



Die Ministerin

MGEPA Nordrhein-Westfalen • 40190 Düsseldorf

An die
Präsidentin des Landtags
Frau Carina Gödecke MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf



für
**den Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales und
den Ausschuss für Familie, Kinder und Jugend**

30. Januar 2013

Verordnung zur Datenmeldung der Teilnahme an Kinderfrüherkennungsuntersuchungen/U-Untersuchungen (U-UntersuchungsteilnahmedatenVO - UTeilnahmeDatVO)

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

der Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales hat um einen weiteren Bericht zu den Maßnahmen im Rahmen des Meldeverfahrens über die Teilnahme an Früherkennungsuntersuchungen für Kinder unter besonderer Berücksichtigung des Kostenaspektes gebeten.

Als Anlage übersende ich Ihnen den gewünschten Bericht der Landesregierung mit der Bitte, diesen an die fachlich berührten Ausschüsse weiterzuleiten. Der Bericht ist mit dem Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport und dem Ministerium für Inneres und Kommunales abgestimmt.

Mit freundlichen Grüßen

Barbara Steffens

1 Anlage (60-fach)

Horionplatz 1
40213 Düsseldorf
www.mgepa.nrw.de

Telefon +49 211 8618-4300
Telefax +49 211 8618-4550
barbara.steffens@mgepa.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linien 704, 709
und 719 bis Haltestelle
Landtag/Kniebrücke

Bericht der Landesregierung
über die Umsetzung des Meldeverfahrens über die Teilnahme an den
Früherkennungsuntersuchungen für Kinder
Ergänzende Darstellung und Bilanzierung von Kosten und Maßnahmen

1. Kostenrahmen

Im Rahmen der Evaluation wurden die Gesamtkosten auf der Grundlage von Aufwandsnachweisen der einzelnen beteiligten Akteurinnen und Akteure berechnet. Neben den Einführungskosten sind in die Berechnung die jeweiligen laufenden Personal- und Sachkosten eingeflossen. Zugrunde gelegt wurde dabei ein Vollkostenmodell mit einer pauschalierten Overheadrate zur Berücksichtigung von Kostenanteilen, die dem Verfahren nur indirekt zugerechnet werden können. Im Ergebnis dieser Analyse wurden für die einzelnen Kostenträger folgende laufenden Kosten ermittelt:

Laufende Kosten pro Jahr nach Evaluation

Kinder-/Jugend- und Allgemeinärztinnen und -ärzte (inkl. nicht-ärztliches Personal)	1.796.636 €
Jugendämter*	890.265 bzw. 1.066.210 €
übrige beteiligte Institutionen LIGA.NRW (LZG.NRW), Kassenärztliche Vereinigungen, Ärzttekammern, Meldeämter** und MGEPA	1.412.957 €
Gesamtkosten	4.099.858 bzw. 4.275.803 €

* Die Kosten der Jugendämter beziehen sich lt. Evaluationsbericht auf insgesamt 34.037 gemeldete und zu bearbeitende Fälle pro Jahr. Die unterschiedlichen Summen ergeben sich aus der Berücksichtigung von unterschiedlichen Stundensätzen für Beschäftigte ohne Praxis und Fachschulqualifikation und Beschäftigte mit Praxis und Hochschulqualifikation.

** Für die kommunalen Meldeämter wurden auf der Grundlage einer pauschalierten Berechnung (32,73 €/je Meldeamt) jährliche Kosten für die Datenübermittlung an die Zentrale Stelle iHv insgesamt 11.750 € angesetzt.

Die Kosten des Landes (EP 15) für die Zentrale Stelle Gesunde Kindheit in Höhe von rund 1,27 Mio. Euro für 2012 umfassen:

- Personalkosten: 627.384,24 €
- Sachkosten: ca. 600 000 €
 - START – Zeitarbeitskräfte ca. 205.000 €
 - Porto einladende Erinnerungen und Jugendamtmitteilungen ca. 120.000 €
 - Porto Teilnahmebescheinigungen ca. 55.000 €
 - OCR AvP (Einlesen) der Teilnahmebescheinigungen ca. 46.000 €
 - Druckkosten extern (Teilnahmebescheinigungen, Freiumsschläge) ca. 20.000 €

- Druckkosten intern ca. 10.000 €
- EDV Dienstleistungen ca. 30.000 €
- Investitionen, Wartungsverträge ca. 64.000 €

2. Ergebnisse der einzelnen Maßnahmen unter Berücksichtigung der Kosten

Bei den Maßnahmen sind drei Einzelmaßnahmen zu betrachten:

- Einladende Erinnerung durch die Zentrale Stelle
- Mitteilung der Zentralen Stelle an die Jugendämter bei erfolgloser Erinnerung
- Aktivitäten und Maßnahmen der Jugendämter.

Bei der Bewertung dieser Maßnahmen sind die seinerzeit mit dem Meldeverfahren grundsätzlich verbundenen Zielsetzungen zu berücksichtigen:

- Erhöhung der Teilnahmequoten an den (freiwilligen) Kinderfrüherkennungsuntersuchungen
- Beitrag zur frühzeitigen Erkennung möglicher Kindeswohlgefährdungen.

Die Evaluation liefert zu beiden Aspekten Daten, die eine Bewertung der Wirksamkeit ermöglichen. Dennoch ist eine einfache Kosten-/Nutzen-Analyse nicht möglich. Nicht nur die Frage, wie "Erfolg" jeweils zu definieren ist, ist schwierig, sondern vor allem auch seine monetäre Erfassung. Eine Erfolgsmessung ist bei Programmen der Prävention und Gesundheitsförderung grundsätzlich problematisch, weil in der Regel viele unterschiedliche Faktoren auf die Gesundheit von Kindern einwirken und das isolierte Betrachten einzelner Elemente daher kaum sinnvoll ist. Dessen ungeachtet wird nachfolgend der Versuch einer Bewertung unter Berücksichtigung von Kostenaspekten vorgenommen.

2.1. Einladende Erinnerungen durch die Zentrale Stelle

Durch einen Abgleich mit den von den Einwohnermeldeämtern übermittelten Daten werden diejenigen Kinder ermittelt, für die keine Mitteilung über eine durchgeführte Früherkennungsuntersuchung vorliegt. Die Eltern bzw. Sorgeberechtigten dieser Kinder erinnert die „Zentrale Stelle“ dann mit einem Schreiben daran, die Untersuchung innerhalb einer gesetzten Frist wahrzunehmen oder – sofern eine Untersuchung stattgefunden hat – den entsprechenden Nachweis zu erbringen. In dem Schreiben wird darauf hingewiesen, dass beim weiteren Fehlen der Teilnahmemitteilung innerhalb der gesetzten Frist eine Information an das Jugendamt erfolgt.

Mit dem Erinnerungs-/Einladungsverfahren wird im Wesentlichen das Ziel verfolgt, die Teilnahmequoten an den Kinderfrüherkennungsuntersuchungen zu erhöhen. Früherkennungsuntersuchungen sind wichtig für die Gesundheit und Entwicklung eines Kindes. Durch sie können eventuell vorhandene Krankheiten und / oder Entwicklungsverzögerungen erkannt und ggf. behandelt werden. Vor Einführung des Verfahrens haben nur circa 75 Prozent aller Kinder lückenlos alle Untersuchungen von der U5 bis zur U9 wahrgenommen - trotz Einladungsverfahren verschiedener Krankenkassen oder gezielter Kampagnen; insbesondere war ein Teilnehmerückgang bei den späteren U-Untersuchungen und hier vor allem bei Kindern aus sozial schwachen Familien oder aus Familien mit Migrationsgeschichte erkennbar. Mögliche Entwicklungsstörungen werden deshalb vor der Einschulung nicht rechtzeitig erkannt.

Bewertung aus gesundheitspolitischer Sicht:

Legt man die Schuleingangsuntersuchung (mit Überprüfung der U-Hefte) als Vergleichsmaßstab zugrunde, ist inzwischen eine deutliche Steigerung der Teilnahmequoten erkennbar:

Einschulung	Zahl der berücksichtigten Kommunen	U5	U6	U7	U8	U9
Mittelwert der Teilnahmen (1999-2008)	54	94,9	94,5	92,2	87,8	83,8
2011	54	95,4	95,1	93,1	90,5	93,4
2012 (Stand 20.9.)	17	95,4	95,0	93,7	95,2	93,5

Betrachtet man den sog. "Einladungserfolg" - d.h. die Zahl der Kinder, für die nach einer einladenden Erinnerung anschließend eine Teilnahme an der U-Untersuchung zu verzeichnen gewesen ist, so ergibt sich in absoluten Zahlen folgendes Bild:

	U5	U6	U7	U7a	U8	U9	Gesamt
2010	16 200	4 950	5 150	9 500	8 700	6 950	51 450
2011	16 613	5 400	5 138	10 613	9 600	6 863	54 225
2012	16 800	5 750	5 650	10 650	10 300	7 100	56 250

Auch wenn sich in manchen Fällen die Erinnerung mit einem bereits terminierten Untersuchungstermin gekreuzt haben dürfte, ist das Ergebnis dennoch sehr erfreulich. Mit der Teilnahme an den U-Untersuchungen steigen die Chancen der Kinder auf ein gesundes Aufwachsen: Erkrankungen, Entwicklungsstörungen oder Auffälligkeiten werden frühzeitig erkannt, können gezielt behandelt, die betroffenen Kinder unterstützt und gefördert werden; Verzögerungen können noch aufgeholt und schwerwiegende Folgen oder Chronifizierungen von Erkrankungen vermieden oder wenigstens vermindert werden. Dies ist nicht nur aus gesundheitlicher Sicht von hoher Bedeutung: So trägt zum Beispiel das frühzeitige Erkennen und Behandeln einer Hör- und/oder Sprachstörung zu einem gelingenden Schuleinstieg bei, der entscheidend sein kann für die weitere schulische und später die berufliche Entwicklung.

Früherkennungsuntersuchungen können aber auch dazu beitragen, frühzeitig Anzeichen von Vernachlässigung und Misshandlungen zu erkennen und entsprechend Hilfe und Unterstützung zu organisieren oder sonstige notwendige Maßnahmen ergreifen zu können. Die Zahl möglicher Kindeswohlgefährdungen, die bereits bei den Untersuchungen durch die Ärztinnen und Ärzte auffielen und bei denen - ggf. auch in Zusammenarbeit mit den Jugendämtern - Maßnahmen ergriffen wurden, sind allerdings im Rahmen der durchgeführten Evaluation nicht gesondert erfasst worden, weil aufgrund des Eingangs einer Teilnahmemitteilung für die U-Untersuchung deshalb später keine Mitteilung mehr durch die Zentrale Stelle an das Jugendamt erfolgt.

Eine kostenbezogene Bewertung dieses Erfolgs ist aus den oben beschriebenen Gründen, aber auch aufgrund von verschiedenen Berechnungsunschärfen nur sehr eingeschränkt möglich. Stellt man dennoch die in der Evaluation errechneten Kosten des Landes für die Zentrale Stelle Gesunde Kindheit in Bezug, so ergibt sich ein Aufwand von rund 23 Euro pro zusätzlich über das Meldeverfahren eingeladenem und untersuchtem Kind (1,27 Millionen Euro : 56 000 Kinder).

2.2. Mitteilungen der Zentralen Stelle Gesunde Kindheit an die Jugendämter bei erfolgloser Erinnerung

Sofern auch nach einer Erinnerung innerhalb festgelegter Fristen der Zentralen Stelle keine Teilnahmemitteilung über eine durchgeführte U-Untersuchung vorliegt, erfolgt von dort eine Information an den zuständigen örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe.

Im Verlauf des Verfahrens hat sich die Zahl der Mitteilungen an die Jugendämter nachweislich verringert:

	U5	U6	U7	U7a	U8	U9	Gesamt
2010	7 200	7 400	10 200	26 550	20 200	19 400	90 970
2011	6 675	6 788	8 813	22 838	18 900	15 188	79 202
2012	6 400	7 100	8 800	20 650	19 350	15 000	77 300

Die Rückgang der Zahl der Mitteilungen an die Jugendämter ist Ergebnis der Steigerungsraten bei den Teilnahmequoten, aber auch der kontinuierlichen Prozessoptimierung, mit der Datenübermittlungen beschleunigt und dadurch ungerechtfertigte Mitteilungen vermieden werden können.

2.3. Aktivitäten und Maßnahmen der Jugendämter

Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe prüfen und entscheiden in eigener Zuständigkeit, ob Grund besteht, sich einzuschalten und welche Maßnahmen im Einzelnen ergriffen werden. Auf Initiative des Landesjugendamtes Westfalen-Lippe wurde hierzu eine Arbeitshilfe einschließlich einer Arbeitsschrittabelle entwickelt, die die Bearbeitungsprozesse, Zuständigkeiten und Kontaktaufnahmen mit den Eltern beschreibt und Bearbeitungszeiträume aufführt mit dem Ziel der Qualitätssicherung durch Formalisierung und Standardisierung.

Es gibt kein einheitliches Dokumentationssystem in den Jugendämtern, in dem die auf der Grundlage eingehender Mitteilungen nach der Verordnung zur Datenmeldung der Teilnahme an den Kinderfrüherkennungsuntersuchungen (UTeilnahmeDatVO) ergriffenen Maßnahmen und Aktivitäten der Jugendämter erfasst werden. Dadurch ist die Frage, inwieweit aufgedeckte Fälle von Kindeswohlgefährdungen und in der Folge Übergänge in den § 8a SGB VIII auf diese Mitteilung zurück gehen oder den Jugendämtern aus anderen Zusammenhängen bereits bekannt waren, nicht genau zu beantworten.

Im Verlauf des Evaluationszeitraums von sieben Monaten bei einer Stichprobenerhebung (87 von 182 Jugendämtern / 26 371 Fälle) sind vier Fälle von Kindeswohlgefährdungen im Sinne des § 8a SGB VIII (Kinder- und Jugendhilferecht) identifiziert worden. Hochgerechnet auf 12 Monate und alle Jugendamtsbezirke kann eine durchschnittliche Aufdeckung von rund 11 Kindeswohlgefährdungsfällen

prognostiziert werden. Allerdings kommt der Evaluationsbericht auch zu der Feststellung, dass aus den bisherigen Ergebnissen nicht eindeutig hervorgeht, inwieweit Übergänge in den § 8a SGB VIII auf die Meldungen zurückzuführen sind.

Bewertung aus jugendpolitischer Sicht:

Das Modul 8 der Evaluation beinhaltet die Umsetzungsqualität des Meldeverfahrens in den Jugendämtern und deren Bewertung. Es basiert auf einer vom Landesjugendamt Westfalen-Lippe in Abstimmung mit den Kommunalen Spitzenverbänden durchgeführten Befragung der Jugendamtsleitungen in NRW im Jahr 2011, an der sich 132 Jugendamtsleitungen (ca. 70 %) beteiligt haben. Diese führte zu folgenden Ergebnissen:

- Über 80 % der befragten Jugendamtsleitungen sehen in der UTeilnahmeDatVO kein geeignetes Instrument zur frühzeitigen Aufdeckung von Kindeswohlgefährdungen und schätzen den Aufwand zur fachlichen Umsetzung als unverhältnismäßig ein.
- Knapp jede dritte Jugendamtsleitung gibt an, dass sich durch die Umsetzung der UTeilnahmeDatVO die Wahrnehmung des Jugendamtes in der Öffentlichkeit verschlechtert hat.
- Weniger als 25% der Befragten sind der Meinung, dass die UTeilnahmeDatVO ein wichtiger Baustein der Frühen Hilfen ist und einen frühen Zugang zu den Familien mit kleinen Kindern sichert.

Der Evaluationsbericht beziffert die Kosten der Jugendämter bei insgesamt 34.037 gemeldeten und zu bearbeitenden Fällen zwischen rd. 900.000 Euro bzw. 1,07 Millionen Euro pro Jahr. Im Hinblick auf das Verhältnis von im Jahr 2012 den Jugendämtern durch die Zentrale Stelle mitgeteilten 77.300 Fällen müssten demnach die Kosten der Jugendämter mehr als doppelt so hoch sein.

Die Evaluation hat ergeben, dass im Zeitraum des Berichtswesens (April 2010 bis Oktober 2010) vier Fälle von Kindeswohlgefährdungen gemäß § 8a SGB VIII im Rahmen des Verfahrens aufgedeckt wurden. Übergang in § 8a SGB VIII bedeutet zunächst die Einleitung eines Verfahrens zur Risiko- und Gefährdungsabschätzung. Bei drei der im Rahmen der Stichprobe bekannt gewordenen Fällen handelte es sich allerdings nicht um massive Kindeswohlgefährdungen. Nach dem eingeleiteten Verfahren der Risikoeinschätzung erfolgten Beratungsangebote, d.h. es kam im

Ergebnis weder zu Inobhutnahmen noch zu Hilfestellungen. Im vierten Fall liegen keine Informationen über ergriffene Maßnahmen vor.

Angesichts dieser Ergebnisse haben die beiden Landesjugendämter ein Rechtsgutachten zur Umsetzung des § 4 UTeilnahmeDatVO durch die Jugendämter beim Deutschen Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e.V. (DIJuF) in Auftrag gegeben. Das DIJuF gelangt in dem Gutachten zu der Auffassung, dass eine versäumte U-Untersuchung kein gewichtiger Anhaltspunkt für eine Kindeswohlgefährdung sei, die Überprüfung der Teilnahme an U-Untersuchungen keine Aufgabe des staatlichen Wächteramtes sei und es keine Rechtfertigung für Eingriffe in das Elternrecht (Art. 6 Abs. 2 GG) gäbe. Die Vereinnahmung der Jugendämter als „überprüfende Kindeswohlgaranten ...unterliegt ...erheblichen rechtlichen Bedenken. Auch fachlich ist die Konstruktion demnach nicht haltbar und kann nur mit einer klaren Zurückweisung bzw. Umdefinierung in Angebote freiwilliger Beratung im Zugehen auf diese Familien beantwortet werden.“

Auf der Grundlage dieser Ergebnisse bedarf es einer sorgfältigen Auswertung und Abwägung, wie das zukünftige Meldeverfahren und die Rolle der Jugendämter ausgestaltet werden können.