



Landesdatenschutzbeauftragter RLP | Postfach 30 40 | 55020 Mainz

Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie
und Frauen
Herrn Staatssekretär Christoph Habermann
Bauhofstr. 9
55116 Mainz

Hintere Bleiche 34 | 55116 Mainz
Telefon +49 (0) 6131 208-2449
Telefax +49 (0) 6131 208-2497
poststelle@datenschutz.rlp.de
www.datenschutz.rlp.de

Ihr Zeichen:	Ihre Nachricht vom:	Geschäftszeichen:	Telefondurchwahl:	Datum:
	17.12.2010	6.11.28.512:0012	06131/208-2549	11.01.2011

Evaluation des Landesgesetzes zum Schutz von Kindeswohl und Kinder- gesundheit (LKindSchuG) 2010;

Beteiligung des Landesbeauftragten für den Datenschutz nach § 11 LKindSchuG;
Hier: Schreiben Ihres Hauses vom 17.12.2010

Sehr geehrter Herr Staatssekretär,

für das o.g. Schreiben und die damit verbundene Gelegenheit, insbesondere zum Abschlussbericht des Universitätsklinikums Ulm und des Deutschen Instituts für Jugendhilfe und Familienrecht sowie dem Monitoringbericht des Instituts für Sozialpädagogische Forschung Mainz (ISM) aus datenschutzrechtlicher Sicht Stellung zu nehmen, danke ich Ihnen. Der Bitte um Stellungnahme komme ich gerne nach. Allerdings führt die Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit dazu, dass nur eine cursorische Prüfung und Bewertung dieser Berichte möglich war.

Gestatten Sie mir zunächst einige grundlegende Bemerkungen zur Bedeutung der Evaluation des Landeskinderschutzgesetzes und der in diesem Zusammenhang in § 11 Abs. 1 Satz 2 LKindSchuG verankerten Beteiligungspflicht des Landesbeauftragten für den Datenschutz (vgl. I.), bevor ich in einem zweiten Teil zu den wesentlichen Aussagen der vorgelegten Berichte Stellung nehme (vgl. II.). Dem schließt sich eine Reihe datenschutzrechtlicher Forderungen für eine Weiterentwicklung des Landeskinderschutzgesetzes an (vgl. III.). Sie ergeben sich aus den vorgelegten Berichten und den örtlichen Prüfungen, die von der Dienststelle des Landesbeauftragten für den Datenschutz in den zurückliegenden Monaten bei der Kreisverwaltung Mainz-Bingen, der Stadtverwaltung Mainz und der Kreisverwaltung des Donnersbergkreises durchgeführt worden sind.

I. Bedeutung der Evaluation nach § 11 LKindSchuG

1. Die auf Anregung des Landesbeauftragten für den Datenschutz in das Gesetz aufgenommene Evaluationspflicht der Landesregierung gegenüber dem Landtag war in dem ursprünglichen Gesetzentwurf (LT-Drs. 15/1620) zunächst nur auf die in den §§ 5 bis 10 des Gesetzes vorgesehenen Maßnahmen zum Schutz von Kindeswohl und Kindergesundheit beschränkt. Nach der Gesetzesbegründung sollte vor allem „die Wirksamkeit der lückenlosen Erfassung der Inanspruchnahme der Früherkennungsuntersuchungen, die zeitnahe und gezielte Kontaktaufnahme mit den Familien, deren Kinder nicht an einer derartigen Untersuchung teilgenommen hatten, durch die Gesundheitsämter und das Angebot erforderlicher begleitender Hilfen der Jugendämter für die betreffenden Familien evaluiert werden“. Erst im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens wurde die Reichweite des § 11 Abs. 1 LKindSchuG auf das gesamte Spektrum der mit dem Gesetz implementierten Maßnahmen ausgedehnt. Dabei wurde die Notwendigkeit einer Evaluation vor allem darin gesehen, dass in dem Einladungs- und Erinnerungsverfahren entgegen der sonst üblichen und auch datenschutzrechtlich hinnehmbaren Praxis zum überwiegenden Teil Daten der Personen verarbeitet werden, die sich bereits aus eigenem Antrieb entsprechend der Gesetzesintention verhalten. Für diesen Personenkreis sind Maßnahmen zur besseren Inanspruchnahme der Früherkennungsuntersuchungen und folglich auch die damit zusammenhängenden Datenverarbeitungen gar nicht erforderlich.

Um eine gezielte Ansprache der Nichtteilnehmer zu ermöglichen und dadurch den Kinderschutz zu stärken, wurden die daraus resultierenden Bedenken allerdings zurückgestellt und die in dem Verfahren vorgesehene Verarbeitung sensibler Daten zunächst hingenommen. Allerdings habe ich wiederholt betont, dass die in dem Gesetz enthaltenen zahlreichen Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nur solange toleriert werden können, als die Erwartungen des Gesetzgebers an die mit dem Verfahren verbundenen positiven Auswirkungen auch tatsächlich eintreten. Aus diesem Grunde wurde die Pflicht zur regelmäßigen Evaluierung des Verfahrens und einer Beteiligung des Landesbeauftragten für den Datenschutz in das Gesetz aufgenommen.

2. Die besondere verfassungsrechtliche Bedeutung der in § 11 Abs. 1 LKindSchuG festgelegten Berichtspflicht wurde durch die Entscheidung des rheinland-pfälzischen Verfassungsgerichtshofs vom 28. Mai 2009 (VGH B 45/08) bestätigt. Hiernach sind die mit dem Einladungsverfahren verbundenen Grundrechtseinschränkungen nur vorbehaltlich der erstmals 2010 durchzuführenden Evaluation verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Wörtlich heißt es dazu im dritten Leitsatz der Entscheidung:

„Die dazu in den §§ 5 – 10 LKindSchuG vorgesehenen Einschränkungen des Grundrechts der Eltern auf Selbstbestimmung über personenbezogene Daten sowie des Rechts der Eltern zur Erziehung ihrer Kinder (Art. 4 a und 25 LV) sind bei

Beachtung vorgegebener verfahrensmäßiger Sicherungen und vorbehaltlich des Ergebnisses der erstmals im Jahr 2010 vorgesehenen Evaluation gerechtfertigt.“

Im Hinblick auf die mit der Evaluation verbundenen Aufgabenstellungen enthält die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 28. Mai 2009 dezidierte Vorgaben. So seien die Annahmen des Gesetzgebers im Zusammenhang mit der Einrichtung eines zentralen Einladungs- und Erinnerungsdienstes zu überprüfen:

„(...) Insoweit wird der gemäß § 11 Abs. 1 LKindSchuG dem Landtag auf der Grundlage einer wissenschaftlichen Evaluation zu erstattende Bericht über die Auswirkungen der im Gesetz vorgesehenen Maßnahmen eindeutige Feststellungen zu treffen haben. Gegebenenfalls müsste der Gesetzgeber eine Neubewertung zur Eignung der Maßnahmen vornehmen.“ (schriftliche Urteilsbegründung, S. 20)

Im Übrigen hat der Verfassungsgerichtshof der Evaluation auch grundsätzliche Bedeutung für die bereits seinerzeit festgestellte hohe Zahl der so genannten falsch-positiven Fälle zugemessen. Er stellte insbesondere fest:

„(...) Allerdings wird die praktische Umsetzung des auch aus Gründen des Datenschutzes gesetzlich vorgesehenen Verfahrensablaufs im Rahmen der gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1 LKindSchuG zu erfolgenden wissenschaftlichen Evaluation überprüft werden müssen. Hierzu hat in der mündlichen Verhandlung der Landesbeauftragte für den Datenschutz nicht unerhebliche Defizite geschildert, die von der Landesregierung eingeräumt wurden. Sie können als Anlaufschwierigkeiten bei der Einführung eines mehrstufigen Verfahrens nur übergangsweise hingenommen werden.“ (schriftliche Urteilsbegründung, S. 25)

Der Verfassungsgerichtshof betonte schließlich die Bedeutung der Evaluation als Instrument einer parlamentarischen Kontrolle:

„(...) Das Gesetz gewährleistet somit eine rechtlich und politisch wirkungsvolle parlamentarische Kontrolle, die regelmäßig zu einer Überprüfung führt, ob die vorgesehenen Grundrechtseingriffe weiterhin notwendig sind.“ (schriftliche Urteilsbegründung, S. 26)

Vor diesem Hintergrund kommt der Evaluation des Landeskinderschutzgesetzes zumindest im Hinblick auf die damit verbundenen Eingriffe in das Datenschutzgrundrecht des Art. 4a LV eine grundlegende Bedeutung zu. Die Zulässigkeit der durch das Gesetz implementierten datenschutzrelevanten Maßnahmen ist insbesondere im Hinblick auf deren Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit zu hinterfragen. Sofern sich die erwarteten Auswirkungen auf die Kindergesundheit und das Kindeswohl nicht oder nur teilweise bestätigen, würde ein starres Festhalten an dem Einladungs- und Erinnerungsverfahren in seiner jetzigen Form der Gesetzesintention und dem

bestehenden verfassungsrechtlichen Rahmen widersprechen. Denn die bei einer Gesetzgebung notwendige Güterabwägung zwischen mehreren Grundrechtspositionen, die sich gegenüber stehen, endet nicht mit der Verabschiedung des Gesetzes. Vielmehr sind nach dessen Inkrafttreten die zunächst getroffenen Annahmen mit den mittlerweile erkennbaren gesetzlichen Auswirkungen zu vergleichen. Ggf. muss das Verhältnis der betroffenen Grundrechte zueinander nachjustiert und die gesetzlichen Bestimmungen den neu gewonnenen Erkenntnissen angepasst werden.

Ausgehend von einem derartigen Verständnis der in § 11 Abs. 1 LKindSchuG vorgesehenen Berichtspflicht der Landesregierung und der in diesem Zusammenhang stehenden obligatorischen Beteiligung des Landesdatenschutzbeauftragten nehme ich zu den von Ihnen vorgelegten Berichte folgendermaßen Stellung:

II.

Stellungnahme zum Abschlussbericht des Universitätsklinikums Ulm und des Deutschen Instituts für Jugendhilfe und Familienrecht einschließlich des Monitoringberichts des Instituts für Sozialpädagogische Forschung Mainz

Soweit aufgrund des Landesgesetzes zum Schutz von Kindeswohl und Kindergesundheit in das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Art. 4a der Landesverfassung eingegriffen wird, erfolgt dies weit überwiegend im Zusammenhang mit dem in den §§ 5 bis 10 verankerten verbindlichen Einladungs- und Erinnerungsverfahren. Folglich behandeln meine nachfolgenden Äußerungen in erster Linie die hierzu in den o.g. Berichten enthaltenen Aussagen (vgl. 1.). Sonstige datenschutzrelevante Anmerkungen, die nicht das Einladungs- und Erinnerungsverfahren betreffen, bewerte ich im Anschluss daran (vgl. 2. und 3.).

1. Verbindliches Einladungs- und Erinnerungsverfahren gem. §§ 5 – 10 LKindSchuG

Die vorgelegten Berichte geben Anlass, das bestehende Verfahren in verschiedenen Punkten zu modifizieren. Konkret betrifft dies den Umfang der bereitzustellenden Meldedaten (a.), die Übermittlungspflicht der Gesundheitsämter (b.) und die Zahl der falsch-positiven Fälle (c.). Darüber hinaus werden in den Berichten grundlegende Vorbehalte gegen das Einladungs- und Erinnerungsverfahren insgesamt geäußert (d.).

Da die Überlegungen geeignet sind, die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der mit dem Einladungs- und Erinnerungsverfahren verbundenen Eingriffe in das Datenschutz-Grundrecht in Frage zu stellen, sollen die maßgeblichen Überlegungen kurz zusammengefasst und bewertet werden.

a. Umfang der bereit zu stellenden Meldedaten

Der Abschlussbericht konstatiert, dass der Umfang der Daten, die von den Meldebehörden an die Zentrale Stelle übermittelt werden sollen, im bundesweiten Vergleich am höchsten ist. Die Evaluatoren bezweifeln, dass alle der an die Zentrale Stelle weitergegebenen Meldedaten für die Aufgabenerfüllung des Einladungsverfahrens tatsächlich erforderlich sind. So sei z.B. unklar, wofür in diesem Zusammenhang das Geburtsdatum oder das Geschlecht des gesetzlichen Vertreters sowie die Erfassung früherer Anschriften und Ein- und Auszugsdaten benötigt werden.

Die Zweifel an der Notwendigkeit aller der Zentralen Stelle zur Verfügung gestellten Meldedaten teile ich. Angesichts des allgemein geltenden Grundsatzes der Datenvermeidung und Datensparsamkeit ist das Einladungs- und Erinnerungsverfahren so auszugestalten, dass es mit der Verarbeitung von möglichst wenigen Daten auskommt. Der Vergleich mit gleichartigen Verfahren anderer Bundesländer lässt jedoch den Schluss zu, dass im rheinland-pfälzischen Modell offenbar auf einzelne Meldedaten zur Identifizierung der gesetzlichen Vertreter verzichtet werden könnte.

b. Übermittlungspflicht der Gesundheitsämter

Nach Auffassung der Evaluatoren widerspricht die in dem Gesetz enthaltene Pflicht der Gesundheitsämter, die Jugendämter bei nicht festgestellter Untersuchungsteilnahme automatisch einzuschalten, dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Denn die Nichtteilnahme sei für sich genommen aus fachlicher Sicht noch kein Indiz für eine Kindeswohlgefährdung. Die Gesundheitsämter seien zudem im Rahmen der lokalen Netzwerke vielerorts zu sehr durch ihre Beteiligung an dem Einladungs- und Erinnerungsverfahren definiert. Es sollten deshalb künftig im Zuge einer stärkeren Betonung der gesundheitsfördernden Intention des Einladungswesens die Beratungsaufgaben der Gesundheitsämter gestärkt werden.

Bereits in der Vergangenheit habe ich mehrfach Bedenken gegen die in § 9 Abs. 1 Satz 1 LKindSchuG enthaltene uneingeschränkte Verpflichtung der Gesundheitsämter zur Datenübermittlung an die Jugendämter geäußert. Zuletzt geschah dies gegenüber dem Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz im Rahmen der verfassungsrechtlichen Überprüfung des Landeskinderschutzgesetzes. Dort vertrat ich die Auffassung, dass die routinemäßige und automatische Unterrichtung des Jugendamtes über alle Fälle, in denen für die Betroffenen keine Untersuchungsbestätigung vorgelegt wurde, mangels Erforderlichkeit nicht verhältnismäßig sei. Ich regte an, stattdessen die den Gesundheitsämtern zukommende federführende Rolle als Gesundheitsfachbehörde umzusetzen und deren daraus resultierende Filterfunktion im Grenzbereich zwischen Gesundheitsschutz und Kinder- bzw. Jugendhilfe zu stärken. Demzufolge habe ich seinerzeit vorgeschlagen, die bislang starre gesetzliche Unterrichtungspflicht der Gesundheitsämter durch eine eigenverantwortliche Entscheidungs- und Übermittlungsbefugnis zu ersetzen. An dieser Einschätzung und der daraus resultierenden Forderung nach einer

Änderung der in § 9 Abs. 1 Satz 1 LKindSchuG enthaltenen Regelung halte ich fest. Die vorgelegten Berichte unterstützen diesen Vorschlag.

Was die im Abschlussbericht empfohlene Stärkung der Rolle der Gesundheitsämter anbelangt, bleibt offen, in welcher Weise diese erfolgen könnte. Aus meiner Sicht sollte in die Überlegungen die Frage einbezogen werden, ob nicht durch eine Neuorganisation des Einladungsverfahrens den Gesundheitsämtern mehr Fachverantwortung übertragen werden könnte. Denkbar wäre, die Aufgabe der Einladung zu den Früherkennungsuntersuchungen von der Zentralen Stelle unmittelbar auf die Gesundheitsämter zu übertragen und auf diese Weise auf eine der drei Verfahrensebenen zu verzichten. Dies wäre auch aus datenschutzrechtlicher Sicht zu begrüßen, da damit eine zentrale landesweite Speicherung der für eine Früherkennungsuntersuchung anstehenden Kinder und deren gesetzlichen Vertreter vermieden und zugleich der Kreis der Stellen, die mit den Daten der Betroffenen umgehen müssten, reduziert würde. Zudem wäre auch aus Sicht der Betroffenen eine Inanspruchnahme der umfassenden Beratungskompetenz der Gesundheitsämter zu den mit der Durchführung der Früherkennungsuntersuchungen zusammenhängenden Fragen möglicherweise ein Gewinn. Nach dem gegenwärtigen Modell führt die Zentrale Stelle lediglich formell die Einladungen durch und ist weder organisatorisch dafür vorgesehen noch fachlich in der Lage, die Eingeladenen inhaltlich zu beraten. Vielmehr müssen diese aus eigenem Antrieb das zuständige Gesundheitsamt kontaktieren, was sich in der Praxis als weitere Barriere erweisen dürfte.

c. Falsch-positive Fälle

Die Berichte stellen fest, dass die seit dem Inkrafttreten des Gesetzes und der Implementierung des Verfahrens zu beklagende hohe Zahl sog. falsch-positiver Fälle (2009: 76,7%, 20.291 Fälle) die Gesetzesintention diskreditiert und unnötig viele Ressourcen bindet. Da in dem durch zahlreiche Beteiligte sehr komplizierten Einladungsverfahren der direkte Zugriff auf viele beteiligte Akteure fehle, werde sich auch in Zukunft bei bestmöglicher Sorgfalt in der Umsetzung der Anteil von falsch-positiven Fällen nur begrenzt verringern lassen.

Mit dem Anteil der falsch-positiven Fälle steht und fällt die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Einladungsverfahrens. Dies ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

Sofern die gesetzlichen Vertreter mit ihren Kindern an den Früherkennungsuntersuchungen teilnehmen, bedarf es außer der vorherigen Einladung und einer möglichen Erinnerung keiner weiteren Meldungen durch die Zentrale Stelle. Zugleich ist es nicht geboten, dass einzelne Gesundheitsämter von diesen Fällen Kenntnis erhalten und die Betroffenen erneut und unter Hinweis auf eine mögliche Unterrichtung des Jugendamtes zur Wahrnehmung des Untersuchungsangebots auffordern. Die gleichwohl in der Praxis festgestellten Meldungen waren zum Erreichen der mit dem Einladungsverfahren verfolgten Ziele eindeutig nicht notwendig und verstießen deshalb gegen den verfassungsrechtlichen Erforderlichkeitsgrundsatz.

Hinzu kommt, dass sich die Betroffenen aufgrund der nicht erforderlichen Datenweitergaben falschen Verdächtigungen ausgesetzt sehen und aus diesem Grund gegenüber bestehenden Angeboten Früher Hilfen skeptischer eingestellt sein könnten. Dies könnte entgegen der gesetzlichen Zielsetzung zu einer Verschlechterung der Zugangsmöglichkeiten zu Früher Hilfen führen und wäre daher besonders nachteilig. Angesichts des beträchtlichen Umfangs der bislang aufgetretenen falsch-positiven Fälle (20.291 Fälle im Jahre 2009) würde eine derartige Entwicklung folglich auch die Angemessenheit des Verfahrens in Frage stellen.

Vor diesem Hintergrund kommt dem Anteil der falsch-positiven Fälle für die verfassungsrechtliche Bewertung des Einladungsverfahrens eine zentrale Bedeutung zu. Dies hat der Verfassungsgerichtshof bereits in seiner Entscheidung vom 28. Mai 2009 ausdrücklich betont, in der er die Tolerierbarkeit solcher Vorkommnisse nur für eine Übergangszeit einräumte. Diese seien lediglich als „Anlaufschwierigkeiten“ hinnehmbar. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Verfahrens hängt somit von einer umgehenden und nachhaltigen Vermeidung der falsch-positiven Fälle ab. Gelingt dies nicht innerhalb der kommenden Monate, weil z.B. derartige Vorkommnisse systembedingt sind, stünden den zur Feststellung der Nichtteilnehmer gesetzlich zugelassenen Eingriffen in das Datenschutzgrundrecht verfassungsrechtliche Bedenken entgegen.

Zudem führen die falsch-positiven Fälle bereits jetzt im Zusammenhang mit der Dauer der Datenspeicherung zu Problemen. Prüfungen durch die Dienststelle des Landesbeauftragten für den Datenschutz im Jahr 2008 und 2009 bei den Gesundheits- und Jugendämtern ergaben, dass in den Verwaltungen nach der Feststellung der falsch-positiven Fälle die entsprechenden Daten nicht unverzüglich gelöscht wurden. Vielmehr schöpften die geprüften Verwaltungen die in § 10 LKindSchuG enthaltene Maximalspeicherfrist von drei Jahren regelmäßig komplett aus, auch wenn die Erforderlichkeit der Datenspeicherung objektiv nicht mehr vorlag.

Bereits im Herbst 2009 hatte ich mich in diesem Zusammenhang an Ihr Haus gewandt und mich um eine datenschutzverträgliche Lösung bemüht. Dabei regte ich an, die bei den Gesundheits- und Jugendämtern aufgedeckten falsch-positiven Fälle mit den Fällen gleichzusetzen, bei denen der Zentralen Stelle bereits nach erfolgter Einladung bzw. Erinnerung eine Untersuchungsbestätigung vorgelegt wurde. Auch die als falsch-positiv erkannten Fälle sollten demnach entsprechend der in § 10 Abs. 1 Satz 2 LKindSchuG festgelegten Vorgabe sechs Monate nach Feststellung der Untersuchungsteilnahme gelöscht werden. Ein entsprechendes Einvernehmen konnte jedoch bedauerlicherweise nicht erzielt werden. Vielmehr bat Ihr Haus, bis zu einer Anfang 2010 in Aussicht gestellten endgültigen Regelung differenzierte Speicherfristen zwischen 7 und 17 Monaten zuzulassen. Im Interesse einer einvernehmlichen Lösung hatte ich meine Bedenken deshalb zunächst zurückgestellt.

d. Grundsätzliche Vorbehalte gegen die Tauglichkeit des Einladungsverfahrens insgesamt

Die Evaluationsberichte weisen darauf hin, dass seit 2007 die Früherkennungsuntersuchungen zu dem zentralen Instrument zur Verbesserung des Kinderschutzes gehören. Bundesweit sei eine Tendenz zur „Medikalisierung des Kinderschutzes“ feststellbar, die objektiv zu einer Überforderung des Gesundheitswesens führe. Zudem bestehe die Gefahr, dass durch die Einführung von Kontrollsystemen z.B. im Gesundheitsbereich aufgrund der persönlich empfundenen Bedrohung gerade der Zugang zu Frühen Hilfen erschwert werde. Fraglich sei schließlich, inwiefern die mit der Durchführung der Früherkennungsuntersuchungen betrauten Ärzte aufgrund der engen zeitlichen Rahmenbedingungen tatsächlich im Sinne der gesetzlichen Intention tätig werden und z.B. frühzeitig Indikatoren für einen Hilfe- oder Unterstützungsbedarf der Betroffenen erkennen und umsetzen können.

Die mit dem Landeskinderschutzgesetz angestrebte Steigerung der Teilnahme an den Früherkennungsuntersuchungen hat neben damit verbundenen positiven Auswirkungen auf die Kindergesundheit auch das Ziel, möglicherweise bestehende Gefährdungslagen für das Kindeswohl und einen eventuellen Hilfebedarf frühzeitig zu erkennen. Dies bedeutet, dass ein zunächst nur dem Gesundheitsschutz zugeordnetes und insoweit auch unumstritten freiwilliges Vorsorgeangebot nun auch einem anderen Zweck, der Früherkennung von Risiken für das Kindeswohl, dient. Aus datenschutzrechtlicher Sicht muss eine derartige Zweckerweiterung, die ggf. sogar noch mit einer obligatorischen Verhaltenskontrolle verbunden wird, zumindest fachlich geeignet und erforderlich sein.

Hieran bestehen jedoch zum jetzigen Zeitpunkt Zweifel. Angesichts der Tatsache, dass die Früherkennungsuntersuchungen nach § 26 SGB V aus medizinischer Sicht nicht auf die Früherkennung von Risiken für das Kindeswohl ausgerichtet und damit auch für ein strukturiertes Vorgehen fachlich ungeeignet sind, ist es verfassungsrechtlich bedenklich, von dem Prinzip der Freiwilligkeit abzurücken und die zur gezielten Ansprache der Nichtteilnehmer dienenden Meldungen (Übersendung der Untersuchungsbestätigung durch die Ärzte an die zentrale Stelle, Datenübermittlungen an die Gesundheits- und Jugendämter) nun gesetzlich festzuschreiben. Sollten Ärzte tatsächlich kaum in der Lage sein, mögliche Gefährdungslagen für das Kindeswohl im Rahmen einer medizinisch vorstrukturierten Untersuchung frühzeitig festzustellen, würde dies zusätzlich die Geeignetheit und Erforderlichkeit der zur Identifikation der Nichtteilnehmer vorgesehenen Grundrechtseingriffe in Frage stellen. Dies gilt auch dann, wenn die Instrumentalisierung der Früherkennungsuntersuchungen für Zwecke des Kinderschutzes zu einer Gefährdung des Arzt-Patienten-Verhältnisses führen oder der Zugang zu Leistungen der Gesundheits- oder Jugendhilfe durch das mit dem Einladungswesen assoziierte Kontrollsystem erschwert würde.

Vor dem Hintergrund dieser Bedenken unterstütze ich die von den Wissenschaftlern ausgesprochene Empfehlung zur Durchführung einer zusätzlichen Kosten-Nutzen-Analyse unter Einbeziehung möglicher Alternativmodelle:

Insoweit wird im Abschlussbericht angeregt, durch eine weitere Evaluation die Erreichung der gesetzlichen Ziele und hierbei insbesondere die Zweck-Mittel-Relationen zwischen dem bürokratischen Aufwand des Einladungswesens und dem Nutzen für die Förderung der Kindergesundheit zu untersuchen. Empfehlenswert sei dabei ein Vergleich mit anderen Modellen wie z.B. dem in Sachsen-Anhalt praktizierten Verfahren, das ohne ein verbindliches Einladungswesen auskomme und stattdessen auf konsequente Werbung für die Inanspruchnahme der Früherkennungsuntersuchungen setze.

Sollten in anderen Ländern tatsächlich Verfahren betrieben werden, die bei gleicher Zielsetzung mit deutlich geringeren Eingriffen in das informationelle Selbstbestimmungsrecht zu gleichwertigen Ergebnissen führen, würde dies die bisherige Bewertung der datenschutzrechtlichen Zulässigkeit des rheinland-pfälzischen Einladungswesens in Frage stellen. Auch sonstige in dem Abschlussbericht aufgezeigte Alternativen, wie die verstärkte Einbindung der Hebammen zur Steigerung der Teilnahmequoten an den Früherkennungsuntersuchungen, können geeignet sein, die in dem Gesetz vorgesehenen Datenverarbeitungsbefugnisse einzuschränken.

Die Notwendigkeit einer weiteren Evaluation wird durch die in dem Monitoringbericht enthaltenen statistischen Angaben belegt:

Hiernach wurden ausgehend von 26.453 den Gesundheitsämtern im Jahre 2009 gemeldeten Nichtteilnahmen landesweit in 6 Fällen ein möglicherweise bestehender Hilfebedarf bzw. Anhaltspunkte für eine Kindeswohlgefährdung neu aufgedeckt. Bei den übrigen der 63 an die Jugendämter erteilten Meldungen, bei denen aus jugendhilferechtlicher Sicht ein Handlungsbedarf bestand, waren dagegen die betroffenen Familien den Behörden bereits bekannt. Das verbindliche Einladungs- und Erinnerungswesen deckt nach Einschätzung der Evaluatoren Hilfe- und Unterstützungsbedarf sowie Gefährdungslagen insbesondere in Familien auf, die sich schon mehr oder weniger im Kontext staatlicher Verantwortung durch die Kinder- und Jugendhilfe befanden. Die Zahlen zeigten, dass die Kinder- und Jugendhilfe künftig noch besser in die Lage versetzt werden müsse, in bereits bekannten Fällen den Schutzauftrag hinreichend wahrnehmen zu können.

Soweit das Landeskinderschutzgesetz die Früherkennungsuntersuchungen nutzen möchte, um einen möglicherweise bestehenden Hilfebedarf von Familien und damit zusammenhängende Gefährdungslagen für Kinder frühzeitig zu erkennen, hängt deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit von der Intensität der damit verbundenen Grundrechtseingriffe einerseits und der Höhe und der Qualität der aufgedeckten Fälle andererseits ab. Von entscheidender Bedeutung ist, ob die erkannten Bedürfnislagen nur mit Hilfe des eingeführten Instrumentariums erkannt werden konnten und wie akut die Gefährdungslage der betroffenen Kinder in den aufgedeckten Fällen war. Nur dann, wenn das aufwändige und grundrechtsrelevante Einladungs- und Erinnerungsverfahren geeignet ist, gegenwärtige Gefährdungen für das Kindeswohl strukturiert aufzuspüren, die ansonsten unentdeckt geblieben wären, können die Eingriffe in Art. 4a der Landesverfassung verfassungsrechtlich hingenommen werden.

Die vorgelegten Zahlen belegen dies bislang nicht. Zwar wurde in landesweit 6 Fällen und damit in 0,02 % der von der Zentralen Stelle an die Gesundheitsämter weiter gegebenen Vorgänge eine Kindeswohlgefährdung neu aufgedeckt. Unklar bleibt jedoch, in welchem Maße in diesen Fällen das Kindeswohl bereits gefährdet war und ob zuvor vorhandene Informationsmöglichkeiten ungenutzt blieben. Es bedarf insoweit aus der Sicht des Datenschutzes einer weiteren detaillierten Analyse.

Die übrigen der den Jugendämtern gemeldeten Fälle, bei denen objektiv von einem Hilfe- oder Unterstützungsbedarf der Betroffenen auszugehen ist, waren den Behörden dagegen bereits bekannt. Es stellt sich daher die Frage, aus welchen Gründen in diesen Fällen potentielle Gefährdungslagen nicht erkannt wurden und ob tatsächlich das Einladungsbesuch erforderlich ist, um auch diese bereits den Jugendämtern bekannten Fälle besser einzuschätzen. Entsprechende Aussagen können den vorgelegten Berichten nicht entnommen werden. Auch hier wäre es daher geboten, die o.g. Fälle in diesem Sinne zu analysieren.

2. Bildung lokaler Netzwerke, § 3 LKindSchuG

Die gesetzlich verlangte Bildung lokaler Netzwerke führt als solche nicht zu Eingriffen in das informationelle Selbstbestimmungsrecht. Allerdings zeigen die vorgelegten Berichte, dass auch im Zusammenhang mit dem Tätigwerden der Netzwerke datenschutzrechtliche Fragestellungen aufkommen. Konkret betrifft dies die Forderung nach der Gewährleistung einer interdisziplinären anonymisierten Fallberatung sowie die Präzisierung der Datenverarbeitungsbefugnisse der Schulen im Zusammenhang mit dem Kinderschutz.

- *Aus Sicht der Evaluatoren fehlt es im Lande bislang an einer für sämtliche Akteure im Gesundheits- und Kinder-/Jugendhilfebereich nutzbaren Struktur zur Wahrnehmung interdisziplinärer anonymisierter Fallberatungen bei Vorliegen gewichtiger Anhaltspunkte für eine Kindeswohlgefährdung.*

Die Einrichtung einer derartigen Struktur wird auch aus der Sicht des Datenschutzes begrüßt und unterstützt. Insbesondere zur ersten Klärung möglicher Anhaltspunkte für eine vermutete Kindeswohlgefährdung kann es durchaus hilfreich sein, sich mit Vertretern anderer Fachrichtungen auszutauschen und das weitere Vorgehen zu erörtern. Dabei ist es regelmäßig nicht erforderlich, bereits in diesem Stadium die Identität der Betroffenen preiszugeben.

- *Die in § 3 Abs. 2 Satz 3 SchulG neu aufgenommene Regelung lässt nach den Erkenntnissen der Wissenschaftler für die Schulen offen, auf welcher Grundlage sie Daten im Kontext Kinderschutz verarbeiten dürfen und wie die Zusammenarbeit mit den Jugendämtern aussehen soll.*

Es bedarf einer gesetzlichen Präzisierung der Datenverarbeitungsbefugnisse der Schulen, um bestehende Handlungsunsicherheiten zu vermeiden. Die Heranziehung der in § 67 SchulG enthaltenen Vorgaben wird der im Falle einer vermuteten Kindeswohlgefährdung vorhandenen besonderen Situation nicht gerecht.

3. Umgang mit Schweige- und Geheimhaltungspflichten, § 12 LKindSchuG, und Datenschutz

Die vorgelegten Berichte lassen nicht unbeachtliche Handlungsunsicherheiten der an der Umsetzung des Landeskinderschutzgesetzes beteiligten Personen mit den zugrunde liegenden datenschutzrechtlichen Vorgaben erkennen. Der Umgang mit Schweige- und Geheimhaltungspflichten bereitet in der Praxis trotz der in § 12 LKindSchuG geschaffenen gesetzlichen Klarstellung offenkundig weiterhin Probleme.

Die Beseitigung der erkannten Handlungsunsicherheiten ist geboten. Dies könnte beispielsweise durch geeignete Schulungen im Rahmen der Ausbildung und berufs- begleitende Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen erfolgen. Der Landesbeauftragte für den Datenschutz ist gerne bereit, sich an entsprechenden Maßnahmen der Landesregierung zu beteiligen.

III. Schlussfolgerungen

1. Der Umfang der an die Zentrale Stelle übermittelten Meldedaten geht auch nach den Evaluationsberichten über das erforderliche Maß hinaus. Es ist daher zu prüfen, ob und ggf. auf welche Daten verzichtet werden könnte. Dabei sollten vergleichbare Erfahrungen aus anderen Ländern berücksichtigt werden.
2. Die in § 9 Abs. 1 Satz 1 LKindSchuG verankerte Verpflichtung der Gesundheitsämter, die Jugendämter immer und ohne Ausnahme im Falle einer nicht bestätigten Untersuchungsteilnahme zu informieren, sollte aufgehoben werden. Statt dessen sollte es dem pflichtgemäßen Ermessen der Gesundheitsämter überlassen bleiben, in welchen Fällen sie die Jugendämter von der Nichtteilnahme an einer Früh-erkenntnisuntersuchung unterrichten.
3. Die Zahl der falsch-positiven Fälle ist durch geeignete Maßnahmen in einem erheblichen Umfang kurzfristig und nachhaltig zu reduzieren. Sollte sich erweisen, dass dies nicht möglich ist, muss das gesamte Einladungs- und Erinnerungsverfahren zur Diskussion gestellt werden. Um dies beurteilen zu können, sollte bis spätestens im 2. Quartal 2011 detaillierte statistische Auswertungen über die Zahl der falsch-positiven Fälle des Jahres 2010 und der hiergegen ergriffenen Maßnahmen vorgelegt werden.

4. Bis festgestellt ist, ob die Zahl der falsch-positiven Fälle nennenswert gesenkt werden kann, ist sicherzustellen, dass die entsprechenden Daten von den Verwaltungen nicht über die Frist des § 10 Abs. 1 Satz 2 LKindSchuG hinaus gespeichert werden.
5. Die Maßnahmen zur Reduzierung der falsch-positiven Fälle und die dabei zu beachtenden Löschfristen sind in der in § 14 Abs. 3 LKindSchuG genannten Rechtsverordnung zu regeln. Der Erlass dieser Rechtsverordnung ist überfällig.
6. Das Einladungs- und Erinnerungsverfahren sollte zeitnah einer grundlegenden Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen werden. Dabei sollte u.a. alternativ zu dem bestehenden Modell überprüft werden, welche Vorteile ein Verzicht auf die Zentrale Stelle und eine Übertragung des Einladungswesens auf die Gesundheitsämter hätte. Darüber hinaus sollten in die Betrachtung auch andere Verfahrensweisen zur Erreichung der gesetzlichen Ziele, wie z.B. das verbindliche Einladungswesen in der in Sachsen-Anhalt praktizierten Form oder der verstärkte Einsatz einzelner Berufsgruppen wie z.B. der Hebammen, einfließen.
7. Bei den im Jahre 2009 aufgedeckten Fällen, in denen es Anhaltspunkte für eine Kindeswohlgefährdung gab, sollte geklärt werden, aus welchen Gründen trotz eines bereits bestehenden Kontaktes mit staatlichen Stellen die Gefährdungslage nicht erkannt wurde. Hinsichtlich der im Jahre 2009 allein durch das Einladungswesen neu erkannten Fälle sollte untersucht werden, welche konkreten Gefährdungslagen für die betroffenen Kinder bestanden und aus welchen Gründen diese bislang nicht bekannt wurden.
8. Es sollte landesweit eine Struktur zur Wahrnehmung interdisziplinärer anonymisierter Fallberatungen bei Vorliegen gewichtiger Anhaltspunkte für eine Kindeswohlgefährdung geschaffen werden. Für sämtliche Akteure im Gesundheits- und Kinder-/Jugendhilfebereich sollte diese Struktur nutzbar sein.
9. Die Datenverarbeitungsbefugnisse der Schulen im Zusammenhang mit dem Kinderschutz sollten klar geregelt werden. Es wird empfohlen, die Bestimmung des § 3 Abs. 2 Satz 3 SchulG grundlegend zu überarbeiten. Dabei sollte insbesondere überprüft werden, ob sich die Datenverarbeitungsbefugnisse der Schulen an den in § 12 LKindSchuG enthaltenen Vorgaben zum abgestuften Vorgehen orientieren sollten.
10. Es wird angeregt, ein fachübergreifendes Schulungs- und Weiterbildungskonzept zum Umgang mit den datenschutzrechtlichen Vorgaben, insbesondere Schweige- und Geheimhaltungspflichten, im Bereich des Kinderschutzes zu entwickeln.

Für eine Rückmeldung zu den von mir vorgelegten Vorschlägen und dem weiteren Vorgehen wäre ich Ihnen dankbar.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Edgar Wagner', with a long horizontal flourish extending to the right.

Edgar Wagner