



Ausschussdrucksache 20(13)137g

angeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Familie, Senioren,
Frauen und Jugend am 11. November 2024

zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Kooperation und Information im
Kinderschutz**

BT-Drs. 20/2912

Jörg Backes

Mechthild Paul

Nationales Zentrum Frühe Hilfen (NZFH)

in der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA)

Frühe Hilfen – Gemeinsame Erfolgsgeschichte von Bund, Ländern, Kommunen und Zivilgesellschaft

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 11. November 2024 zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Kooperation und Information im Kinderschutz BT-Drs. 20/2912

Hintergrund

Frühe Hilfen haben ihren Ursprung in einer breiten gesellschaftlichen Debatte zum Kinderschutz in Deutschland, die 2006 aufgrund gravierender Fälle von Kindesmisshandlung und -vernachlässigung mit dem erklärten Ziel geführt wurde, das Wohl der Kinder in den Mittelpunkt der gesellschaftlichen Verantwortung zu rücken. Dazu kamen sich verdichtende Erkenntnisse, die auf ein vermehrtes Auftreten chronischer sowie psychischer Erkrankungen bei Kindern und Jugendlichen hinwiesen, mit einem starken Bezug zur sozialen Lage.

Es bestand politisch auf allen föderalen Ebenen sowie in Wissenschaft und Praxis Einigkeit darüber, dass die Prävention von Entwicklungsstörungen und Gefährdungen für die Kinder verstärkt werden soll. Sowohl die Gesundheits- als auch die Jugendministerkonferenz sprachen sich für den Aufbau präventiver gesundheitsbezogener und psychosozialer Hilfen zur Verstärkung eines umfassenden Kinderschutzes aus. Vor allem sollte dies durch eine stärkere systematische Vernetzung und Zusammenarbeit zwischen den Systemen, insbesondere der Kinder- und Jugendhilfe und des Gesundheitswesens, gelingen.

Das **Aktionsprogramm „Frühe Hilfen für Eltern und Kinder und soziale Frühwarnsysteme“** des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) baute 2006 auf bereits bestehenden Aktivitäten in Ländern und Kommunen auf. Zeitgleich wurde das **Nationale Zentrum Frühe Hilfen (NZFH)** als bundeszentrales Informations-, Kompetenz- und Wissenszentrum vom BMFSFJ auf den Weg gebracht. Zusätzlich wurden übergreifend zehn Modellprojekte in allen Bundesländern aufgesetzt. Der Praxisteil wurde von Ländern, Kommunen, Stiftungen sowie freien Trägern durchgeführt und die wissenschaftliche Begleitung vom NZFH aus Mitteln des BMFSFJ gefördert. Im Fokus: geeignete Zugangsmöglichkeiten zu psychosozial belasteten Familien, die Wirksamkeit von Hilfetypen, die Bedingungsfaktoren gelingender Vernetzung und Kooperation sowie die Verstetigung der Frühen Hilfen im Regelsystem.

Die Erkenntnisse fanden Eingang in das **Bundeskinderschutzgesetz (BKISchG)**, das 2012 in Kraft getreten ist. Das BKISchG regelt unter anderem die Frühen Hilfen als Teil des präventiven Kinderschutzes in Deutschland. Kernstück ist das **Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG)**. Die Frühen Hilfen wurden darin erstmalig vom Gesetzgeber in § 1 Abs. 4 KKG normiert:

„[...] umfasst die Unterstützung der Eltern bei der Wahrnehmung ihres Erziehungsrechts und ihrer Erziehungsverantwortung durch die staatliche Gemeinschaft, insbesondere auch Information, Beratung und Hilfe. Kern ist die Vorhaltung eines möglichst

frühzeitigen, koordinierten und multiprofessionellen Angebots im Hinblick auf die Entwicklung von Kindern vor allem in den ersten Lebensjahren für Mütter und Väter sowie schwangere Frauen und werdende Väter (Frühe Hilfen).“

Des Weiteren wurde im Gesetz eine von 2012 bis 2015 zeitlich befristete **Bundesinitiative Netzwerke Frühe Hilfen und Familienhebammen** (§ 3 Abs. 4 KKG) – kurz Bundesinitiative Frühe Hilfen – aufgenommen und vom BMFSFJ gefördert. Die Bundesinitiative wurde bis Ende 2017 verlängert und insgesamt mit 177 Mio. Euro gefördert. Ziel war die Vorbereitung des ebenfalls im Gesetz verankerten Fonds zur Sicherstellung der Netzwerke Frühe Hilfen und psychosozialen Unterstützung von Familien.

Der Fonds Frühe Hilfen wird seit 2018 über die **Bundesstiftung Frühe Hilfen** umgesetzt und hält hierzu jährlich mindestens 51 Millionen Euro vor. Die mit der Bundesinitiative angestoßenen und mit der Bundesstiftung fortgesetzten Förder- und Qualitätsentwicklungsprozesse gewährleisten, dass ein bundesweiter Auf- und Ausbau auf einem annähernd vergleichbaren Qualitätsniveau in den Frühen Hilfen erreicht wird. Die in einer zwischen Bund und Ländern konsentierten Verwaltungsvereinbarung festgeschriebenen Förderkriterien stellen sicher, dass die Bundesstiftung das Engagement und die bis dahin in den Frühen Hilfen aufgebauten Strukturen der Länder und Kommunen in den Frühen Hilfen ergänzt und nicht ersetzt. Dadurch bleiben etablierte Strukturen erhalten und eine Weiterentwicklung wird gefördert.

Erfolgsfaktoren der Frühen Hilfen

So früh wie möglich

Bereits in der Schwangerschaft und in den ersten Lebensjahren werden entscheidende Weichen für die Entwicklung eines Kindes gestellt. Damit alle Kinder gut aufwachsen, ist es notwendig Familien, die es aufgrund einer belasteten Lebenssituation nicht schaffen, die Entwicklung der Kinder angemessen zu begleiten, Unterstützung anzubieten. Durch Frühe Hilfen werden Kinder schon ab der Schwangerschaft und in der frühen Kindheit frühestmöglich gefördert, um ihnen gute Startchancen zu ermöglichen und Entwicklungsbeeinträchtigungen abzuwenden.

Präventionsdilemma entgegenwirken

In Deutschland stehen Eltern eine Vielzahl von Unterstützungseinrichtungen und -angeboten aus unterschiedlichen Systemen zur Verfügung. Diese systematisch zu verknüpfen und für Eltern und Kinder zu passgenauen Hilfen zusammenzuführen, ist Aufgabe der Frühen Hilfen. Das setzt ein systematisches Erkennen des Unterstützungsbedarfs und relevanter Belastungsfaktoren von Eltern auf der Grundlage eines möglichst umfassenden Zugangs voraus. So kann dem so genannten Präventionsdilemma entgegengewirkt werden, wonach Familien, die besonders von Präventionsangeboten profitieren könnten, schlechter Zugang zu diesen finden. Hier zahlt sich der systemübergreifende Ansatz der Frühen Hilfen aus, denn das Gesundheitswesen verfügt über notwendige, nicht-stigmatisierende Zugänge zu allen Familien. Darauf aufbauend kann die Kinder- und Jugendhilfe insbesondere auf eine breite Palette an psychosozialen Hilfen zurückgreifen.

Vielfältige Unterstützungsangebote

Frühe Hilfen umfassen sowohl universelle als auch differenzierte Hilfen – je nach Belastungslage. Sie reichen von alltagspraktischer Unterstützung wie zum Beispiel Haushaltsorganisation bis hin zur Förderung der Beziehungs- und Erziehungskompetenz von (werdenden) Müttern und Vätern. Sie umfassen beispielsweise:

- Lotsendienste in Geburts- und Kinderkliniken sowie niedergelassenen Praxen
- Begleitung und Anleitung zu Hause durch Familienhebammen und Familien-Gesundheits- und Kinderkrankenpflegende zur Sensibilisierung der Eltern für die Bedürfnisse ihres Kindes
- Unterstützung von Familien durch ehrenamtliche Patinnen und Paten bei der Alltagsbewältigung
- Einsatz spezifischer Programme zur Förderung der Eltern-Kind-Bindung, Feinfühligkeit und Eltern-Kind-Interaktion (zum Beispiel videogestützte Entwicklungspsychologische Beratung)

Nicht nur Angebote, sondern eine Haltung

Bei den Frühen Hilfen stehen die Familien und ihre Kinder mit ihren Bedarfen im Mittelpunkt. Es gibt daher nicht den einen Hilfetypus beziehungsweise das spezifische Angebot der Frühen Hilfen, sondern vielmehr umschreiben die Frühen Hilfen das Verhältnis und die Bezogenheit von unterschiedlichen Hilfen in einem kommunalen Netzwerk aufeinander. Dies beinhaltet Fragen des Zugangs zu Angeboten, Fragen zum Umfang der Unterstützung und vor allem Fragen zur Zusammenarbeit und der Koordinierung von Hilfen. Dabei ist es das Ziel, allen Familien die Teilhabe zu ermöglichen. Ein besonderer Fokus liegt auf Familien in psychosozial belasteten Lebenslagen wie zum Beispiel psychisch erkrankte Mütter/Väter oder in Armut lebende Familien. Um insbesondere Familien in Belastungslagen zu erreichen, sind folgende Prinzipien in den Frühen Hilfen handlungsleitend: Niedrigschwelligkeit, Freiwilligkeit, Vertraulichkeit, Partizipation, Ressourcenorientierung und Empowerment.

Netzwerke über föderale Ebenen hinweg und flächendeckend in allen Kommunen

Mit der Bundesinitiative Frühe Hilfen wurde ab 2012 durch die Koordinierungsstellen in den Ländern und Kommunen, die Geschäftsstelle der Bundesstiftung Frühe Hilfen und das NZFH ein einzigartiges – über alle föderalen Ebenen hinweg reichendes – Netzwerk Frühe Hilfen aufgebaut, das mittlerweile flächendeckend implementiert ist. Diese Kooperationstria ist bis heute einer der zentralen Erfolgsfaktoren der Frühen Hilfen. Dadurch wird synergetisches, ressourcenschonendes und vor allem an den Bedarfen der Familien orientiertes Handeln ermöglicht. Eine gut koordinierte und vernetzte Infrastruktur in Kommunen und die Einbindung verschiedener Akteursgruppen, insbesondere aus dem Gesundheitswesen, tragen zur verbesserten Versorgung der Familien, aber auch zur Entlastung der Akteure bei.

Forschungs- und wissenschaftsbasiert

Frühe Hilfen wurden von Anfang an forschungs- und wissenschaftsbasiert aufgesetzt. Beginnend mit der Evaluation der Modellprojekte im Aktionsprogramm bis hin zum aktuellen Forschungsprogramm des NZFH zum Monitoring der Bundesstiftung Frühe Hilfen.

So untersucht die Prävalenz- und Versorgungsforschung psychosoziale Belastungen von Familien. Zudem liefert sie Daten zur Versorgung mit Frühen Hilfen, zur Inanspruchnahme von Unterstützungsangeboten sowie zur Erreichbarkeit von Familien in belastenden Lebenslagen. Die Implementationsforschung erhebt regelmäßig Daten zum strukturellen Aus- und Aufbau der Frühen Hilfen. Die Kooperations- und Schnittstellenforschung untersucht insbesondere die Zusammenarbeit mit Akteuren und Institutionen des Gesundheitsbereichs in den Frühen Hilfen.

Die Erkenntnisse aus der Forschung werden vom NZFH aufbereitet und unterstützen die Praxis dabei, eine Passung der Angebote und Strukturen an den Bedarfen von Familien vorzunehmen und die Qualität der Netzwerke und Angebote weiter zu entwickeln.

Frühe Hilfen – wichtiger, denn je

Aktuelle Daten weisen auf ein generell hohes Ausmaß psychosozialer Belastungen von Kindern und Jugendlichen sowie deren Eltern hin. So geben in der noch nicht veröffentlichten NZFH-Studie „ZuFa Geburtskliniken (2024)“ 86 Prozent der Geburtskliniken an, dass der Anteil (psychosozial) belasteter Familien gestiegen ist. Hier stechen vor allem psychische Belastungen und Armutsgefährdung hervor. Derzeitige Krisen wie der Angriffskrieg auf die Ukraine und der Klimawandel, aber auch die Folgen der Corona-Pandemie und wirtschaftliche Unsicherheit haben die Lebenssituation vieler Familien verschärft sowie soziale Ungleichheiten verstärkt. Dies hat auch erhebliche Auswirkungen auf die psychische Gesundheit.

Weiterer Ausbau der Angebote nötig

Seit der Errichtung der Bundesstiftung Frühe Hilfen hat ein spürbarer Ausbau von Unterstützungsangeboten stattgefunden. Besonders hervorzuheben ist die flächendeckende Einführung der längerfristigen aufsuchenden Betreuung (LaB) durch Gesundheitsfachkräfte in nahezu allen Kommunen. Diese wird von den betroffenen Familien als äußerst hilfreich bewertet und hat sich als wirksames Instrument erwiesen, um Familien mit hohen Zugangshürden – insbesondere in Armuts- oder psychosozial belasteten Situationen – zu erreichen. Kommunen weisen aber darauf hin, dass sie mehr Fachkräfte brauchen, um den gestiegenen Bedarf der Familien an LaB entsprechen zu können.

Fachkräftesicherung und Fachkräftemangel

Das Arbeitsfeld der Frühen Hilfen ist für die Fachkräfte noch attraktiv und kann engagierte Fachkräfte halten. Laut 17. Kinder- und Jugendbericht führt die ausbleibende finanzielle Anpassung de facto zu einem Rückgang der Angebote und Strukturen, der sich vor allem in der nicht mehr zeitgemäßen Entlohnung etwa der Familienhebammen äußert und zu einem Rückzug

dieser Fachkräfte führt. Dies führt dazu, dass der Arbeitsbereich sukzessive seine Haltekraft verliert und erfahrene Fachkräfte die Frühen Hilfen verlassen. Diese Rahmenbedingungen erschweren nicht nur Fachkräfte zu halten, sondern auch die Möglichkeiten neue Fachkräfte in einem angespannten Arbeitsmarkt zu gewinnen.

Vergleichbare Strukturen und Angebote für vergleichbare Lebensverhältnisse

Die Basisstrukturen in den Frühen Hilfen sind auf der Ebene von Jugendamtsbezirken flächendeckend etabliert. Dies betrifft die Netzwerke und Koordinierungsstellen, die Einbindung der wichtigsten Kooperationspartner in die Netzwerke und die Verbreitung aufsuchender Angebote mit Fachkräften. Damit werden die wichtigsten im KKG formulierten Ziele der Bundesstiftung erreicht.

Die Ausprägung der Strukturen und Angebote der Frühen Hilfen in Deutschland ist jedoch regional unterschiedlich. In ländlichen Regionen ist die Vielfalt der Angebote oft eingeschränkt, während in kreisfreien Großstädten eine höhere Anzahl an Koordinierenden und Gesundheitsfachkräften zur Verfügung steht. Diese regionalen Unterschiede zeigen sich insbesondere in der bedarfsgerechten Versorgung mit Gesundheitsfachkräften. So haben auch Kommunen in Ostdeutschland im Vergleich zu westdeutschen Kommunen häufiger Schwierigkeiten, eine ausreichende Versorgung sicherzustellen. Dies führt zu ungleichen Lebensverhältnissen und Teilhabechancen für psychosozial belastete Familien.

Eine bedarfsgerechte Finanzierung der Frühen Hilfen, insbesondere durch die Erhöhung des Fonds und perspektivisch die stufenweise Anpassung der Fonds-Mittel an die Entwicklung der Bedarfslagen von Familien, ist dringend notwendig, um eine flächendeckende, bundesweit gleichwertige Versorgung sicherzustellen. Die Bundesstiftung leistet bereits einen substantiellen Beitrag zur Finanzierung der Netzwerkkoordinierenden und Gesundheitsfachkräfte, insbesondere in strukturschwachen Regionen. Eine kontinuierliche Anpassung der Förderung an die jeweiligen Bedarfe würde dazu beitragen, die regionalen Disparitäten zu reduzieren und gleichwertige Lebensverhältnisse für alle Familien in Deutschland zu ermöglichen.

Frühe Hilfen stärken und weiterentwickeln

Die Frühen Hilfen sind ein Beispiel für die Erfolge, die durch das Zusammenspiel von Bund, Ländern und Kommunen mit Wissenschaft und Praxis möglich werden. Durch die stufenweise Entwicklung konnten wirksame Ansätze etabliert und nachhaltig umgesetzt werden. Heute sind Frühe Hilfen für viele Bereiche eine Blaupause für die erfolgreiche Umsetzung eines Health-in-all-policies-Ansatzes und systemübergreifender Governance.

Es besteht die Notwendigkeit einer dauerhaften und nachhaltigen Stärkung der Frühen Hilfen. Der Ausbau und die bedarfsgerechte Finanzierung dieser Angebote sind entscheidend, um den präventiven Kinderschutz und die Gesundheitsförderung flächendeckend sicherzustellen und Familien in belasteten Lebenssituationen wirksam zu unterstützen. Bund, Länder und Kommunen ergänzen und stimmen ihr Engagement hier zum Wohl der Familien ab.

Die Kommunalbefragung 2020 des NZFH zeigt, dass sich die Etats für Frühe Hilfen in den Kommunen durchschnittlich zu 47,3 Prozent aus Mitteln der Bundesstiftung Frühe Hilfen, zu 41 Prozent aus kommunalen Eigenmitteln und zu 8,3 Prozent aus Landesmitteln zusammensetzen. Im Vergleich zur Erhebung aus dem Jahr 2017 gibt es einen Zuwachs beim Engagement der Länder und Kommunen, stimuliert durch die verlässliche Förderung der Bundesstiftung.

Die Erhöhung des Fonds Frühe Hilfen in den vergangenen beiden Jahren um zusätzliche 5 Millionen Euro wurde allseits sehr begrüßt. Besonders wertgeschätzt wurde, dass die Abgeordneten sich in den Verhandlungen für diese Mittel stark gemacht haben, was als wichtiges Signal für die Unterstützung und Anerkennung der Arbeit in den Frühen Hilfen auf den unterschiedlichen Ebenen wahrgenommen wurde. Gleichzeitig ist es vor allem den Kommunen ein dringendes Anliegen, dass Erhöhungen planbar und nachhaltig erfolgen. Nur so kann die notwendige Stabilität geschaffen werden, um die bestehenden Strukturen verlässlich zu stärken und bedarfsgerecht auszubauen.

Köln, 6. November 2024

Mechthild Paul

Leiterin der Abteilung für Sexualaufklärung, Verhütung und Familienplanung in der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA), in der das Nationale Zentrum Frühe Hilfen (NZFH) verortet ist

Jörg Backes

Leiter des Nationalen Zentrums Frühe Hilfen (NZFH) in der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA)

Die zentralen Daten zum Stand der Frühen Hilfen in Deutschland werden laufend aktualisiert. Sie sind thematisch gebündelt zu finden unter: www.fruehehilfen.de/monitoring

Nationales Zentrum Frühe Hilfen

Träger des Nationalen Zentrums Frühe Hilfen (NZFH) ist die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) in Kooperation mit dem Deutschen Jugendinstitut e. V. (DJI). Das NZFH wird gefördert vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Es unterstützt seit 2007 die Fachpraxis dabei, familiäre Belastungen und Ressourcen frühzeitig zu erkennen, qualitätsgesicherte bedarfsgerechte Angebote bereitzustellen und die Vernetzung der unterschiedlichen Berufsgruppen zu fördern. Seit 2018 unterstützt das NZFH die Bundesstiftung Frühe Hilfen im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend bei der Sicherstellung des Stiftungszwecks und veröffentlicht alle drei Jahre einen wissenschaftlichen Bericht zur Bundesstiftung.

Bundesstiftung Frühe Hilfen

Seit Januar 2018 übernimmt die Bundesstiftung Frühe Hilfen im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend als wichtiger Bestandteil des Bundeskinderschutzgesetzes die Förderung der Netzwerke Frühe Hilfen und der psychosozialen Unterstützung von Familien mit Säuglingen und Kleinkindern von null bis drei Jahren. Die Bundesstiftung stellt dazu dauerhaft jährlich 51 Millionen Euro zur Verfügung.