V keine Regelung, die die Übermittlung von Daten an Jugendämter oder den öffentlichen Gesundheitsdienst und die Nutzung durch diese Ämter legitimieren würde. Auch das SGB X enthält keine Normen, die die Verarbeitung, Übermittlung und Nutzung vorhandener Daten im Sinne des Antrages der Freien und Hansestadt Hamburg erlauben. Gem. § 35 SGB I haben Sozialdaten einen besonders erhöhten, dem Steuergeheimnis vergleichbaren Schutz. Zur Wahrung des Sozialgeheimnisses gilt im Bereich des Datenschutzes ein generelles Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Dies bedeutet, dass nur die in § 35 SGB I i.V.m. §§ 67 ff SGB X genannten Stel-

⁶ Markus Parzeller, Maren Wenk, Markus Rothschild, Die ärztliche Schweigepflicht, in: Deutsches Ärzteblatt S. 289-294.

⁷ Siehe Schiwy, Deutsches Arztrecht, Kommentar, Stand 2005, Band 1, Nr. 31.

⁸ Siehe Überblick bei Markus Parzeller, Maren Wenk, Markus Rothschild, S. 293, **Anlage 5**.

len Sozialdaten im Hinblick auf ihre Aufgaben nach SGB X erheben, verarbeiten oder nutzen dürfen. Darüber hinaus müssten auch die Stellen, an die die Sozialdaten übermittelt werden sollen und deren Aufgaben konkret benannt sein. Im zweiten Kapitel des SGB X gilt weitgehend das Enumerationsprinzip.

Sowohl die Aufgaben der gesetzlichen Krankenkasse als auch die Übermittlung an die "Wächterämter" sind im zweiten Kapitel nicht enthalten. Zur Umsetzung der Anliegen der Freien und Hansestadt Hamburg wären daher verschiedene Gesetzesänderungen erforderlich.

Das Sozialgeheimnis erfährt einen besonders erhöhten Schutz. Daraus folgen hohe Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit bei Eingriffen in das Sozialgeheimnis. Nach erster cursorischer Prüfung ergeben sich insbesondere hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit eines solchen Eingriffs erhebliche Bedenken. Wenn überhaupt könnte unter datenschutzrechtlichen Aspekten die Schaffung einer entsprechenden Meldepflicht allenfalls in Betracht kommen, wenn der Umstand, dass eine Kinder-Früherkennungsuntersuchung nicht in Anspruch genommen wurde, ein sicheres Indiz für das Vorliegen einer Kindesmisshandlung wäre und zudem nur durch eine entsprechende Meldung sichergestellt werden könnte, dass Kindesvernachlässigungen oder Kindesmisshandlungen wirksam ausgeschlossen werden können. Allerdings kann allein in dem Umstand, dass eine Kinder-Früherkennungsuntersuchung nicht in Anspruch genommen wurde, noch kein hinreichendes Indiz für das Vorliegen einer Kindesvernachlässigung oder Kindesmisshandlung gesehen werden. Zum einen besteht krankensicherungsrechtlich allgemein für Leistungen, die Versicherte im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung beanspruchen können, keine Verpflichtung zu deren Inanspruchnahme. Zum anderen dürften Kindesmisshandlungen auch bei lückenlos durchgeführten Kinder-Früherkennungsuntersuchungen nicht sicher ausgeschlossen werden können.

5.2. Vorzunehmende Gesetzesänderungen

Sollten Änderungen erfolgen, wären diese wegen des Sachzusammenhangs vorrangig im SGB V vorzunehmen. Die Schaffung einer Meldepflicht der Krankenkassen für nicht in Anspruch genommene Kinder-Früherkennungsuntersuchungen im SGB V wäre nicht nur im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit außerordentlich problematisch. Sie würde zum einen voraussetzen, dass die Krankenkassen überhaupt faktisch zu entsprechenden Meldungen in der Lage sind. Dazu müssten sie Mitteilung darüber erhalten, für welche ihrer Versicherten Kinder-Früherkennungsuntersuchungen nicht in Anspruch genommen wurden. Bereits daran mangelt es aber, da die Krankenkassen über die ärzt-

lichen Abrechnungsdaten lediglich erfahren, für welche Versicherten Kinder-Früherkennungsuntersuchungen abgerechnet und damit in Anspruch genommen wurden, nicht jedoch, für welche Versicherten solche Untersuchungen nicht in Anspruch genommen wurden.

Für die Aufgaben einer gesetzlichen Krankenversicherung benötigen die Krankenkassen solche Angaben auch nicht. Diese wären für die Krankenkassen zudem auch allenfalls nur mit erheblichem Aufwand durch Abgleich der Abrechnungsdaten mit ihren Versichertenverzeichnissen ermittelbar.

Hinzu kommt, dass die Krankenkassen aus datenschutzrechtlichen Gründen Daten nur für Zwecke der Durchführung der Krankenversicherung erheben und speichern dürfen und dabei an einen normativ vorgegebenen „Zweckkatalog“ gebunden sind (vgl. im einzelnen § 284 SGB V⁹). Zwar kann dieser Katalog grundsätzlich gesetzgeberisch weiterentwickelt werden, jedoch nur für Zwecke der Krankenversicherung. Meldungen an Jugendämter oder andere Sozialleistungsträger über nicht in Anspruch genommene Kinder-Früherkennungsuntersuchungen, zum Zwecke des Schutzes vor möglichen Kindesmisshandlungen, gehören nicht zu den den Krankenkassen zugewiesenen Aufgaben.

5.3. Praktische Probleme des Datenaustausches

Den Krankenkassen ist es aufgrund der bestehenden datenschutzrechtlichen Regelungen nur mit einem deutlichen Zeitverzug möglich, die Teilnahme der bei ihnen versicherten Kinder an den Vorsorgeuntersuchungen zu prüfen. Laut Datenträgeraustauschvertrag sind die Kassenärztlichen Vereinigungen verpflichtet, die Abrechnungsdaten innerhalb eines halben Jahres nach Quartalsende an die Kassen zu liefern. Dies bedeutet, dass diese Daten frühestens nach einem halben Jahr verfügbar sind. Berücksichtigt man den möglichen Zeitkorridor bei der Durchführung der einzelnen Untersuchungen, können durchaus 12 Monate vergehen, bevor seitens der Krankenkassen definitiv festgestellt werden kann, dass eine Vorsorgeuntersuchung nicht durchgeführt wurde.

Kassenseitig ist es nach Auskunft des AOK Bundesverbandes vom 8. Juni 2006 prinzipiell möglich, Kinder zu identifizieren, die in einer gesetzlichen Krankenversicherung versichert sind und nicht an den Untersuchungen teilgenommen haben. Allerdings ist dies nur mit einer erheblichen Zeitverzögerung möglich. Im Juni 2006 liegen zum Beispiel die Abrechnungsdaten flächendeckend erst für das erste und zweite Quartal 2005 vor. Bei den anderen gesetzlichen und privaten Krankenversicherungen können noch größere Verzögerungen existieren.

⁹ Siehe Katalog in § 284 SGB V in der **Anlage 6**.



5.4. Bedenken gegen eine Informationspflicht der Krankenkassen

Neben den oben aufgeführten Bedenken gegen eine Informationspflicht der Krankenkassen, muss auch daran erinnert werden, dass die privat versicherten Kinder bzw. die Kinder ohne Krankenversicherungsschutz nicht erfasst werden.

Aus diesem Grunde wäre der Einführung einer Meldepflicht der Ärzte bzw. einem Ausbau des öffentlichen Gesundheitsdienstes der Vorzug zu geben.

6. **Können Krankenkassen verpflichtet werden, Eltern über die bevorstehenden Vorsorgeuntersuchungen zu informieren?**

Das derzeitige Ziel der U- Untersuchung ist die Früherkennung von Krankheiten, die die körperliche und geistige Entwicklung in nicht geringfügigem Maße gefährden. Die meisten Krankenkassen nutzen bereits jetzt die Mitgliederzeitungen, Internetangebote und Flyer, um über die Vorsorgeuntersuchungen zu informieren. Ein Großteil der Krankenversicherungen schreibt auch die Mitglieder individuell an.

Im Rahmen der Überarbeitung der Kinder-Richtlinie durch den gemeinsamen Bundesausschuss wird geprüft werden müssen, ob man Kindesmisshandlung und Kindesvernachlässigung als Untersuchungskriterium einführt. In diesem Fall kann den Kassen auch eine Aufklärungspflicht übertragen werden.

7. **Weitere Möglichkeiten der Kontrolle durch das Jugendamt**

Die Spitzenverbände der gesetzlichen Krankenkassen schlagen vor, dass zusätzlich zu den obligatorischen Schuleingangsuntersuchungen weitere verpflichtende und fest terminierte Untersuchungen durch den Öffentlichen Gesundheitsdienst durchgeführt werden. Dies hätte den Vorteil, dass auch nicht versicherte Kinder und privat versicherte Kinder erfasst würden. Auch könnte die Überwachung durch den öffentlichen Gesundheitsdienst verstärkt werden. Das Recht des Staates für diese Vorschul- und Schuluntersuchungen findet seine Rechtfertigung vor allem in der sich allgemein aus dem Polizeirecht ergebende Pflicht des Staates, die übrigen Kinder in den Gemeinschaftseinrichtungen vor ansteckenden Krankheiten und die Gesundheit der Schüler im Lehrbetrieb zu schützen.

