



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Gewalt und Vernachlässigung in der Familie: notwendige Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und der staatlichen Sanktionierung

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats
Fehr (07.3725) vom 5. Oktober 2007

27. Juni 2012

Zusammenfassung

Der Bundesrat legt diesen Bericht in Erfüllung des Postulats Fehr „Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Gewalt in der Familie“ (07.3725) vom 5. Oktober 2007 vor. Das zuständige Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) hat für die Erarbeitung des Berichts eine Arbeitsgruppe eingesetzt, in der die Kantone, die betroffenen Bundesämter sowie die eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen wie auch die eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen vertreten waren. Zudem sind im Themengebiet auf gesamtschweizerischer Ebene tätige Nichtregierungsorganisationen konsultiert worden.

Der vorliegende Bericht konzentriert sich auf die physische, psychische und sexuelle Gewalt von Eltern, Stiefeltern bzw. Erziehenden an ihren Kindern (Kindesmisshandlung), die Vernachlässigung von Kindern und Jugendlichen in der Familie sowie das Miterleben von elterlicher Paargewalt bzw. eskalierenden Partnerschaftskonflikten durch Kinder und Jugendliche.

Angesichts der vielfältigen Ursachen von Kindesmisshandlung und Vernachlässigung in der Familie wie auch von Paargewalt erfordern staatliche Massnahmen zur Reduktion dieser Phänomene eine breite Herangehensweise an die Thematik. Diese muss über den unmittelbaren Schutz von Gewaltopfern bzw. die Intervention in bestehenden Gewalt- und Vernachlässigungssituationen hinausgehen. Sie hat gleichermassen Risikofaktoren für deren Entstehung auf verschiedenen Ebenen zu reduzieren und entsprechende Schutzfaktoren zu stärken.

Im vorliegenden Bericht beschreibt der Bundesrat das staatliche Handeln gegenüber Kindesmisshandlung und Vernachlässigung in der Familie sowie der Mitbetroffenheit von Kindern und Jugendlichen bei Gewalt zwischen den Eltern. Zum einen können die vielfältigen Risikofaktoren für die Entstehung von Kindesmisshandlung und Vernachlässigung reduziert und entsprechende Schutzfaktoren durch ein breit ausgestaltetes, öffentlich bereitgestelltes, professionelles Kinder- und Jugendhilfeangebot gestärkt werden. Zum anderen ergreift der Staat Sanktionierung bei strafbaren Handlungen gegenüber Unmündigen und schützt Opfer unmittelbar vor Gewalt (Annäherungs-, Orts- und/oder Kontaktaufnahmeverbot). Der Bericht beschreibt den aktuellen Stand und – soweit möglich – den Entwicklungsbedarf innerhalb dieser sich ergänzenden Handlungsbereichen.

Bezüglich der Kinder- und Jugendhilfe hat sich gezeigt, dass in der Schweiz keine einheitlichen Definitionen bestehen und ein gemeinsames Verständnis der Kinder- und Jugendhilfe sowie ein Überblick über die bestehende Kinder- und Jugendhilfelandchaft weitgehend fehlt. Angesichts der fehlenden Grundlagen musste im Rahmen dieses Berichtes auf eine Analyse des bestehenden Kinder- und Jugendhilfeangebots und die Identifizierung von konkreten Lücken verzichtet werden. Im vorliegenden Bericht werden hingegen die Grundleistungen eines modernen Kinder- und Jugendhilfesystems definiert. Der Bericht trägt damit auf gesamtschweizerischer Ebene zur Klärung zentraler Begriffe und zur Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses der Kinder- und Jugendhilfe bei. Dies ist die Voraussetzung dafür, um in der Schweiz eine flächendeckende Grundausstattung der Kinder- und Jugendhilfe zu gewährleisten und weiterzuentwickeln. Die Verantwortung für die Bereitstellung der bedarfsgerechten, lokalen bzw. regionalen Leistungsangebote liegt auf kantonaler bzw. kommunaler Ebene.

Im Bereich der staatlichen Sanktionierung zeigt der Bericht auf, welche Gesetzesrevisionen aktuell im Gange oder geplant sind. Zusätzliche Massnahmen sind in diesem Bereich nicht notwendig.

Der Bundesrat will die zuständigen Akteure auf kantonaler Ebene bei der Erfüllung ihrer Aufgaben im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe sowie im Bereich der staatlichen Sanktionierung so weit wie möglich unterstützen. Der Bundesrat schlägt dazu die folgenden drei Massnahmen vor:

- Der Bund unterstützt interessierte Kantone bei der Weiterentwicklung ihrer Kinder- und Jugendhilfe.
- Im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe sowie der staatlichen Sanktionierung führt der Bund die bereits laufenden Rechtssetzungsprojekte bundesgesetzlicher Regelungen durch.
- Der Bund fördert im Rahmen des Kinder- und Jugendförderungsgesetzes (KJFG) den Informations- und Erfahrungsaustausch im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe sowie im Bereich der staatlichen Sanktionierung.

Darüber hinaus wird der Bund insbesondere die Ausrichtung von Finanzhilfen an Organisationen, welche sich auf nationaler Ebene für die Prävention von Kindesmisshandlung und die Sensibilisierung der Öffentlichkeit im Bereich der Kinderrechte engagieren, weiterführen. Das Bundesamt für Sozialversicherungen nimmt daneben auf Bundesebene allgemein die Rolle als Fachstelle für Kinder- und Jugendfragen wahr und arbeitet hierbei eng mit anderen Bundesämtern, den Kantonen und weiteren Akteuren zusammen.

Inhaltsverzeichnis

ZUSAMMENFASSUNG	III
INHALTSVERZEICHNIS.....	V
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	VII
1 AUSGANGSLAGE	1
1.1 Auftrag.....	1
1.2 Fragestellung und Aufbau des Berichts	1
1.3 Vorgeschichte	3
1.4 Vorgehen.....	5
2 KINDER- UND JUGENDPOLITISCHE RAHMENBEDINGUNGEN.....	7
2.1 Völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Grundlage der Kinder- und Jugendpolitik	7
2.2 Ausgestaltung der Kinder- und Jugendpolitik	8
2.3 Aufgabenteilung in der Kinder- und Jugendpolitik.....	9
2.4 Einbettung des Berichts in den kinder- und jugendpolitischen Kontext	10
3 KINDESMISSHANDLUNG, VERNACHLÄSSIGUNG UND MITERLEBEN ELTERLICHER PAARGEWALT	11
3.1 Definition und Abgrenzung.....	11
3.1.1 Kinder und Jugendliche	11
3.1.2 Gewalt gegen Kinder und Jugendliche in der Familie	11
3.1.3 Vernachlässigung in der Familie	12
3.1.4 Miterleben elterlicher Paargewalt.....	12
3.1.5 Weitere Formen von Gewalt gegen Kinder und Jugendliche	13
3.1.6 Fokus des vorliegenden Berichts	14
3.2 Ursachen	14
3.2.1 Risikofaktoren für die Entstehung von Kindesmisshandlung und Vernachlässigung in der Familie ..	14
3.2.2 Schutzfaktoren bei der Entstehung von Kindesmisshandlung und Vernachlässigung in der Familie .	15
3.3 Ausmass	16
3.4 Folgen.....	19
3.5 Resilienz	20

4	STAATLICHES HANDELN GEGENÜBER KINDESMISSHANDLUNG, VERNACHLÄSSIGUNG UND MITBETROFFENHEIT VON ELTERLICHER PAARGEWALT – STAND UND ENTWICKLUNGSBEDARF	21
4.1	Kinder- und Jugendhilfe	21
4.1.1	Definition der Kinder- und Jugendhilfe.....	22
4.1.2	Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe.....	23
4.1.3	Zugänge zu Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe.....	29
4.1.4	Qualitätssicherung und Steuerung der Kinder- und Jugendhilfe	30
4.1.5	Die Kinder- und Jugendhilfelandchaft der Schweiz.....	34
4.1.5.1	Gesetzliche Grundlagen der Kinder- und Jugendhilfe	34
4.1.5.2	Zuständigkeiten und Akteure in der Kinder- und Jugendhilfe	38
4.1.6	Schlussfolgerungen.....	42
4.2	Staatliche Sanktionierung und Gewaltschutzmassnahmen.....	43
4.2.1	Geltende Straftatbestände gemäss Schweizerischem Strafgesetzbuch	44
4.2.2	Geplante neue bzw. revidierte Straftatbestände	44
4.2.3	Strafverfolgung.....	46
4.2.4	Gewaltprävention.....	47
4.2.5	Gewaltschutzmassnahmen	47
4.2.6	Zuständigkeiten und Akteure.....	48
4.2.7	Schlussfolgerungen.....	48
5	MASSNAHMEN UND EMPFEHLUNGEN DES BUNDESRATES	49
5.1	Unterstützung der Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe in interessierten Kantonen .	50
5.2	Rechtssetzungsprojekte des Bundes im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe sowie der staatlichen Sanktionierung	51
5.3	Schaffung von Austausch- und Zusammenarbeitsstrukturen	52
5.3.1	Förderung des Informations- und Erfahrungsaustausches	52
5.3.2	Verstärkung der Koordination der zuständigen Bundesstellen	53
5.4	Zusammenfassende Beurteilung	53
5.5	Weiteres Vorgehen.....	54
5.6	Finanzielle Auswirkungen auf Bund und Kantone	55
	LITERATURVERZEICHNIS	57
	ANHANG.....	63
	Anhang 1: Wortlaut des Postulat Fehr (07.3725)	63
	Anhang 2: In die Berichtserstellung einbezogene Gremien und Personen	65
	Anhang 3: Grundlagenbericht von Schnurr St. (2012). Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe. ..	66
	Anhang 4: Stellungnahme des BJ vom 25.05.2011 zum Verbot der Körperstrafe (Auszug).....	110

Abkürzungsverzeichnis

AdoV	Adoptionsverordnung
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BFS	Bundesamt für Statistik
BJ	Bundesamt für Justiz
BFM	Bundesamt für Migration
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung
EBG	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKFF	Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen
EKKJ	Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen
EKM	Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen
fedpol	Bundesamt für Polizei
JFG	Jugendförderungsgesetz
JStG	Jugendstrafgesetz
JStPO	Jugendstrafprozessordnung
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KiBEV	Kinderbetreuungsverordnung
KID	Konferenz der Integrationsdelegierten
KIFS	Konferenz der kantonalen Interventionsstellen
KiTAS	Verband Kindertagesstätten der Schweiz
KJFG	Kinder- und Jugendförderungsgesetz
KKJF	Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KKJS	Konferenz der kantonalen Kinderschutz- und Jugendhilfebeauftragten
KOKES	Konferenz der Kantone für Kindes und Erwachsenenschutz
KRK	Kinderrechtekonvention
OHG	Opferhilfegesetz
PAVO	Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
PPP	Public Private Partnership
SFV MVB	Schweizerischer Fachverband Mütter- und Väterberatung
SKP	Schweizerische Kriminalprävention
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren

StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung
SVK-OHG	Schweizerische Verbindungsstellen-Konferenz Opferhilfegesetz
SVT	Schweizerische Verband für Tagesfamilienorganisationen
UNO	Vereinte Nationen
VBK	Konferenz der Kantonalen Vormundschaftsbehörden
WHO	Weltgesundheitsorganisation
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch
ZPO	Schweizerische Zivilprozessordnung

1 Ausgangslage

1.1 Auftrag

Frau Nationalrätin Jacqueline Fehr reichte am 5.10.2007 das **Postulat „Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Gewalt in der Familie“** ein (07.3725)¹. Darin fordert sie Massnahmen zum Schutz der Kinder vor Gewalt in der Familie. In einem koordinierten Aktionsplan sollen die Aufgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden aufeinander abgestimmt werden. Mit der Beantwortung des Postulats wurde das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) betraut. Bei der Annahme des Postulats hat der Bundesrat am 07.12.2007 betont, dass bei der Bekämpfung und Prävention der verschiedenen Formen von Gewalt gegen Kinder noch Fortschritte erzielt werden müssen. Er hat dabei auf zwei bereits existierende bzw. sich in Erarbeitung befindende Berichte zum Thema Gewalt gegen Kinder und Jugendliche verwiesen.²

1.2 Fragestellung und Aufbau des Berichts

Ausgehend von der Begründung des oben genannten Postulats fokussiert der vorliegende Bericht auf folgende **Phänomene**:

- die physische, psychische und sexuelle Gewalt von Eltern, Stiefeltern bzw. Erziehenden an ihren Kindern (Kindesmisshandlung),
- die Vernachlässigung von Kindern und Jugendlichen in der Familie, sowie
- das Miterleben von elterlicher Paargewalt bzw. eskalierenden Partnerschaftskonflikten durch Kinder und Jugendliche.

Die **Hauptfragestellung** lautet wie folgt:

Welche Massnahmen sind nötig, um in der Schweiz Kindesmisshandlung und Vernachlässigung von Kindern und Jugendlichen in der Familie sowie das Miterleben von elterlicher Paargewalt durch Kinder und Jugendliche und der damit verbundenen Folgen für die Entwicklung der betroffenen Kinder und Jugendlichen zu reduzieren?

Welche Lücken bestehen diesbezüglich in der Schweiz und wie können sie behoben werden?

Aus dieser Fragestellung ergeben sich verschiedene **Unterfragen**:

- Welches sind die Ursachen der Entstehung von Kindesmisshandlung und Vernachlässigung von Kindern und Jugendlichen in der Familie sowie von Paargewalt? Welche Risiko- und Schutzfaktoren wirken bei der Entstehung des Phänomens mit?
- Wie gross ist das Ausmass der Kindesmisshandlung und Vernachlässigung von Kindern und Jugendlichen in der Familie sowie das Miterleben von elterlicher Paargewalt bzw. eskalierender Partnerschaftskonflikte durch Kinder und Jugendliche in der Schweiz?
- Welche Folgen hat Kindesmisshandlung, Vernachlässigung und das Miterleben elterlicher Paargewalt bzw. eskalierender Partnerschaftskonflikte für die betroffenen Kinder und Jugendlichen? Welche Faktoren schützen Kinder und Jugendliche vor den negativen Folgen erlebter Gewalt und Vernachlässigung?

¹ Wortlaut des Vorstosses siehe Anhang 1.

² Bundesamt für Sozialversicherungen (2005): Gewalt gegen Kinder. Konzept für eine umfassende Prävention; Bundesrat (2009a): Bericht über Gewalt in Paarbeziehungen. Ursachen und in der Schweiz getroffene Massnahmen. Vgl. Kapitel 1.3.

- Welche Massnahmen sind erforderlich, um die Entstehung von Kindesmisshandlung und Vernachlässigung in der Familie sowie die Mitbetroffenheit von Kindern und Jugendlichen von elterlicher Paargewalt bzw. eskalierenden Partnerschaftskonflikten zu verhindern bzw. das Ausmass des Phänomens zu reduzieren?
- Welche Massnahmen sind erforderlich, um Kinder und Jugendliche vor wiederholter bzw. andauernder Gewalterfahrungen bzw. Vernachlässigung in der Familie sowie deren negativen Folgen zu schützen?

Kindesmisshandlung und Vernachlässigung in der Familie wie auch die Mitbetroffenheit von Kindern und Jugendlichen von elterlicher Paargewalt sind auf vielfältige Ursachen zurückzuführen. Eine erfolgreiche Strategie zur Reduktion dieser Phänomene erfordert daher eine breite Herangehensweise an die Thematik, welche über den unmittelbaren Schutz von Gewaltopfern bzw. die Intervention in bestehenden Gewalt- und Vernachlässigungssituationen hinausgeht. Sie hat gleichermaßen Risikofaktoren für die Entstehung von Kindesmisshandlung und Vernachlässigung in der Familie und Paargewalt auf verschiedenen Ebenen zu reduzieren und entsprechende Schutzfaktoren zu stärken. Dazu gehört auch die Förderung der Resilienz von Kindern und Jugendlichen.

Der **Aufbau des Berichts** sieht wie folgt aus:

Mit dem Bericht behandelt der Bundesrat ein zentrales Themengebiet der Kinder- und Jugendpolitik. Nach der Beschreibung der Ausgangslage präsentiert der Bericht einen Überblick über die völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Grundlage der Kinder- und Jugendpolitik der Schweiz, deren Ausgestaltung sowie die Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden und steckt damit den kinder- und jugendpolitischen Rahmen des vorliegenden Berichts ab (Kapitel 2).

Anschliessend geht der Bericht auf das Phänomen der Kindesmisshandlung und Vernachlässigung in der Familie sowie das Miterleben von elterlicher Paargewalt bzw. eskalierenden Partnerschaftskonflikten durch Kinder und Jugendliche ein (Kapitel 3). Nach der Definition der Begriffe, werden Risiko- und Schutzfaktoren für die Entstehung von Kindesmisshandlung und Vernachlässigung in der Familie sowie Paargewalt beschrieben und es wird versucht, das Phänomen zu quantifizieren. Schliesslich wird auf die Folgen für die betroffenen Kinder und Jugendlichen eingegangen und auch aufgezeigt, welche Faktoren die Resilienz von Kindern stärken, und sie so vor negativen Folgen erlebter Gewalt bzw. Vernachlässigung schützen können.

Der nächste Teil (Kapitel 4) widmet sich den Vorkehrungen und Massnahmen, welche der Staat angesichts des Phänomens der Kindesmisshandlung und Vernachlässigung in der Familie sowie der Mitbetroffenheit von Kindern und Jugendlichen von elterlicher Paargewalt ergreift. Hier werden grundsätzlich zwei unterschiedliche und sich in der Schweiz ergänzende Herangehensweisen an das Phänomen erörtert: die Kinder- und Jugendhilfe sowie die staatliche Sanktionierung der Täter und Täterinnen inkl. der zivilrechtlichen Gewaltschutzmassnahmen. Dabei wird – soweit dies möglich ist – jeweils der aktuelle Stand und der Entwicklungsbedarf aufgezeigt.

Die Kinder- und Jugendhilfe (Kapitel 4.1) unterstützt Kinder, Jugendliche und Familien bei der Bewältigung allgemeiner Herausforderungen und schwieriger Lebenslagen. Sie fördert damit Schutzfaktoren in der Entstehung und gegenüber den negativen Folgen von Gewalterfahrungen und Vernachlässigung in der Familie und trägt zur Minderung der entsprechenden Risikofaktoren bei. In einem ersten Schritt werden hier diejenigen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe beschrieben, die die Grundausrüstung einer zeitgemässen Kinder- und Jugendhilfe ausmachen und bei Bedarf für alle Kinder, Jugendliche und Familien in der Schweiz verfügbar sein müssen. Anschliessend werden aus der Fachliteratur und Praxis wichtige Erkenntnisse bezüglich der Qualitätssicherung der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Planung und Steuerung des Kinder- und Jugendhilfeangebots zusammengefasst. Schliesslich wird die Kinder- und Jugendhilfelandchaft der Schweiz beschrieben, soweit dies aufgrund des sehr ausdifferenzierten Kinder- und Jugendhilfesystems der Schweiz überhaupt möglich ist. Es werden die gesetzlichen Grundlagen der Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe

erörtert und die verschiedenen Akteure und Zuständigkeiten innerhalb des Kinder- und Jugendhilfesystems der Schweiz aufgezeigt.

Die Kinder- und Jugendhilfe wird ergänzt durch die staatliche Sanktionierung von Kindesmisshandlung und Vernachlässigung in der Familie und Paargewalt sowie durch zivilrechtliche Gewaltschutzmassnahmen, wie u.a. einem Annäherungs-, einem Orts- und/oder einem Kontaktaufnahmeverbot für gefährdende Personen (Kapitel 4.2). In diesem Kapitel werden eingangs die entsprechenden Straftatbestände gemäss Schweizerischem Strafgesetzbuch erörtert und auf geplante neue bzw. revidierte Straftatbestände hingewiesen. Anschliessend wird auf die Strafverfolgung und insbesondere den Schutz der Kinder und Jugendlichen als Opfer im Strafverfahren eingegangen. Es folgen Erörterungen zur Gewaltprävention und zu den zivilrechtlichen Gewaltschutzmassnahmen. Schliesslich werden die Zuständigkeiten und Akteure im Bereich der staatlichen Sanktionierung beschrieben.

Das letzte Kapitel (Kapitel 5) enthält die Massnahmen und Empfehlungen des Bundesrates sowie Ausführungen zum weiteren Vorgehen.

1.3 Vorgeschichte

Mit seinem Bericht zum Themenbereich Gewalt gegen Kinder und Jugendliche in der Familie schliesst der Bundesrat an eine Reihe von Berichten an, die in den letzten 20 Jahren auf Bundesebene verfasst wurden.

Der erste in der Schweiz veröffentlichte Bericht zum Thema „**Kindesmisshandlungen in der Schweiz**“ zuhanden des Vorstehers des Eidgenössischen Departements des Innern³ zeigte den Umfang des Phänomens der Kindesmisshandlung auf. Misshandlungen, insbesondere in Form von körperlicher oder sexueller Gewalt, häufig begleitet von Vernachlässigung, sind weit verbreitet. Der im Jahr 1992 erstellte Bericht verdeutlicht zudem die Schwierigkeiten, welchen die Berufsgruppen begegnen, die sich mit dem Problem der Misshandlung konfrontiert sehen. Ein grosses Problem stellt die Erkennung der Fälle von Kindesmisshandlungen und Vernachlässigungen dar, vor allem bei sehr kleinen Kindern. Der Bericht enthält eine ganze Reihe konkreter Empfehlungen, die sich sowohl an Bund, Kantone und Gemeinden als auch an Eltern, betroffene Verbände und Fachleute richten.

In seiner **Stellungnahme vom Juni 1995⁴ zum Bericht „Kindesmisshandlung in der Schweiz“** anerkennt der Bundesrat, dass die Kindesmisshandlung ein Thema von nationaler Tragweite ist und Bund, Kantone und Gemeinden in Zusammenarbeit mit privaten Organisationen, alle im Rahmen ihrer Möglichkeiten liegenden Präventionsmassnahmen ausschöpfen müssen. Er hat Empfehlungen für eine verbesserte Anwendung der bereits bestehenden Bundesgesetze formuliert und sich für familienpolitische und sozialpolitische Massnahmen ausgesprochen, welche die Zahl der Kindesmisshandlungen verringern sollen. Er hat dabei darauf hingewiesen, dass mehrere dieser Massnahmen bereits eingeleitet wurden, wie u.a. die Ratifizierung des UNO-Übereinkommens über die Rechte des Kindes und die Einrichtung einer Mutterschaftsversicherung. Ebenfalls hat er die geplante Prüfung der Organisation des Vormundschaftswesens sowie die Schaffung einer einheitlichen Regelung der Familienzulagen begrüsst. Schliesslich wurde auf der Basis dieser Stellungnahme der Kredit „Kindeschutz“ geschaffen, mit welchem der Bund Organisationen, welche auf gesamtschweizerischer Ebene im Bereich der Prävention von Kindesmisshandlungen tätig sind, finanziell unterstützen kann.⁵

Im September 2005 veröffentlichte das BSV Bezug nehmend auf ein Postulat der Rechtskommission des Nationalrats⁶ einen Expertenbericht mit dem Titel „**Gewalt gegen Kinder**“.

³ Arbeitsgruppe Kindesmisshandlung (1992).

⁴ Bundesrat (1995).

⁵ Vgl. auch Kapitel 4.2.4.

⁶ Postulat Rechtskommission NR 96.3178 (93.034). Präventionskonzept gegen Gewalt in der Familie.

Konzept für eine umfassende Prävention⁷. Der Bericht enthält Empfehlungen an Bund, Kantone und Gemeinden, sowie an Eltern, betroffene Verbände und Fachleute. Das Postulat wurde mit dem Zusatzbericht der Geschäftsprüfungskommissionen vom 23. Mai 2003 – also vor der Fertigstellung des Berichts - zuhanden der eidgenössischen Räte abgeschrieben, da es bereits seit 10 Jahren hängig war.⁸ Der Bundesrat hat sich daher nicht dazu geäußert.

Das dem vorliegenden Bericht zugrunde liegende Postulat wurde vom Bundesrat Ende 2007 angenommen. Seither haben im Themenbereich der Gewalt in der Familie verschiedene Entwicklungen stattgefunden, auf die im Folgenden kurz eingegangen werden soll. Der Bundesrat fokussiert dabei auf die Bundesebene im Wissen darum, dass auf kantonaler und kommunaler Ebene zahlreiche weitere wichtige Grundlagen erarbeitet wurden.

Im Mai 2009 hat der Bundesrat den „**Bericht über Gewalt in Paarbeziehungen. Ursachen und in der Schweiz getroffene Massnahmen**“⁹ verabschiedet, welcher umfassend über die Ursachen und Risikofaktoren von Gewalt in Paarbeziehungen informiert und ausserdem aufzeigt, was Bund und Kantone bisher in der Bekämpfung dieser Form von Gewalt geleistet haben. Der Bericht basiert auf einer Studie, die vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) herausgegeben wurde.¹⁰

Ebenfalls im Mai 2009 wurde der Bericht des Bundesrates „**Jugend und Gewalt – Wirksame Prävention in den Bereichen Familie, Schule, Sozialraum und Medien**“ veröffentlicht. Im Bericht wird u.a. ausgeführt, dass die von Kindern und Jugendlichen erlebte Gewalt in der Familie als wichtiger Risikofaktor bei der Entstehung von Jugendgewalt gilt und dass die (Früh-) Prävention im familiären Umfeld einer der Ansatzpunkte für die Prävention von Jugendgewalt ist.

Bereits bei der Annahme des dem vorliegenden Berichts zugrunde liegenden Postulats hat der Bundesrat auf die Vorbereitungsarbeiten für die Umsetzung eines **nationalen Programms zum Schutz der Kinder** verwiesen, welches ab 2009 im Rahmen einer „Public Private Partnership“ (PPP) realisiert werden sollte.

Hierfür wurde im Juni 2008 der Verein „PPP – Programme National pour la Protection de l’Enfant“¹¹ gegründet. Gründungsmitglieder des Vereins sind das Bundesamt für Sozialversicherungen sowie die UBS Optimus Foundation und die OAK Foundation, zwei private Förderstiftungen, welche Präventionsprojekte im Bereich des Kinderschutzes finanziell unterstützen. Der Verein verfolgt im Rahmen einer öffentlich-privaten Partnerschaft das Ziel, die Koordination, die Förderung und die Umsetzung von Präventionsprojekten im Kindesschutzbereich auf nationaler Ebene zu verstärken.

Der Verein hat der Stiftung Kinderschutz Schweiz das Mandat erteilt, in Zusammenarbeit mit Expertinnen und Experten im Bereich des Kindesschutzes ein inhaltliches Konzept für ein Nationales Kindesschutzprogramm zu erarbeiten. Dieses inhaltliche Konzept¹² wurde den Kantonen und betroffenen Organisationen zusammen mit einem Vorschlag für die Struktur des Nationalen Kindesschutzprogramms Anfang Dezember 2009 zur Konsultation unterbreitet.

Die Auswertung der Konsultationsantworten¹³ zeigt, dass die Kantone das Ziel einer verbesserten Koordination im Kindesschutzbereich auf nationaler Ebene begrüssen, dass jedoch bezüglich der im Rahmen der „Public Private Partnership“ vorgeschlagenen Vereinsstruktur Vorbehalte bestehen. So wird angeführt, dass hoheitliche, auf bundesrechtliche und kanton-rechtliche Grundlagen basierende Aufgaben nicht an Private delegiert werden dür-

⁷ Bundesamt für Sozialversicherungen (2005).

⁸ BBI 2003 6845

⁹ Bundesrat (2009a).

¹⁰ Egger, Th. / Schär Moser M. (2008).

¹¹ Vgl. <http://www.ppp-protection-enfance.ch/> (Stand : 7.11.2011).

¹² Stiftung Kinderschutz Schweiz (2009, I-V).

¹³ Verein PPP-Programme National pour la Protection de l’Enfant (2010).

fen. Im Bereich des Kinderschutzes kann die Strategieentwicklung und Steuerung infolgedessen nicht die Rolle eines Vereins sein. Das geplante Nationale Kinderschutzprogramm wurde daher nicht wie vorgesehen umgesetzt. Der Verein hat stattdessen eine Studie finanziert, welche die Kinderschutzsysteme in fünf Ländern vergleicht.¹⁴ Basierend auf dieser Analyse und unter Beizug von Expertinnen und Experten des schweizerischen Kinderschutzsystems werden Empfehlungen für die Schweiz formuliert. Als erste und übergeordnete Massnahme empfiehlt die Studie der Schweiz die Bildung eines ständigen nationalen Kinderschutz-Ausschusses, in welchem alle Kantone vertreten sind. Aufgabe dieses Ausschusses soll es sein, die gesetzlichen Grundlagen sowie nationalen und kantonalen Massnahmen im Kinderschutzbereich zu überprüfen mit dem Ziel der Entwicklung eines nationalen Rahmens für den Kinderschutz in der Schweiz („National Framework for Child Protection“).

Der vorliegende Bericht baut auf diesen bereits vorhandenen Grundlagen auf. Der darin eruierte Entwicklungs- und Handlungsbedarf wird in Kapitel 4 und 5 berücksichtigt.

1.4 Vorgehen

Die vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) durchgeführten Arbeiten zum vorliegenden Bericht wurden von einer **Arbeitsgruppe** begleitet. In dieser Arbeitsgruppe waren die **Kantone**, die betroffenen **Bundesämter** sowie die **eidgenössische Kommission** für Kinder- und Jugendfragen wie auch die eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen vertreten. Dabei wurden die verschiedenen, im Postulat erwähnten Politikfelder, namentlich die Kinderrechtspolitik, die Familienrechtspolitik, die Bildungspolitik, die Familienpolitik, die Gleichstellungspolitik, die Integrationspolitik, die Sicherheitspolitik und die Suchtpolitik berücksichtigt.¹⁵

Auch im Themengebiet auf gesamtschweizerischer Ebene tätige **Nichtregierungsorganisationen** sind konsultiert worden.¹⁶ An einer gemeinsamen Sitzung mit dem BSV wurde der Berichtsentwurf mit Vertreterinnen und Vertreter der Organisationen besprochen.

Zusätzlich wurde für die wissenschaftlich abgestützte Definition des Grundleistungskatalogs einer modernen Kinder- und Jugendhilfe ein **externes Mandat** erteilt an Prof. Dr. Stefan Schnurr, Leiter des Instituts für Kinder- und Jugendhilfe der Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit. Die Ergebnisse dieser Arbeit sind von der Arbeitsgruppe reflektiert und diskutiert worden und sind in Kapitel 4.1 eingeflossen. Der Expertenbericht ist in vollständiger Länge in den Anhang des vorliegenden Berichts aufgenommen worden (Anhang 3).

¹⁴ Nett J. et al. (2012, im Erscheinen). Verglichen werden die Kinderschutzsysteme von Australien, Deutschland, Finnland, Grossbritannien und Schweden.

¹⁵ Zusammensetzung der Arbeitsgruppe siehe Anhang 2.

¹⁶ Einbezogene Organisationen siehe Anhang 2.

2 Kinder- und jugendpolitische Rahmenbedingungen

Der vorliegende Bericht fügt sich in die vom Bundesrat am 27. August 2008 verabschiedete **Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik** ein, in welcher diese – basierend auf dem UNO-Übereinkommen über die Rechte des Kindes und die Bundesverfassung - als eine Politik des Schutzes, der Förderung und der Mitwirkung definiert wird.¹⁷

Ziel der Kinder- und Jugendpolitik ist es demnach, „das Wohlergehen und die soziale Integration aller Kinder und Jugendlichen mittels öffentlicher Tätigkeiten, Massnahmen und Einrichtungen zu gewährleisten, um so die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten zu fördern und ihren Interessen und Bedürfnissen gerecht zu werden, unabhängig von Geschlecht, sozialer Zugehörigkeit, Herkunft oder Behinderung“.¹⁸

Nachfolgend werden zunächst die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Grundlagen der Kinder- und Jugendpolitik der Schweiz erörtert.¹⁹ Anschliessend wird auf die Ausgestaltung der Kinder- und Jugendpolitik in einem engeren wie auch in einem weiteren Sinne eingegangen und es wird beschrieben, wie die Aufgabenteilung innerhalb der Kinder- und Jugendpolitik der Schweiz aussieht. Schliesslich werden zusammenfassend die sich daraus ergebenden Rahmenbedingungen für den vorliegenden Bericht aufgezeigt.

2.1 Völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Grundlage der Kinder- und Jugendpolitik

Die Kinder- und Jugendpolitik basiert auf der Grundlage der UNO-Kinderrechtskonvention und der Bundesverfassung. Die Schweiz ratifizierte Anfang 1997 das **UNO-Übereinkommen über die Rechte des Kindes**²⁰. Dieses hebt die Verantwortung der Staaten für den Schutz und das Wohl Minderjähriger (bis 18 Jahre) hervor, fasst die Menschenrechte für den Lebensbereich des Kindes zusammen und legt die besonderen Rechte auf Schutz, Förderung und Mitwirkung von Kindern bis 18 Jahren fest. Die vier elementaren Grundsätze, auf denen das Übereinkommen beruht, beinhalten das Überleben und die Entwicklung des Kindes, die Nichtdiskriminierung, die Wahrung der Interessen der Kinder sowie deren Beteiligung.

Das Übereinkommen schützt und anerkennt Kinder als eigenständige Personen mit eigenen Zielen und eigenem Willen und fordert, dass das Wohl des Kindes bei allen Entscheidungen, die es betreffen, vorrangig berücksichtigt wird. Kinder und Jugendliche werden als Rechtssubjekte betrachtet, d.h. als Träger eigener Rechte und nicht nur als einfache „Objekte“, deren Rechte sich auf Schutzmassnahmen reduzieren.

Bezüglich der Gewalt gegen Kinder und Jugendliche in der Familie kommt den Artikeln 18, 19 und 34 eine besondere Bedeutung zu. Gemäss Art. 18 haben die Eltern die primäre, gemeinsame Verantwortung für die Erziehung des Kindes und für die Sicherstellung von Lebensbedingungen, die für die Entwicklung des Kindes notwendig sind. Gemäss Art. 19 sind die Vertragsstaaten verpflichtet, alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Sozial- und Bildungsmassnahmen zu treffen, um das Kind vor jeder Form körperlicher oder geistiger Gewaltanwendung, Schadenszufügung oder Misshandlung, vor Verwahrlosung oder Vernachlässigung, vor schlechter Behandlung oder Ausbeutung einschliesslich des sexuellen

¹⁷ Bundesrat (2008).

¹⁸ Ebd., S. 4.

¹⁹ Auf die gesetzlichen Regelungen einzelner Kinder- und Jugendhilfeleistungen wird im Kapitel zur Kinder- und Jugendhilfe genauer eingegangen (vgl. 4.1.5.1). Die gesetzlichen Bestimmungen gemäss Strafgesetzbuch (StGB) und bezüglich des zivilrechtlichen Gewaltschutzes werden in Kapitel zur staatlichen Sanktionierung und Gewaltschutz erörtert (vgl. 4.2).

²⁰ Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes, SR 0.107.

Missbrauchs zu schützen. Art. 34 verlangt den Schutz des Kindes vor sämtlichen Formen sexueller Ausbeutung und sexuellen Missbrauchs.

In Art. 11 Abs. 1 der **Bundesverfassung (BV)**²¹ ist der Anspruch von Kindern und Jugendlichen auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung verankert. Nach Art. 41 Abs. 1 Bst. f BV sollen sich der Bund und die Kantone – ergänzend zur persönlichen Verantwortung des Einzelnen – für eine den Fähigkeiten des Einzelnen entsprechende Bildung, Aus- und Weiterbildung einsetzen. Dieses Sozialziel wird durch Art. 41 Abs. 1 Bst. g BV ergänzt, wonach Bund und Kantone sich für die Förderung von Kindern und Jugendlichen zu selbstständigen und sozial verantwortlichen Personen und für die Unterstützung ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration einsetzen sollen. Schliesslich hält Art. 67 Abs. 1 BV fest, dass Bund und Kantone bei der Erfüllung ihrer Aufgaben den besonderen Förderungs- und Schutzbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen Rechnung zu tragen haben. Gemäss Art. 67 Abs. 2 BV kann der Bund in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen unterstützen.

Schutz, Förderung und Partizipation von Kindern und Jugendlichen sind somit zentrale Prinzipien einer schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik.

2.2 Ausgestaltung der Kinder- und Jugendpolitik

Auf der Basis dieser Grundlagen setzt sich eine umfassende Kinder- und Jugendpolitik aus einer Kinder- und Jugendpolitik im weiteren Sinne und einer solchen im engeren Sinne zusammen.²²

Kinder- und Jugendpolitik im weiteren Sinne geht davon aus, dass die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen durch vielfältige Faktoren beeinflusst werden, welche in die Zuständigkeit verschiedener Politikbereiche auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen fallen und alle Altersgruppen betreffen. Zu nennen sind hier insbesondere folgende Politikbereiche: Familienpolitik, welche durch monetäre Leistungen wie Familienzulagen, Steuerabzüge, Stipendien, kantonale Ergänzungsleistungen für Familien und die Mutterschaftsversicherung Familien unterstützt und fördert. Sozialpolitik, die sich der Prävention und Bekämpfung von Armut widmet, insbesondere im Rahmen der Sozialversicherungen, der Sozialhilfe sowie weiterer kantonalen Bedarfsleistungen. Bildungspolitik (Herstellung von Bildungschengleichheit, Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonen), Arbeitsmarktpolitik (Sicherung von Arbeitsplätzen, Verbesserung von Arbeitsbedingungen von Beschäftigten, Wiedereingliederung von Arbeitssuchenden), Raumplanungspolitik (Quartierentwicklung), Gesundheitspolitik (Gesundheitsprävention und -förderung), Integrationspolitik und Gleichstellungspolitik sind weitere wichtige Politikbereiche. Kinder- und Jugendpolitik hat hier die Querschnittsaufgabe, die Perspektiven, Anliegen und Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen in andere etablierte Politikbereiche einzubringen. Dabei ist die politische Partizipation von Kindern und Jugendlichen sicherzustellen.

Kinder- und Jugendpolitik im engeren Sinne leistet gezielt Beiträge, um Kinder und Jugendliche zu fördern, ihre Mitwirkung zu ermöglichen und sie wo nötig zu schützen. Allgemeine und frühe Förderung von Kindern und Jugendlichen, Stärkung ihrer Ressourcen und derjenigen ihres Umfelds sowie ein niederschwelliger Zugang für alle Kinder, Jugendliche und Familien zu präventiven Angeboten ist hier besonders wichtig und trägt an sich schon ganz wesentlich zum Schutz der Unversehrtheit von Kindern und Jugendlichen bei. Die Kinder- und Jugendpolitik im engeren Sinne besteht im Wesentlichen aus der Kinder- und Jugendhilfe. Diese ermöglicht Kindern und Jugendlichen Lern- und Bildungsgelegenheiten ausserhalb der Schule, unterstützt Eltern in der Wahrnehmung ihrer Erziehungsaufgabe, bietet Kindern, Jugendlichen und Familien Beratung und Unterstützung zur Bewältigung allgemeiner Herausforderungen und schwieriger Lebenslagen an und interveniert in konkreten Fällen von Gewalt an Kindern und Jugendlichen. Die Kinder- und Jugendhilfe wird ergänzt

²¹ SR 101

²² Bundesrat (2008), S. 5.

durch Jugendschutzbestimmungen im Arbeitsrecht bzw. Vorschriften zum Jugendschutz in der Öffentlichkeit (z.B. Werbe- und Abgabebeschränkungen von Tabakwaren und alkoholischen Getränken, sowie Altersregelungen für den Kinobesuch).

2.3 Aufgabenteilung in der Kinder- und Jugendpolitik

Die Zuständigkeiten in der Kinder- und Jugendpolitik liegen in erster Linie bei den Kantonen und Gemeinden. Sie sind in der Kinder- und Jugendpolitik die zentralen Akteure. Der Bund nimmt nur einige wenige Aufgaben in diesem Bereich wahr (z.B. Gesundheits- oder Sportförderung; Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen). Gleichzeitig ist die Kinder- und Jugendpolitik eng verbunden mit der Tätigkeit nichtstaatlicher Organisationen und privater Initiativen.

Der Bundesrat erachtet die **grundsätzliche Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden** im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik für sachgerecht: Massnahmen zum Schutz, zur Förderung und zur Partizipation von Kindern und Jugendlichen müssen in vielerlei Hinsicht den lokalen und kantonalen Gegebenheiten Rechnung tragen und dort verankert sein. Der Bund kann auf der Basis von Art. 67 Abs. 2 der Bundesverfassung in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die Aktivitäten der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen unterstützen. Darüber hinaus hat der Bund keine Kompetenz, den Kantonen in Bezug auf die materielle Ausgestaltung der Kinder- und Jugendpolitik verbindliche Vorgaben zu machen oder diese zu einem Handeln in diesem Bereich zu verpflichten. Folglich hat er die Schaffung eines Rahmengesetzes im Sinne verbindlicher Vorgaben für Kantone und Gemeinden durch den Bundesgesetzgeber abgelehnt.²³ Bei allen Aktivitäten des Bundes soll somit der vorwiegend **föderalistische Rahmen der Kinder- und Jugendpolitik** gewahrt bleiben.²⁴

Hingegen hat der Bundesrat mit seiner Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik seinen Willen zum Ausdruck gebracht, angesichts von neuen Bedürfnissen der sich wandelnden Gesellschaft, das **Engagement des Bundes in verschiedenen Bereichen auszubauen**: in der Kinder- und Jugendförderung, der Beteiligung von Jugendlichen am politischen Leben und im Kinder- und Jugendschutz. Der Bundesrat zielte mit den verabschiedeten Massnahmen – Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes²⁵, Verordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte²⁶ – auf eine Änderung des bestehenden Bundesrechts innerhalb der gegebenen verfassungsmässigen Zuständigkeiten ab.

Mit der Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes wurde die Förderung offener und innovativer Formen der Kinder- und Jugendarbeit sowie der Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen verstärkt. Zudem soll in der Kinder- und Jugendpolitik der Informations- und Erfahrungsaustausch und die Zusammenarbeit des Bundes mit den Kantonen und Gemeinden und anderen kinder- und jugendpolitischen Akteuren gefördert, sowie die Koordination auf Bundesebene verbessert werden.

Mit dem am 20. Mai 2009 verabschiedeten Bericht «Jugend und Gewalt – Wirksame Prävention in den Bereichen Familie, Schule, Sozialraum und Medien» hat der Bundesrat eine Analyse der Jugendgewaltproblematik sowie der aktuellen Situation im Jugendmedienschutz vorgelegt und beschlossen, je ein Programm zur Prävention und Bekämpfung von Jugendgewalt und zur Verbesserung des Kinder- und Jugendmedienschutzes erarbeiten zu lassen. Der Bundesrat hat die beiden **Jugendschutzprogramme** - gestützt auf die oben genannte Verordnung - mit einer Laufzeit von fünf Jahren am 11. Juni 2010 verabschiedet.²⁷

²³ Bundesrat (2008).

²⁴ Bundesrat (2010c), S. 6808; Bundesrat (2008), S. 19f.

²⁵ Bundesrat (2010c).

²⁶ SR **311.039.1**; siehe auch Kapitel 4.2.4.

²⁷ Bundesrat (2009b). Zu den zwei Programmen: BSV (2010a und b).

http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00071/index.html?lang=de (Stand: 7.11.2011).

2.4 Einbettung des Berichts in den kinder- und jugendpolitischen Kontext

Der vorliegende Bericht fügt sich ein in die Gesamtstrategie des Bundes für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik und trägt dem vorwiegend föderalistischen Rahmen der Kinder- und Jugendpolitik der Schweiz Rechnung.

Mit dem Bericht behandelt der Bundesrat ein weiteres **zentrales Themengebiet der Kinder- und Jugendpolitik**. Er fokussiert dabei auf die Kinder- und Jugendhilfe, als zentraler Handlungsbereich der Kinder- und Jugendpolitik im engeren Sinne, welche gezielt Beiträge leistet, um Kinder und Jugendliche zu fördern, ihre Mitwirkung zu ermöglichen und sie wo nötig zu schützen. Zusätzlich dazu geht der Bundesrat im vorliegenden Bericht auf die staatliche Sanktionierung von Gewalt an Kindern und Jugendlichen und den Gewaltschutz ein.

Der Bundesrat verzichtet in diesem Bericht darauf, Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik im weiteren Sinne vorzuschlagen, im Wissen darum, dass die Verbesserung der allgemeinen sozio-ökonomischen und sozialen Lebensbedingungen von Kindern, Jugendlichen und Familien ebenfalls ein wichtiger Ansatzpunkt ist. Die Erarbeitung von entsprechenden Massnahmen würde jedoch den Rahmen des vorliegenden Berichts sprengen. Der Bundesrat verweist diesbezüglich unter anderem auf seine gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung (Bundesrat 2010b) sowie den Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes (Bundesrat 2010a).

3 Kindesmisshandlung, Vernachlässigung und Miterleben elterlicher Paargewalt

3.1 Definition und Abgrenzung

3.1.1 Kinder und Jugendliche

Im vorliegenden Bericht wird unter Kinder und Jugendliche jede Person verstanden, die das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat. Dies stimmt mit dem Begriff der Mündigkeit gemäss Art. 14 Zivilgesetzbuch (ZGB) sowie der Definition des Kindes gemäss UN-Kinderrechtskonvention²⁸ überein. Auch die Kinder- und Jugendschutzmassnahmen in den Kantonen beziehen sich auf die Altersgruppe 0-18.

3.1.2 Gewalt gegen Kinder und Jugendliche in der Familie

Im Postulat Fehr werden Massnahmen zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Gewalt in der Familie gefordert. In der Fachliteratur und Forschung finden sich vielfältige Definitionen und Begriffsbestimmungen von Gewalt gegen Kinder und Jugendliche in der Familie.

Der Begriff **Gewalt in der Familie** (familiäre bzw. familiale Gewalt) bezeichnet jede Gewalt, die „innerhalb von familiären oder verwandtschaftlichen Beziehungen stattfindet“²⁹. Gewalt in der Familie liegt somit vor, wenn Personen innerhalb einer bestehenden oder aufgelösten familiären, ehelichen oder eheähnlichen Beziehung physische, psychische oder sexuelle Gewalt ausüben oder androhen. Darunter fällt die Gewalt gegen Kinder und Jugendliche in der Familie, die Gewalt an Frauen oder Männer in Paarbeziehungen und Trennungssituationen (Paargewalt), die Gewalt gegen ältere Menschen im Familienverband sowie die Gewalt unter Geschwistern und die Gewalt von Kindern und Jugendlichen gegen die Eltern.

Im alltäglichen Verständnis und teilweise in der Fachöffentlichkeit wird für das Phänomen Gewalt in der Familie oft auch der Begriff der **häuslichen Gewalt** verwendet. Dieser breiten Definition von häuslicher Gewalt steht eine enge Definition gegenüber, welche teilweise im deutschen wissenschaftlichen Diskurs - in Anlehnung an den Diskurs in Grossbritannien - verwendet wird. Dabei wird mit dem Begriff der häuslichen Gewalt (domestic violence) die Gewalt in Paarbeziehungen und Trennungssituationen bezeichnet.³⁰

Mit **elterlicher Paargewalt** ist physische, psychische und/oder sexuelle Gewalt in bestehenden oder aufgelösten Paarbeziehungen der Eltern, eines Elternteils oder der sorgeberechtigten bzw. erziehenden Person gemeint.

Sind Kinder und Jugendliche direkt Opfer von physischer, psychischer oder sexueller Gewalt innerhalb der Familie, so wird dafür auch oft der Begriff der **Kindesmisshandlung** verwendet.³¹ Als physische, psychische oder sexuelle Gewalt bzw. Kindesmisshandlung werden folgende Gewaltformen bezeichnet³²:

²⁸ Vgl. Art. 1 der Kinderrechtskonvention.

²⁹ Dlugosch S. (2010), S. 23.

³⁰ Ebd., S. 24. Zu „Definition, Formen und Betroffene häuslicher Gewalt“ vgl. auch das entsprechende Informationsblatt des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG): <http://www.ebg.admin.ch/dokumentation/00012/00442/index.html?lang=de> (Stand: 7.11.2011).

³¹ Deegener G. (2005), S. 37ff. Vgl. auch den englischen Begriff „child abuse“ beispielsweise in der im Themengebiet führenden Zeitschrift „Child Abuse and Neglect“.

³² Imbusch P. (2002). Vgl. auch Committee on the Rights of the Child (2011); Bundesrat (2009b), S. 6ff.; Bundesamt für Sozialversicherungen (2005), S. 26ff.; Weltgesundheitsorganisation (2002). Eine weitere, spezifische Form der Kindesmisshandlung ist das Münchhausen Stellvertreter-Syndrom. Dabei handelt es sich um das Erfinden, Übersteigern oder tatsächliche Verursachen von Krankheiten oder deren Symptomen bei Kindern durch deren Eltern, um anschließend die medizinische Behandlung zu verlangen. Die betroffenen Personen (meist Mütter) erhalten durch dieses Handeln als besorgte Eltern eines kranken Kindes besondere Aufmerksamkeit und ziehen daraus

- Unter physischer Gewalt ist ein Angriff auf Leib und Leben oder die Einwirkung auf die körperliche oder geistige Unversehrtheit einer Person zu verstehen, wie Schläge oder andere gewaltsame Handlungen wie Verbrennen, Würgen oder Schütteln. Darunter fällt auch die körperliche Gewalt als „Erziehungsmassnahme“.³³
- Psychische Gewalt tritt vor allem in Form von verbaler Gewalt auf. Dazu gehören Drohen, Beschimpfen, Blossstellen, Demütigen, Verachten, aber auch Abwerten und Ignorieren. Auch das Miterleben elterlicher Paargewalt und die Instrumentalisierung von Kindern und Jugendlichen in eskalierenden Elternkonflikten kann als eine Unterform der psychischen Gewalt betrachtet werden.³⁴
- Mit sexueller Gewalt bzw. Missbrauch ist jede sexuelle Handlung mit oder ohne Körperkontakt gemeint, die eine Person unter Ausnützung eines Machtverhältnisses an einer anderen Person gegen deren Willen vornimmt.

3.1.3 Vernachlässigung in der Familie

Als Vernachlässigung wird fehlende (oder nicht in ausreichendem Masse) Fürsorge, Aufsicht und Anregung von Kindern und Jugendlichen bezeichnet, wie unzureichende Ernährung, Pflege, Gesundheitsvorsorge, Betreuung, Anregung, Erziehung und Förderung sowie den unzureichenden Schutz vor Gefahren. Sie wird teilweise auch als passive körperliche oder seelische Gewalt beschrieben und lässt sich unterteilen in körperliche, sozial-emotionale, medizinische oder intellektuelle Vernachlässigung. In der Praxis lassen sich gewöhnlich weder die unterschiedlichen Formen der Vernachlässigung sauber unterscheiden, noch lässt sich Vernachlässigung von körperlicher und psychischer Gewalt klar abgrenzen.³⁵

3.1.4 Miterleben elterlicher Paargewalt

Kinder und Jugendliche sind auch als Zeugen von Gewalt innerhalb der Familie mitbetroffen. Mit elterlicher Paargewalt ist physische, psychische und/oder sexuelle Gewalt in bestehenden Paarbeziehungen der Eltern, eines Elternteils oder der sorgeberechtigten bzw. erziehenden Person gemeint. Die Gewalt kann auch in oder nach Trennungssituationen entstehen bzw. fort dauern. Das Miterleben von elterlicher Paargewalt bedeutet, dass Kinder und Jugendliche während der Gewalttätigkeit im Raum anwesend sind, gewalttätige Auseinandersetzungen im Nebenraum mit anhören, die Auswirkungen der Gewalt in Form von Verletzungen oder Verzweiflung des gewaltbetroffenen Erwachsenen erleben, etc.

Ebenfalls zu berücksichtigen ist hier der **Einbezug von Kindern und Jugendlichen in eskalierende Elternkonflikte** und die häufig damit verbundene Instrumentalisierung der Kinder und Jugendlichen.³⁶

Das Miterleben von Paargewalt und die Folgen für Kinder und Jugendliche ist erst seit einigen Jahren Thema in der Forschung; im angloamerikanischen Raum seit den 80-er Jahren, im deutschsprachigen Raum seit Ende der 90-er Jahre.³⁷ Es ist unterdessen nachgewiesen, dass auch das „reine“ Miterleben elterlicher Paargewalt für die betroffenen Kinder und Jugendliche schädliche Folgen hat (vgl. Kapitel 3.4). Neben der direkten physischen, psychi-

einen sekundären „Krankheitsgewinn“ für sich. Für weitere Informationen siehe Lips U. (2011), S. 13; Nowara S. (2005). Auf diese besondere Form der Kindesmisshandlung wird im vorliegenden Bericht nicht weiter eingegangen.

³³ Committee on the Rights of the Child (2011), S. 9f; Vgl. auch Informationsblatt des EBG zu „Gewalt gegen Kinder und Jugendliche“, <http://www.ebg.admin.ch/dokumentation/00012/00442/index.html?lang=de> (Stand: 7.11.2011).

³⁴ So bspw. in Committee on the Rights of the Child (2011), S. 9.

³⁵ Ebd., S. 8 ff.; Deegener G. (2005), S. 37f.; Ziegenhain U. (2001), S. 6; Claussen, A.H. / Crittenden, P.M. (1991).

³⁶ Dlugosch S. (2010), S. 38ff; Paul St. / Dietrich P. S. (2006); Seith C. (2006), Deegener, G. (2005), S. 49f.

³⁷ Für eine Forschungsübersicht vgl. Dlugosch S. (2010), S. 53ff; Kindler H. (2006).

schen und sexuellen Kindesmisshandlung und der Vernachlässigung in der Familie wird daher das Miterleben elterlicher Paargewalt im vorliegenden Bericht als eigenständiges Phänomen mitberücksichtigt.

3.1.5 Weitere Formen von Gewalt gegen Kinder und Jugendliche

Neben der Gewalt gegen Kinder und Jugendliche und der Vernachlässigung in der Familie sowie dem Miterleben elterlicher Paargewalt können Kinder und Jugendliche auch weiteren Gewaltformen ausgesetzt sein. Zu nennen sind hier insbesondere:

- Die von Kindern und Jugendlichen gegen sich selbst gerichtete Form der Gewalt, wie Suizid, Selbstverstümmelung und Risikoverhalten.
- Physische, psychische und sexuelle Gewalt in der Schule, im sozialen Umfeld, und in (neuen) Medien, wo Kinder und Jugendliche als Opfer wie auch als Täter von Gewalt betroffen sein können.³⁸
- Kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen, wie Kinderprostitution, Kindersextourismus und Kinderpornografie.³⁹
- Institutionelle Gewalt: Dieser Begriff bezeichnet institutionelle und hierarchisch begründete Gewalt. Ist diese gegen Kinder und Jugendliche gerichtet, so beinhaltet sie alle vorgenommenen oder unterlassenen Handlungen, die in einer Institution vorgenommen werden oder institutionell bedingt sind und die dem Kind ein unnötiges physisches oder psychisches Leid zufügen oder seine Entwicklung beeinflussen.
- Strukturelle Gewalt: Sie ist auf die Strukturen und Normen einer Gesellschaft zurückzuführen. So werden auch Kinder nicht nur Opfer gewalttätiger Handlungen, sondern auch von Strukturen, welche für die Entwicklung von Gruppen oder Individuen ungünstige Voraussetzungen schaffen. Strukturelle Gewalt manifestiert sich durch Chancenungleichheit, soziale Ungleichheit und Diskriminierungen, welche die Entwicklungs- und Lebenschancen behindern oder verhindern.
- Eine weitere Form der Ausbeutung von Kindern ist das systematische Benützen von Kindern für Straftaten (hauptsächlich Vermögensdelikte) durch kriminelle Organisationen ausländischer Fahrender (Eltern, Verwandte und andere Personen), die Jugendliche ausbilden, gezielt zur Begehung von Straftaten einsetzen und überwachen.⁴⁰
- Kulturelle Gewalt: Normen und Werthaltungen, durch welche die oben stehenden Gewaltformen legitimiert, gerechtfertigt, beschönigt oder verleugnet werden.

³⁸ Mit dem Phänomen der von Kindern und Jugendlichen ausgeübten Gewalt und der Gewalt in (neuen) Medien hat sich der Bundesrat im Jahr 2009 bereits mit einem speziellen Bericht auseinandergesetzt (vgl. Bundesrat 2009b). Daraus ist das Gesamtschweizerische Programm Jugend und Gewalt (BSV 2010a) sowie das Nationale Programm Jugendmedienschutz und Medienkompetenzen (BSV 2010b) hervorgegangen.

³⁹ UN-Fakultativprotokoll betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie vom 25. Mai 2000: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/i1/0.107.2.de.pdf> (Stand: 07.11.2011).

⁴⁰ Gemäss F. Walser, Chef der Kriminalpolizei des Kantons Freiburg, Mitglied der Arbeitsgruppe zur Begleitung der Erstellung des vorliegenden Berichts. Vgl. auch Artikel „Ces voleurs mineurs qu'on remet dans le train“ im Le Matin vom 5.11.2010.

3.1.6 Fokus des vorliegenden Berichts

Der vorliegende Bericht geht vom Wortlaut des Postulats aus und konzentriert sich auf:

- die physische, psychische und sexuelle Gewalt von Eltern, Stiefeltern bzw. Erziehenden⁴¹ an ihren Kindern (Kindesmisshandlung),
- die Vernachlässigung von Kindern und Jugendlichen in der Familie sowie
- das Miterleben von elterlicher Paargewalt bzw. eskalierenden Partnerschaftskonflikten durch Kinder und Jugendliche.

Nicht im Fokus des vorliegenden Berichts steht die gegen sich selbst oder gegen andere gerichtete Gewalt von Kindern und Jugendlichen, die von Kindern und Jugendlichen ausserhalb der Familie erlebte physische, psychische und sexuelle Gewalt sowie die institutionelle, strukturelle und kulturelle Gewalt. Wie das folgende Kapitel zu den Ursachen von Gewalt zeigt, können jedoch strukturelle und kulturelle Rahmenbedingungen Gewalt fördernd bzw. mindernd wirken und sind daher bei der Erklärung der Entstehung von Kindesmisshandlung und Vernachlässigung wie auch von Paargewalt zu berücksichtigen.

3.2 Ursachen

Die Entstehung von Gewalt gegen Kinder und Jugendliche in der Familie, Vernachlässigung wie auch Paargewalt ist immer durch ein Zusammenwirken verschiedener Faktoren bedingt. Gewalt ist ein komplexes Phänomen, das in der Wechselwirkung zahlreicher individueller, sozialer, kultureller, wirtschaftlicher und politischer Faktoren wurzelt.⁴² Dabei kann unterschieden werden zwischen Gewalt fördernden und Gewalt mindernden Faktoren. Je mehr Risikofaktoren und weniger Schutzfaktoren zusammenwirken, desto geringer ist die Schwelle zur Gewaltanwendung.

3.2.1 Risikofaktoren für die Entstehung von Kindesmisshandlung und Vernachlässigung in der Familie

Ausgehend von einem **systemischen Erklärungsmodell für Gewalt gegen Kinder und Jugendliche** werden nachfolgend Risikofaktoren für die Entstehung von Kindesmisshandlung und Vernachlässigung in der Familie beschrieben. Diese liegen - analog zu den Risikofaktoren für die Entstehung von Paargewalt - auf vier Ebenen:⁴³

Der **soziokulturelle Kontext** beinhaltet Einstellungen zu Gewalt, zu Generationen- und Geschlechterverhältnissen, zur Rolle von Eltern und Kindern sowie zur Kindererziehung. Soziokulturelle Normen, wie Geschlechterrollen, sowie bestehende Machtverhältnisse zwischen den Geschlechtern oder die Wahrnehmung von Kindern als Objekte ohne eigene Rechte können in einer Gesellschaft zu einem Gewalt fördernden Klima beitragen.

Der **sozioökonomische Kontext** beinhaltet bestimmte Schichtstrukturen und ökonomische Verhältnisse (Arbeit, Wohnen, Bildung, Einkommen). Hier zeigen verschiedene Studien,

⁴¹ Mit dem Begriff der „Erziehenden“ sind diejenigen Personen gemeint, welche die Verantwortung für das Aufwachsen eines oder mehrere Kinder übernehmen, seien diese nun ihre leiblichen Kinder oder nicht. Vgl. Schnurr St. (2011), Anhang 3, S. 79.

⁴² Nett J. et al. (2012, im Erscheinen); Bundesrat (2009a), S. 4099; Bundesrat (2009b), S. 14; Conseil de l'Europe (2009), S. 12; WHO (2002), S. 13f; Bundesrat (1995), S. 108.

⁴³ Für die weiteren Ausführungen zu den Ursachen vgl. Kinderschutzzentrum Berlin (2009), S. 35ff.; das ökologische Erklärungsmodell der WHO (2002), S. 12; Bundesamt für Sozialversicherungen (2005), S. 29; Bundesrat (1995), S. 109. Zu Ursachen für Paargewalt siehe Bundesrat (2009a). Von elterlicher Paargewalt sind Kinder und Jugendliche betroffen, weil sie diese direkt miterleben, indem sie während der Gewalttätigkeit im Raum anwesend sind, gewalttätige Auseinandersetzungen im Nebenraum mit anhören oder die Auswirkungen der Gewalt in Form von Verletzungen oder Verzweiflung des gewaltbetroffenen Erwachsenen wahrnehmen, etc.

dass soziale Benachteiligung ein Vorhersagefaktor für Gefährdungen des Kindeswohls ist.⁴⁴ Bei bestehender Armut sinkt die Chance, gut für ein Kind sorgen zu können. Eine prekäre Stellung im Arbeitsmarkt, ein hohes Arbeitslosigkeitsrisiko bzw. eine bestehende Arbeitslosigkeit, ein geringes Familieneinkommen sowie mangelnde Berufs- und Lebensperspektiven gelten hier als wichtige Risikofaktoren.

Bezogen auf den **sozialen bzw. familialen Kontext** ist ein fehlendes soziales Netz ein wichtiger Risikofaktor. Bei sozialer Isolation kommt die soziale Kontroll- und Unterstützungsfunktion von informellen und formellen sozialen Netzen nicht zum Zuge. Innerhalb der Familie spielen spezifische Beziehungsdynamiken eine wichtige Rolle, wie die Funktionalität der Partnerschaft und Interaktionen zwischen den Familienmitgliedern. So können anhaltende Partnerschaftskonflikte eine grosse Belastung darstellen und vorhandene Erziehungsfähigkeiten, zumindest zeitweise, untergraben. Eine besondere Belastungswirkung geht dabei von wiederholter Paargewalt aus. Diese hat sich im Hinblick auf die Misshandlung von Kindern im Bereich der familiären Faktoren in mehreren Längsschnittuntersuchungen als eine der bedeutsamsten Risikofaktoren erwiesen.⁴⁵ Das heisst bei bestehender elterlicher Paargewalt steigt das Risiko für die Kinder, selber auch misshandelt zu werden.

Auf der **individuellen Ebene** sind einerseits die Eltern zu sehen, mit ihren Stärken und Schwächen, spezifischen gesundheitlichen Voraussetzungen (z.B. Suchtprobleme, psychische Probleme), eigener Gewalterfahrungen in der Kindheit, unterschiedlichen bzw. mangelnden Beziehungs-, Konflikt- und Problemlösungsfähigkeiten, Selbstkonzepten, sowie unterschiedlicher Frustrationstoleranz und Fähigkeit zur Stressbewältigung. Hier sind aber andererseits auch die Kinder zu sehen, die ebenfalls Stärken und Schwächen haben, die agieren und reagieren und Eltern auch vor besondere Herausforderungen stellen können (z.B. aufgrund einer gesundheitlichen Beeinträchtigung, Verhaltensauffälligkeit, etc.).

Ausserdem bringt jede Phase der kindlichen Entwicklung von der Geburt bis zur Volljährigkeit seitens der Kinder neue Bedürfnisse und Entwicklungsaufgaben mit sich und verlangt nach neuen Ressourcen und den Entwicklungsvoraussetzungen des Kindes jeweils angemessene elterliche Erziehungskompetenzen.⁴⁶

Risikofaktoren auf den oben beschriebenen vier Ebenen können sich zu einem Konfliktgeschehen verschränken und sich gegenseitig beeinflussen oder verstärken. Ein Beispiel dafür sind Ressourcenarmut bzw. sozioökonomische Mangellagen von Familien, welche bereits an sich einen wichtigen Risikofaktor darstellen. Darüber hinaus bedingen sozioökonomische Mangellagen aber auch Risikofaktoren auf anderen Ebenen.⁴⁷ So geht mit Armut häufig eine schlechtere Gesundheit einher und bei Kindern aus Armutsfamilien treten häufiger Behinderungen auf, da u.a. von den Müttern deutlich seltener Vorsorgeuntersuchungen in Anspruch genommen werden.⁴⁸ Weitere Risikofaktoren, die im Kontext von Armut häufiger auftreten, sind instabile Bezugspersonen, inkonsistenter Erziehungsstil, fehlende Beaufsichtigung des Kindes, Suchtabhängigkeit und eingeschränkte Aktivitäts- und Aktionsräume. Zudem kann die Stressbelastung in Armutsfamilien ein adäquates elterliches Verhalten verhindern.

3.2.2 Schutzfaktoren bei der Entstehung von Kindesmisshandlung und Vernachlässigung in der Familie

Ressourcenarmut ist nicht in jedem Fall mit einer Kindesmisshandlung oder Vernachlässigung verbunden und es gibt mehrfach benachteiligte Kinder auch in nicht armen Familien. Vorhandene Risikofaktoren führen nicht automatisch zu Gewaltausübung und Vernachlässigung.

⁴⁴ Seus-Seberich E. (2006); WHO (2002), S. 22.

⁴⁵ Reinhold Cl. / Kindler H. (2006).

⁴⁶ Fuhrer U. (2007).

⁴⁷ Zu diesem und folgendem Absatz vgl. Seus-Seberich E. (2006).

⁴⁸ Seus-Seberich E. (2006). Vgl. hierzu auch Bundesamt für Gesundheit (2007), S. 13ff; Robert Koch-Institut (2007), 83ff.

Bei der Entstehung von Kindesmisshandlung und Vernachlässigung sind neben Risikofaktoren immer auch Schutzfaktoren zu berücksichtigen, welche die Wirkung von Risikofaktoren kompensieren. Dabei werden in der Forschung individuelle und soziale Schutzfaktoren sowie Faktoren auf gesellschaftlicher bzw. kultureller Ebene unterschieden.⁴⁹

Bezüglich der **individuellen Merkmale der Eltern** wurden insbesondere gute kognitive Fähigkeiten als wichtiger Schutzfaktor vor der Entstehung von Kindesmisshandlung und Vernachlässigung nachgewiesen. Zu nennen sind hier eine gute Intelligenz, die Fähigkeit, auf kindliche Interaktions- und Kommunikationsversuche einzugehen, Flexibilität sowie eine konstruktive Einstellung zur Problembewältigung. Auch spezifische Überzeugungen und Erwartungen von Eltern spielen eine wichtige Rolle bei der Entstehung von Kindesmisshandlung. Als Schutzfaktoren gelten hier gute Kenntnisse über die Entwicklung von Kindern, realistische Erwartungen an die Kinder sowie eine gute erzieherische Kontrollüberzeugung.

Auf **sozialer Ebene** ist der Zugang zu sozialen Ressourcen ein wichtiger Faktor bei der Entstehung von Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Als Schutzfaktoren gelten eine gute soziale Unterstützung durch das unmittelbare soziale Umfeld, das Eingebundensein in stabile, informelle soziale Netzwerke, die Unterstützung durch den (Ehe-) Partner und die Bestätigung des Selbstwerts durch ausserfamiliäre Aktivitäten. Auch der Zugang zu sozialen und therapeutischen Hilfen und frühe Unterstützungsprogramme für Eltern und Kinder sind wichtige protektive Faktoren bezüglich der Entstehung von Kindesmisshandlung und Vernachlässigung in der Familie.

Bezüglich des weiteren **kulturellen und gesellschaftlichen Kontextes** scheint die gesellschaftliche Ächtung von körperlicher Bestrafung als Erziehungsmethode sowie eine allgemeine negative gesellschaftliche Einstellung gegenüber Gewalt ein wichtiger Schutzfaktor zu sein.

3.3 Ausmass

Aussagen über das Ausmass von Kindesmisshandlung und Vernachlässigung in der Familie sowie die Mitbetroffenheit von Kindern und Jugendlichen von elterlicher Paargewalt sind allgemein schwierig zu machen, da es sich bei Gewaltausübung gegenüber Kindern und Jugendlichen um eine tabuisierte und im Versteckten gehaltene Angelegenheit handelt, und es daher immer schwierig ist, Daten darüber zu erhalten. Dies muss bei den im Folgenden aufgeführten Zahlen immer mitbedacht werden und gilt im besonderen Masse für den frühkindlichen Bereich, da Familien mit Säuglingen und Kleinkindern im Vergleich zu Familien mit schulpflichtigen Kindern keine verbindlichen ausserfamiliären Kontakte zu Fachpersonen haben.

Zudem gehen die verschiedenen Untersuchungen von unterschiedlichen Definitionen von Gewalt und Vernachlässigung aus. So kann neben den in Kapitel 3.1 genannten Formen von Gewalt auch jeweils differenziert werden zwischen der Häufigkeit, dem Schweregrad, der zeitlichen Dauer und dem Alter der Kinder zum Zeitpunkt der Gewalt- bzw. Vernachlässigungserfahrung.⁵⁰ Die Untersuchungsergebnisse lassen sich daher nur schwer vergleichen.

In der Schweiz wohnen rund 1.45 Mio. Minderjährige.⁵¹ Über strafbare Handlungen gegenüber Minderjährigen liegen seit dem Jahr 2009 aufgrund der neuen polizeilichen Kriminalstatistik PKS erstmals aussagekräftigere nationale Daten vor. So zeigt sich, dass im Jahr 2010 von total 9233 Geschädigten durch Straftaten häuslicher Gewalt⁵² insgesamt 739 Kinder und

⁴⁹ Bender D. / Lösel F. (2004).

⁵⁰ Deegener G. (2005), S. 38.

⁵¹ Die ständige Wohnbevölkerung (Alter 0-17) beläuft sich per 31.12.2009 auf 1'449'021 und per 31.12.2010 auf 1'453'981. Quelle: Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP).

⁵² In der PKS wird der weit gefasste Begriff von häuslicher Gewalt verwendet und definiert als „Anwendung oder Androhung von Gewalt unter Paaren in bestehender oder aufgelöster ehelicher oder partnerschaftlicher Beziehung, zwischen (Stief-/Pflege-)Eltern-Kind oder zwischen weiteren Ver-

Jugendliche bis zur Altersgruppe der 17-jährigen betroffen sind. Darunter sind 5 Todesopfer. Diese Zahlen widerspiegeln die direkte Betroffenheit von Kindern und Jugendlichen durch Straftaten häuslicher Gewalt. Die Mitbetroffenheit von Kindern als Zeugen von elterlicher Paargewalt kann durch die PKS nicht erhoben werden.

Bisher gibt es auch nur eine kleine Anzahl von Studien, welche die Häufigkeit, mit der Kinder und Jugendliche von elterlicher Paargewalt mitbetroffen sind, untersuchen. Diese gehen davon aus, dass 10 bis 30 % aller Kinder und Jugendlichen im Verlauf ihrer Kindheit Zeugen von elterlicher Paargewalt sind, „wobei mit zunehmender Schwere der Gewalt zwischen den Eltern auch die Gefahr für die Kinder steigt, selbst misshandelt zu werden.“⁵³ Laut den bestehenden Studien leiden 30-60 % der Kinder, die elterliche Paargewalt miterleben, selbst unter Gewalt. Bei Polizeieinsätzen in Fällen elterlicher Paargewalt sind Kinder in mindestens der Hälfte der Fälle anwesend.

Die Fachgruppe Kinderschutz der Schweizerischen Gesellschaft für Pädiatrie erfasst seit 2009, bei wie vielen Kindern schweizweit eine Form von Kindsmisshandlung diagnostiziert wurde oder zumindest ein diesbezüglicher Verdacht nicht ausgeschlossen werden konnte. Eingeschlossen in diese Erfassung wurden Kinder, die an einer Kinderklinik stationär oder ambulant behandelt wurden.⁵⁴ Dabei wurden im Jahr 2010 insgesamt 923 Fälle gemeldet, davon 271 Fälle (29.4%) infolge einer körperlichen Misshandlung, 233 Fälle (25.2%) infolge eines sexuellen Missbrauchs und 123 Fälle (13.3%) infolge einer psychischen Misshandlung. Ebenfalls gemeldet wurden 291 Fälle (31.5%) von Vernachlässigung. Kinder im ersten Lebensjahr waren mit 219 Fällen (23.7%) am meisten betroffen, 474 Kinder (51.3%) waren jünger als 6 Jahre. Von den 923 Kindern waren 556 (60.2%) Mädchen. Je rund die Hälfte der Kinder wurden stationär bzw. ambulant behandelt. In 75% stammte der Täter / die Täterin aus der Familie des Kindes. In 48% der Fälle handelte es sich um einen männlichen Täter, in 32% der Fälle um eine Täterin und in 14% der Fälle waren beide Geschlechter (oft die Eltern) als Täter involviert. Die Gesamtzahl der Fälle ist gegenüber dem Jahr 2009 um 17% angestiegen. Ob dies einer realen Zunahme entspricht, oder die Zunahme auf einer korrekteren Erfassung basiert, ist gemäss Medienmitteilung der Fachgruppe Kinderschutz vom Mai 2011 unklar.

Im Bereich der körperlichen Misshandlung zeigte eine Studie aus dem Jahr 2004⁵⁵, dass in der Schweiz körperliche Züchtigungen, wie Schläge auf den Hintern, Ohrfeigen, Schläge mit Gegenständen im Zeitraum von 1990 und 2004 zwar abgenommen haben, aber immer noch verbreitet eingesetzt werden, vor allem bei Kleinkindern.

Bezüglich sexuellem Missbrauch zeigen zusammenfassende Auswertungen aus Deutschland, dass etwa 10% bis 15% der Frauen und 5% bis 10% der Männer bis zum Alter von 16 Jahren mindestens einmal einen unerwünschten oder erzwungenen sexuellen Körperkontakt erlebt haben.⁵⁶ Untersuchungen zum Vorkommen verschiedener Schweregrade des sexuellen Missbrauchs zeigen, dass es sich in 50% der Fälle sexuellen Missbrauchs um einen intensiven bis sehr intensiven sexuellen Missbrauch handelt (Anfassen der Genitalien, versuchte oder vollendete Vergewaltigung, etc.), in 35% der Fälle um einen weniger intensiven sexuellen Missbrauch (Versuch die Genitalien des Opfers anzufassen; Anfassen der Brust,

wandten“. Vgl. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/19/03/02/key/02/04.html> (Stand: 7.11.2011).

⁵³ Informationsblatt „Gewalt gegen Kinder und Jugendliche“ des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG), S. 3: <http://www.ebg.admin.ch/dokumentation/00012/00442/index.html?lang=de> (Stand: 7.11.2011). Für einen Überblick über den Forschungsstand vgl. auch Stiftung Kinderschutz Schweiz (2009, III), S. 58f; Seith C. (2006).

⁵⁴ Schweizerische Gesellschaft für Pädiatrie - Fachgruppe Kinderschutz der schweizerischen Kinderkliniken (2010 und 2011).

⁵⁵ Schöbi D. / Perrez M. (2004).

⁵⁶ Zur Häufigkeit sexuellen Missbrauchs vgl. Deegener G. (2005), S. 48f.

sexualisierte Küsse) und in 15% der Fälle um sexuellen Missbrauch ohne Körperkontakt (Exhibitionismus, Opfer muss sich Pornos anschauen, etc.).

Eine aktuelle Untersuchung⁵⁷ der Prävalenz sexueller Viktimisierung von Kindern und Jugendlichen der Schweiz zeigt, dass im Jahr 2009 insgesamt 22% der Mädchen und 8% der Jungen der befragten 9. Klassen in ihrem bisherigen Leben bereits Opfer von sexuellem Missbrauch *mit* Körperkontakt wurden. Dies beinhaltet folgende Formen des Missbrauchs: das Berühren oder Küssen intimer Körperstellen gegen den Willen der Betroffenen durch einen Erwachsenen oder andere Kinder und Jugendliche; von Gleichaltrigen erzwungene sexuelle Handlungen; durch Erwachsene oder Gleichaltrige erzwungener vollendeter oder versuchter Sexualverkehr sowie Prostitution. Die Raten für diese verschiedenen Unterformen von sexuellem Missbrauch mit Körperkontakt unterscheiden sich stark. Bei der Mehrheit der Fälle handelt es sich um das Berühren und Küssen intimer Körperstellen. Schwere Formen sexuellen Missbrauchs sind seltener: Die Rate für das Vorkommen von erzwungener, vollendeter Penetration liegt bei Mädchen bei 2.6% und bei Jungen bei 0.5%. Von sexuellem Missbrauch *ohne* Körperkontakt (wie Exhibitionismus, Belästigung oder Viktimisierung via elektronische Medien) waren bereits 20% der Jungen und 40% der Mädchen betroffen. Von denselben Befragten gaben 14% der Mädchen und 6% der Jungen an, im vergangenen Jahr Opfer eines sexuellen Missbrauchs mit Körperkontakt geworden zu sein. 27% der Mädchen und 14% der Jungen berichteten von im vergangenen Jahr erlebtem sexuellem Missbrauch ohne Körperkontakt. Die Analyse der Umstände der Viktimisierung zeigt, dass die meisten der berichteten sexuellen Übergriffe in der Adoleszenz geschahen und nur selten vor dem 12. Lebensjahr. Dabei handelt es sich in erster Linie um sexuelle Übergriffe von Gleichaltrigen.

Zur Häufigkeit von Vernachlässigung und insbesondere von psychischer Gewalt gibt es nur wenige Untersuchungen.⁵⁸ Für das Jahr 2005 lag die Häufigkeit *aktenkundig* gewordener Fälle von Kindesvernachlässigung in verschiedenen westlichen Industriestaaten (England, Australien, Kanada und USA) zwischen 1.2 und 7.6 Fällen pro 1000 Kinder. Zur Häufigkeit der *tatsächlichen* Fälle von Vernachlässigung gibt es keine verlässlichen Zahlen. Schätzungen gehen davon aus, dass beispielsweise 5 bis 10 Prozent aller in Deutschland lebenden Kinder von Vernachlässigung betroffen sind.

Im Jahr 2009 bestanden in der Schweiz insgesamt für rund 32'514 Kinder und Jugendliche Kindesschutzmassnahmen gemäss den Artikeln 307–312 des Zivilgesetzbuches.⁵⁹ Die den Kindesschutzmassnahmen zugrunde liegenden Misshandlungsformen werden jedoch von der schweizerischen Statistik der Kindesschutzmassnahmen nicht erfasst. Eine wissenschaftliche Analyse der Fälle, bei denen Anordnungen des zivilrechtlichen Kindesschutzes getroffen werden, zeigt, dass es sich bei 71% der Fälle um Kinder zwischen den Fronten eines elterlichen Konflikts handelt.⁶⁰ Darunter fallen in erster Linie Besuchsrechtsstreitigkeiten, welche nicht mit Gewaltausübung verbunden sein müssen. Am zweithäufigsten wurde in der Schweiz in 15% der Fälle bei Vernachlässigung von Kindern interveniert.

Die verschiedenen Misshandlungsformen (physische, psychische und sexuelle Misshandlung) sowie Vernachlässigung und Mitbetroffenheit von elterlicher Paargewalt treten häufig kombiniert auf. Das isolierte Vorkommen einer einzigen Misshandlungsform ist eher selten.⁶¹

⁵⁷ Averdijk, M. K. / Müller-Johnson / M. Eisner (2012).

⁵⁸ Zur Häufigkeit von Vernachlässigung vgl. Deutsches Jugendinstitut DJI (2006 und 2010).

⁵⁹ Vgl. die Schweizerische Statistik der Kindesschutzmassnahmen der KOKES: http://www.kokes.ch/assets/pdf/de/dokumentationen/statistik/aktuell/04_Statistik_1996_-_2010_Kinder.pdf (Stand: 7.11.2011). Erfasst werden hier u.a. die Anordnung von geeigneten Massnahmen, Erziehungsbeistandschaften, die Aufhebung der elterlichen Obhut oder die Entziehung der elterlichen Sorge.

⁶⁰ Jud A. (2008), S. 25.

⁶¹ Deegener G. (2005), S. 50ff.

Gemäss WHO⁶² sind weltweit kleinere Kinder der körperlichen Misshandlung am stärksten ausgesetzt, während die höchsten Raten des sexuellen Missbrauchs unter Kindern in der Pubertät oder unter Jugendlichen zu finden sind. Geschlechterspezifisch lässt sich sagen, dass Jungen häufiger geschlagen und überhaupt körperlich bestraft werden als Mädchen, während letztere stärker der Gefahr ausgesetzt sind, Opfer von Kindesmord, sexuellem Missbrauch und Vernachlässigung zu werden.

3.4 Folgen

In Bezug auf die **gesundheitlichen Folgen** von Kindesmisshandlung, Vernachlässigung und Miterleben von elterlicher Paargewalt kann unterschieden werden zwischen kurz- und langfristigen Beeinträchtigungen.⁶³ Unmittelbare Auswirkungen ergeben sich zunächst aus den akuten körperlichen Verletzungsfolgen sowie direkten psychischen und psychosozialen Folgeproblemen von Gewalt. Diese lassen sich unterscheiden in internalisierende Reaktionsformen, wie Depression, Angst, Rückzug, schulischer Misserfolg und psychosomatische Beschwerden und externalisierende Reaktionsformen wie aggressives Verhalten gegen andere Personen und Eigentum.

Darüber hinaus werden in der Forschung somatische, psychosomatische und psychische Symptomatiken als langfristige Gesundheitsfolgen physischer, sexueller und psychischer Gewalt sowie Vernachlässigung und Miterleben elterlicher Paargewalt beschrieben. Diese können sowohl entwicklungspsychologisch wie auch neurobiologisch Narben hinterlassen, welche die Vulnerabilität für eine Reihe psychischer bzw. psychosomatischer sowie auch körperlicher Erkrankungen im Erwachsenenalter deutlich erhöhen. Das heisst, es kann im Erwachsenenalter durch Belastungen deutlich schneller zu Überforderungen kommen, welche sich durch körperliche Erkrankungen (koronare Herzerkrankungen, Schlaganfall, chronisch-obstruktive Lungenerkrankungen, bestimmte Krebserkrankungen, etc.) ebenso wie in Form von psychischen Krankheiten (Angsterkrankung, Depression, somatoforme Störungen, Suchterkrankungen, Persönlichkeitsstörungen, Suizidalität) manifestieren. Dies ist auch dadurch bedingt, dass Betroffene von Gewalt – als Überlebens- und Bewältigungsstrategie – signifikant häufiger und mehr Tabak, Alkohol, Drogen und psychotrope Medikamente konsumieren.

Verschiedene neuere Studien zeigen zudem, dass das Miterleben von Gewalt zwischen den Eltern häufig eine Beeinträchtigung der kognitiven und sozialen Entwicklung von betroffenen Kindern und Jugendlichen sowie Bindungsstörungen zur Folge hat.⁶⁴

Neben den gesundheitlichen Folgen erhöht sich aufgrund von Kindesmisshandlung, miterlebter Paargewalt und Vernachlässigung das Risiko für **Störungen des Sozialverhaltens**, wie Delinquenz und Kriminalität. So belegen empirische Studien die Zusammenhänge von erlebter Gewalt in der Kindheit und später ausgeübter Gewalt⁶⁵: Erwachsene, die als Kinder Gewalt miterleben mussten oder ihr selbst ausgesetzt waren, sind stärker gefährdet, ihrerseits zu Peinigern oder zu Opfern zu werden vor allem in ihrer Paarbeziehung, ferner besteht die Gefahr der Übernahme eines gewaltförmigen Erziehungsstils (transgenerationale Weitergabe von Gewalt).

Des Weiteren hat jede Gewalterfahrung von Kindern und Jugendlichen individuelles Leiden zur Folge und stellt eine **Verletzung ihrer Würde, ihrer physischen und psychischen Integrität** und damit ihrer grundlegenden Rechte dar, die durch die Bundesverfassung zu schützen sind.

⁶² WHO (2002), S. 21f.

⁶³ Zu den gesundheitlichen Folgen von Kindesmisshandlung und Vernachlässigung siehe u.a. Kinderschutzzentrum Berlin (2009), Kapitel 8, S. 76ff; Robert Koch-Institut (2008), S. 13ff; Bundesamt für Sozialversicherungen (2005), S. 30, 43; Moggi F. (2005); WHO (2002), S. 12.

⁶⁴ Dlugosch S. (2010), S. 53ff; Kindler H. (2006).

⁶⁵ So z.B. Dlugosch S. (2010), S. 79f; Moggi F. (2005); Killias M. / Simoni M. / De Puy J. (2005); Pfeiffer Ch. / Wetzels P. / Enzmann, D. (1999). Vgl. auch Bundesrat (2009b), S. 37.

Darüber hinaus weisen verschiedene Studien darauf hin, dass Gewalt neben den gesundheitlichen und sozialen Folgen erhebliche **gesamtgemeinschaftliche Kosten** verursacht.⁶⁶ Diese Folgekosten betreffen u.a. den sozialen Bereich (z.B. Unterstützungs- und Beratungseinrichtungen für Gewaltbetroffene), die Justiz (z.B. Strafverfolgung), den gesamten Bereich der Erwerbsarbeit (z.B. Arbeitsunfähigkeit, Invalidität) sowie das System der Gesundheitsversorgung.

3.5 Resilienz

Die Resilienzforschung zeigt auf, welche Faktoren Kinder stärken, so dass sie trotz schwieriger Lebensbedingungen vor bleibenden Schäden bewahrt bleiben. Dabei wird **Resilienz** definiert als die „Fähigkeit von Menschen, Krisen unter Rückgriff auf persönliche und sozial vermittelnde Ressourcen zu meistern und als Anlass für Entwicklung zu nutzen, wobei dieser Prozess das ganze Leben hindurch andauert.“⁶⁷ Bei der Resilienz handelt es sich nicht um ein angeborenes Persönlichkeitsmerkmal, sondern „um eine (Bewältigungs-) Kompetenz, die im Verlauf der Entwicklung im Kontext der Kind-Umwelt-Interaktion erworben wird“⁶⁸. Resiliente Kinder verfügen demnach über individuelle und/oder soziale Schutzfaktoren, welche ihre Bewältigungskompetenzen stärken und so die negativen Auswirkungen von signifikanten Bedrohungen für die kindliche Entwicklung abmildern.

Folgende resilienzfördernde Faktoren gelten als empirisch gesichert:⁶⁹

Personale Ressourcen der betroffenen Kinder und Jugendlichen, wie eine überdurchschnittliche Intelligenz, schulischer Erfolg, ein robustes, aktives und kontaktfreudiges Temperament (welches soziale Unterstützung und Aufmerksamkeit hervorruft), ein realistisch-positives Selbstkonzept sowie eine internale Kontrollüberzeugung (self-efficacy).

Auf **sozialer Ebene** ist bei Kindern und Jugendlichen eine positive emotionale Beziehung zu mindestens einer stabilen, primären Bezugsperson (Verwandte, Lehrperson, etc.), welche Sicherheit, Vertrauen und Autonomie fördert, einer der wesentlichen Schutzfaktoren. Auch die soziale Förderung in ausserschulischen Aktivitäten (z.B. in Jugendgruppen), ein gut strukturierter sozialer Kontext (z.B. in der Schule), die Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft (z.B. in der Kirche) und soziale Unterstützung auch ausserhalb der Familie, fördern die Resilienz und schützen Kinder und Jugendliche vor den negativen Folgen erlebter Gewalt und Vernachlässigung.

In diesem Kapitel ist das Phänomen der Kindesmisshandlung und Vernachlässigung in der Familie sowie die Mitbetroffenheit von Kindern und Jugendlichen von elterlicher Paargewalt beschrieben worden. Nach der Definition der zentralen Begriffe ist der Bericht auf die Ursachen und das Ausmass des Phänomens näher eingegangen. Er hat ausserdem die Folgen des Phänomens aufgezeigt und erörtert, welche Faktoren Kinder und Jugendliche vor negativen Folgen erlebter Gewalt und Vernachlässigung schützen können. Das folgende Kapitel widmet sich nun dem staatlichen Handeln gegenüber dem beschriebenen Phänomen.

⁶⁶ Robert Koch-Institut (2008), S. 24ff; Deegener G. (2005), S. 53f.

⁶⁷ Gugel G. (2006), S. 176.

⁶⁸ Sturzbecher D. / Dietrich P.S. (2007), S. 6.

⁶⁹ Kinderschutzzentrum Berlin (2009), Kapitel 8, S. 77. Vgl. auch Wustmann C. /Simoni H. (2010); Bender D. / Lösel F. (2004).

4 Staatliches Handeln gegenüber Kindesmisshandlung, Vernachlässigung und Mitbetroffenheit von elterlicher Paargewalt – Stand und Entwicklungsbedarf

Moderne Staaten haben Vorkehrungen und Massnahmen getroffen, um Kindesmisshandlung sowie Vernachlässigung in der Familie und die Mitbetroffenheit von Kindern und Jugendlichen von elterlicher Paargewalt zu vermeiden oder ihre Folgen zu mildern. Dabei können grundsätzlich zwei sich ergänzende Ansatzpunkte unterschieden werden.⁷⁰

Der eine Ansatzpunkt besteht darin, ein multidisziplinäres Hilfeangebot und solidarische Unterstützung von Eltern, Kindern und Jugendlichen zur Verfügung zu stellen. Durch **professionelle und vernetzte Leistungsangebote des modernen Wohlfahrtsstaates (Kinder- und Jugendhilfe)** sollen die Bedingungen des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen gestaltet, individuelle und soziale Schutzfaktoren gestärkt und Risikofaktoren reduziert werden (Kapitel 4.1). Diese Leistungen können von den Betroffenen von sich aus nachgefragt werden oder aber, wenn nicht anders möglich, von den zuständigen Behörden oder Gerichten zum Wohle der Kinder und Jugendlichen zwingend angeordnet werden.

Der andere Ansatzpunkt besteht aus der **staatlichen Sanktionierung und dem Gewaltschutz**. Die strafrechtliche Verfolgung der Täter und Täterinnen und die unmittelbaren Schutzmassnahmen für die Opfer (wie z.B. Kontaktverbot oder Wegweisung) sollen Letztere vor weiterer Gewaltanwendung schützen (Kapitel 4.2).

In den letzten Jahren hat zudem die Leitidee an Bedeutung gewonnen, dass **Kinder und Jugendliche als Subjekte mit eigenständigen Rechten** zu behandeln sind. Im Zentrum steht dabei nicht in erster Linie die Reduktion von Risikofaktoren, sondern die allgemeine Förderung des Wohlergehens von Kindern und Jugendlichen. Der Staat hat hier vermehrt ins Humankapital zu investieren, frühzeitige Hilfen bereitzustellen und für die (Früh-) Erkennung von Kindeswohlgefährdungen zu sorgen.⁷¹ Diesem Aspekt ist ebenfalls durchgehend Rechnung zu tragen. So hat beispielsweise die Kinder- und Jugendhilfe und ihr Grundleistungsangebot für Kinder, Jugendliche und Eltern das Kind und dessen globale Entwicklung zu respektieren und Kinder und Jugendliche in allen Entscheidungsprozessen angemessen zu beteiligen.

4.1 Kinder- und Jugendhilfe

Das Heranwachsen von Kindern und Jugendlichen ist immer mit Krisen verbunden. Jede Phase in der kindlichen Entwicklung von der Geburt bis zur Volljährigkeit bringt neue Bedürfnisse und Entwicklungsaufgaben mit sich und verlangt nach neuen Ressourcen und den Entwicklungsvoraussetzungen des Kindes jeweils angemessene Erziehungskompetenzen von Eltern bzw. Erziehungsberechtigten.⁷² Verschiedene individuelle, familiale, soziale, sozio-ökonomische und sozio-kulturelle Faktoren können Kinder, Jugendliche und Familien in psychosoziale Risikosituationen führen, welche Kindesmisshandlung, Vernachlässigung oder Paargewalt zur Folge haben können (vgl. Kapitel 3.2).

Das Angebot der Kinder- und Jugendhilfe unterstützt Kinder, Jugendliche und Familien bei der Bewältigung allgemeiner Herausforderungen und schwieriger Lebenslagen und trägt wesentlich zur Reduktion von Kindesmisshandlung und Vernachlässigung in der Familie und der Mitbetroffenheit von Kindern und Jugendlichen von elterlicher Paargewalt bei.

⁷⁰ Vgl. hier die international vergleichenden Studien von Nett J. et al. (2012, im Erscheinen); Lonne B. et al. (2008); Wolff R. (2007); Gilbert N. (1997).

⁷¹ Gilbert N. / Parton N. / Skivenes M. (Hrsg.) (2011).

⁷² Fuhrer U. (2007).

4.1.1 Definition der Kinder- und Jugendhilfe

„Der Begriff Kinder- und Jugendhilfe bezeichnet jenen Handlungsbereich, den moderne Wohlfahrtsstaaten hervorgebracht haben, um zusätzlich zur Schule (bzw. den Institutionen der formalen Bildung und Berufsbildung) und zusätzlich zu den privaten Leistungen von Familien und Verwandtschaftssystemen die sozialen Bedingungen des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen zu gestalten“.⁷³

Dabei sind in der historischen Entstehung der Kinder- und Jugendhilfe private Initiativen (z.B. Stiftungen, Nichtregierungsorganisationen), kirchliche Aktivitäten und Staatstätigkeit zusammengefloßen.⁷⁴ So setzt sich auch das Kinder- und Jugendhilfesystem der Schweiz bis heute aus einem Mix von öffentlichen und privaten Organisationen und Institutionen zusammen (vgl. auch Kapitel 4.1.5.2).

Die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe unterstützen Eltern in der Wahrnehmung ihrer Erziehungsaufgabe, eröffnen Kindern und Jugendlichen Lern- und Bildungsgelegenheiten ausserhalb der Schule und wirken insgesamt darauf hin, dass Kinder und Jugendliche günstige Bedingungen des Aufwachsens vorfinden. Die Bereitstellung von Hilfen für Kinder und Erziehende, die soziale Förderung von Kindern und Jugendlichen in ausserschulischen Aktivitäten (z.B. Jugendgruppen) und soziale Hilfen für Familien, bilden wichtige Schutzfaktoren in der Entstehung und gegenüber den negativen Folgen von Kindesmisshandlung, Vernachlässigung und bei Mitbetroffenheit von elterlicher Paargewalt. Schliesslich kann ein solches Leistungsangebot individuellen, familiären, sozialen und sozioökonomischen Risikofaktoren für die Entstehung von Gewalt entgegenwirken und es kann bei bestehenden Gewalt- und Vernachlässigungssituationen darauf zurückgegriffen werden.

Kinder- und Jugendhilfe wird somit nicht erst dann zuständig, wenn schwerwiegende Auffälligkeiten oder Abweichungen wahrgenommen werden, sondern richtet sich an alle Familien, Kinder und Jugendliche mit ihren je unterschiedlichen Unterstützungserfordernissen. Sie umfasst demnach nicht nur Intervention bei bestehenden bzw. vermuteten Kindeswohlgefährdungen, sondern immer auch die Bereitstellung von frühen Unterstützungsangeboten. Behördliche oder gerichtliche Entscheide bzw. Anordnung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe (zivilrechtliche Kindeschutz) bei Gewalt gegen Kinder und Jugendliche in der Familie, Vernachlässigung oder Mitbetroffenheit von elterlicher Paargewalt macht somit nur einen Teil der Kinder- und Jugendhilfe aus und kann als deren Ernstfall bezeichnet werden.⁷⁵

Als öffentlich bereitgestellte Infrastruktur ist dieses moderne Verständnis der Kinder- und Jugendhilfe zum einen „Ausdruck der Anerkennung von Heranwachsenden als Träger und Trägerinnen von Schutz-, Mitwirkungs- und Sozialrechten und als Mitglieder der Gesellschaft mit Anspruch auf Förderung und Unterstützung (...); zum anderen ist sie Ausdruck der Anerkennung der Anforderungen und Herausforderungen, die mit Elternschaft heute verbunden sind.“⁷⁶

⁷³ Schnurr St. (2012), Anhang 3, S. 68. Die folgenden Ausführungen zur Kinder- und Jugendhilfe (Kapitel 4.1) basieren auf einem schriftlichen Input von Prof. Dr. Stefan Schnurr, Leiter des Instituts für Kinder- und Jugendhilfe der Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit vom 11. Januar 2012 (siehe Anhang 3).

⁷⁴ Vgl. Schnurr St. (2012), Anhang 3, S. 68.

⁷⁵ Dieses breite Verständnis von Kinder- und Jugendhilfe stimmt mit den Resultaten einer international vergleichenden Studie überein (Nett J. et al.; 2012, im Erscheinen). Sie kommt zum Schluss, dass sich moderne Kinderschutzsysteme dadurch auszeichnen, dass sie einerseits frühe und breite Unterstützungsangebote für Kinder, Jugendliche und Familien bereitstellen und andererseits bei bereits bestehenden oder vermuteten Kindeswohlgefährdungen staatliche Interventionen vorsehen.

⁷⁶ Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion Kanton Basel-Landschaft / Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit (2010), S. 15.

Auf die Wichtigkeit von umfassenden Unterstützungsangeboten für Kinder, Jugendliche und Familien wurde bereits in anderen Berichten mehrfach hingewiesen.⁷⁷ Sie sind nicht nur zur Vorbeugung von Kindesmisshandlung und Vernachlässigung von Bedeutung, sondern insbesondere auch im Hinblick auf die Prävention von Jugendgewalt sowie von Gewalt in Partnerschaften.

4.1.2 Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe

In diesem Kapitel sollen die allgemeinen Grundleistungen eines modernen Kinder- und Jugendhilfesystems beschrieben werden, welche verfügbar und zugänglich sein müssen, damit eine bedarfsgerechte Versorgung von Kindern, Jugendlichen und Familien gewährleistet ist.⁷⁸ Bei den nachfolgend beschriebenen Grundleistungen handelt es sich um bereits bekannte und bewährte Leistungsarten, die auf solche Bedarfslagen und Unterstützungserfordernisse antworten, die grundsätzlich an allen Wohnorten der Schweiz jederzeit auftreten können.

Sie umfassen ein weites Spektrum, das von einer allgemeinen Förderung von Kindern, Jugendlichen und Familien über Beratung und Unterstützung zur Bewältigung allgemeiner Herausforderungen und schwieriger Lebenslagen zu ergänzenden Hilfen zur Erziehung, Abklärung und Fallführung reicht.

Der **Grundleistungskatalog der Kinder- und Jugendhilfe** umfasst folgende Leistungen:

A	Allgemeine Förderung von Kindern, Jugendlichen und Familien
A1	Kinder- und Jugendarbeit
A2	Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung
A3	Elternbildung
B	Beratung und Unterstützung zur Bewältigung allgemeiner Herausforderungen und schwieriger Lebenslagen
B1	Beratung und Unterstützung für Kinder und Jugendliche
B2	Schulsozialarbeit
B3	Beratung und Unterstützung für Erziehende
C	Ergänzende Hilfen zur Erziehung
C1	Aufsuchende Familienarbeit: Sozialpädagogische Familienbegleitung
C2	Heimerziehung
C3	Familienpflege
D	Abklärung
E	Fallführung

Die einzelnen Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe werden nachfolgend zusammenfassend beschrieben. Eine ausführliche Beschreibung der jeweiligen Grundleistungen findet sich im Anhang des vorliegenden Berichts.⁷⁹

⁷⁷ Bundesrat (2009a), S. 4104; Bundesrat (2009b), S. 35ff.; Verein PPP-Programme National pour la Protection de l'Enfant (2010), S. 6; Stiftung Kinderschutz Schweiz (2009, III), S. 20ff. und 34ff.; Bundesamt für Sozialversicherungen (2005), S. 138; Bundesrat (1995), S. 43f; Arbeitsgruppe Kindesmisshandlung (1992), S.142ff.

⁷⁸ Dieser Katalog von Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe wurde von Prof. Dr. Stefan Schnurr, Leiter des Instituts Kinder- und Jugendhilfe der Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit im Rahmen eines externen Mandats erarbeitet und in der Arbeitsgruppe reflektiert und diskutiert (siehe Anhang 3).

⁷⁹ Schnurr St. (2012), Anhang 3, S. 66-109.

Die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe erfüllen allgemein fördernde, beratend-unterstützende bis hin zu kompensierenden Funktionen. Im Folgenden werden zunächst die allgemein fördernden, universellen Leistungen für Kinder, Jugendliche und Familien beschrieben (A). In einem nächsten Schritt wird auf Leistungen der Beratung und Unterstützung von Kindern, Jugendlichen und Familien zur Bewältigung allgemeiner Herausforderungen und schwieriger Lebenslagen eingegangen (B). Anschliessend daran folgen die ergänzenden Hilfen zur Erziehung (C), die Abklärung (D) sowie die Fallführung (E).

Diese Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe antworten je auf Problemlagen, die von ihrer Art und Schwere her sehr ähnlich sein können, im konkreten Einzelfall jedoch eine andere Eingriffsintensität erfordern. Des Weiteren ist zu beachten, dass die Zugänge zu diesen Leistungen von eigenständiger Nachfrage durch die Betroffenen, über einvernehmliche Inanspruchnahme bis zur zwingenden behördlichen Anordnung auf der Basis zivilrechtlicher Bestimmungen reichen.⁸⁰

A Allgemeine Förderung von Kindern, Jugendlichen und Familien

A1 Kinder- und Jugendarbeit

Kinder- und Jugendarbeit bietet Kindern und Jugendlichen ausserhalb der Schule „Orte und Gelegenheiten für vielfältige Erlebnisse, Erfahrungen und weitgehend selbst gesteuerte Aktivitäten. Diese bewegen sich in einem weiten Spektrum zwischen Freizeitaktivitäten, musisch-kulturellen Tätigkeiten und Veranstaltungen, Formen der politischen, kulturellen und ästhetischen Bildung, sowie Projekten zur politischen Partizipation“⁸¹.

Es haben sich zwei Grundformen der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen herausgebildet: die verbandliche und die offene Kinder- und Jugendarbeit. „Träger des ersten Typs sind Jugendverbände und -organisationen, die als Assoziationen von Jugendlichen (und Kindern) Formen der Mitgliedschaft kennen (z.B. Blauring, Cevi, Pfadi). Träger des zweiten Typs sind vor allem die Gemeinden, (...)“⁸². Angebote der offenen Kinder- und Jugendarbeit können von Kindern und Jugendlichen ohne Mitgliedschaft oder andere Vorbedingungen in der Freizeit genutzt werden.

Kinder- und Jugendarbeit ist ein Feld der informellen Bildung und ein „Lernort für differenzierte Beziehungsformen, Erprobungsraum für geschlechtliche Identität, Ort interkultureller Erfahrungen, Aneignungsort für Kompetenzen, Ort der Erprobung von Verantwortungsübernahme und Ort ästhetischer Selbstinszenierung“⁸³.

A2 Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung

Der Begriff bezeichnet die in öffentlicher Verantwortung erbrachten familien- und schulergänzenden Angebote der Betreuung, Erziehung und Bildung von Kindern in Kindertagesstätten (v.a. Krippen) sowie in Horten, an Mittagstischen, in Tagesschulen und Tagesfamilien.⁸⁴

Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung soll zum einen dazu beitragen, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben zu verbessern. Zum andern soll sie Kindern und Jugendlichen „erweiterte Gelegenheiten der Bildung und Entwicklung eröffnen“⁸⁵. Zudem können Angebote der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung die Bildungs- und Teilhabechancen von sozial benachteiligten Kindern und Jugendlichen verbessern.

A3 Elternbildung

Unter Elternbildung lassen sich solche Bildungsangebote und -veranstaltungen zusammenfassen, „die sich an Eltern (Erziehende) wenden und ihnen Gelegenheiten eröffnen, sich mit

⁸⁰ Vgl. Kapitel 4.1.3.

⁸¹ Schnurr St. (2012), Anhang 3, S. 72.

⁸² Ibid.

⁸³ Schnurr St. (2012), Anhang 3, S. 73.

⁸⁴ Bundesrat (2006), S. 3372.

⁸⁵ Schnurr St. (2012), Anhang 3, S. 74.

allgemeinen und persönlichen Themen des Elternseins auseinanderzusetzen (...). Im Mittelpunkt der Elternbildung steht die Vermittlung bzw. Aneignung von Kenntnissen und Fähigkeiten, die für die Erziehung und das Zusammenleben mit Kindern von Bedeutung sind. Elternbildung zielt generell auf eine Stärkung der Erziehungskompetenz.⁸⁶

B Beratung und Unterstützung zur Bewältigung allgemeiner Herausforderungen und schwieriger Lebenslagen

Beratung setzt bei Problemen der alltäglichen Lebenswelten und Lebenssituationen der Ratsuchenden und ihren subjektiven (Belastungs-) Erfahrungen an. Sie will Ratsuchende darin unterstützen, neue und differenzierte Sichtweisen auf Belastungen und Probleme sowie weiterführende Handlungsmöglichkeiten zu entwickeln. Es geht also darum, Rollen zu klären, Sozial- und Selbstkompetenzen zu erweitern, Ratsuchende in belastenden Entscheidungssituationen und bei der Bewältigung von Herausforderungen, Problemen und kritischen Lebensereignissen zu unterstützen und Konflikte zu klären.

B1 Beratung und Unterstützung für Kinder und Jugendliche

Die Anlässe und Problemlagen für Beratung und Unterstützung von Kindern und Jugendlichen sind sehr vielfältig. Sie reichen von Alltagsproblemen, über psychosoziale, gesundheitliche oder emotionale Probleme, Fragen zur Sexualität und Liebe, Konflikte in der Familie, mit Gleichaltrigen, Lehrpersonen, in Arbeit oder Ausbildung etc. bis hin zu Gewalterfahrungen innerhalb und ausserhalb der Familie.

Es kann unterschieden werden zwischen Beratungsangeboten, welche sich unspezifisch an alle Kinder und Jugendliche richten und solchen, die sich durch spezifische thematische Bezüge ausweisen. Zu Letzteren gehören beispielsweise die Opferhilfeberatungsstellen, welche Personen, die durch eine Straftat in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität beeinträchtigt wurden, beraten und unterstützen. Beratungsangebote richten sich auch an Kinder und Jugendliche, die von elterlicher Paargewalt mitbetroffen oder selbst Opfer von Gewalt in der Familie sind.

„Beratung kann wichtige Beiträge zur Persönlichkeitsentwicklung, zum biografischen Lernen und zum Erwerb von Lebensführungskompetenzen leisten. Kinder und Jugendliche erfahren Aufmerksamkeit, Respekt und Anerkennung. Sie werden darin unterstützt, eine sie belastende Situation besser zu verstehen und besser zu bewältigen.“⁸⁷

B2 Schulsozialarbeit

„Schulsozialarbeit ist eine Beratungs- und Unterstützungsressource für Heranwachsende, die dort verfügbar gemacht wird, wo sich junge Menschen alltäglich aufhalten: in Schulen. Sie bietet Kindern und Jugendlichen vor allem eine unabhängige Anlauf- und Beratungsstelle, die sie kraft eigener Entscheidung in Anspruch nehmen können, sowie projektförmige Lern- und Bildungsgelegenheiten ausserhalb des Unterrichts.“⁸⁸

Schulsozialarbeit antwortet dabei einerseits auf Krisen und Konflikte in der Schule, die die Bewältigung alterstypischer Entwicklungsaufgaben in anderen Lebenskontexten belasten. Sie bietet andererseits auch bei Krisen und Probleme Unterstützung, die in der Familie oder anderen Lebenskontexten entstehen und den Bildungserwerb gefährden bzw. die Schulleistungen beeinträchtigen. Sie leistet dadurch einen Beitrag dazu, „(...) dass lebenspraktische Krisen und Krisen im Bildungserwerb besser bearbeitbar werden“⁸⁹.

Zu den Aufgaben der Schulsozialarbeit gehört die Beratung von Kindern und Jugendlichen, die Beratung von Lehrpersonen, die Zusammenarbeit mit Eltern, die Unterstützung bei der Bearbeitung von Konflikten zwischen Schülerinnen/Schülern sowie zwischen Lehrpersonen

⁸⁶ Schnurr St. (2012), Anhang 3, S. 74f.

⁸⁷ Ebd., S. 77.

⁸⁸ Ebd., S. 78.

⁸⁹ Ebd., S. 79.

und Schülerinnen/Schülern, die Durchführung und/oder Begleitung von Lern-, Bildungs- und Beteiligungsprojekten (z.B. zur Gesundheitsförderung, zum Umgang mit Konflikten oder mit erlebter physischer, psychischer oder sexueller Misshandlung bzw. Gewalt zwischen den Eltern), die Mitwirkung bei Projekten der Schulentwicklung sowie die Vernetzung mit anderen Diensten und Fachstellen der Kinder- und Jugendhilfe einschliesslich der für die Aufgaben des Kinderschutzes zuständigen Stellen und Behörden.

B3 Beratung und Unterstützung für Erziehende

Die meisten Beratungsangebote für Eltern antworten auf die vielfältigen, alltäglichen sozialen und emotionalen Herausforderungen, die mit Elternschaft, Paarbeziehungen und Familienleben verbunden sind. „Häufige Anlässe für die Inanspruchnahme von Beratung sind: Verunsicherungen und kritische Situationen im Zusammenhang mit Erziehungsfragen; Entwicklungsauffälligkeiten; Schulprobleme (Leistungserwartungen, Schulabsentismus); Konflikte über den Grad an Autonomie von Kindern und Jugendlichen; Jugenddelinquenz; Störungen der Kommunikation zwischen Eltern und Kindern; Konflikte zwischen Geschwistern usw. Als weitere Anlässe können Paarkonflikte, Trennungs- und Scheidungskonflikte sowie Besuchsrechts- und Sorgerechtskonflikte genannt werden. Auch Gewalt gegen Partner oder Kinder bildet einen Anlass für die Inanspruchnahme von Beratung oder kann in Beratungsprozessen zur Sprache kommen.“⁹⁰

Es gibt grundsätzlich zwei Gruppen von Beratungsangeboten: Zum einen handelt es sich um „Formen einer allgemeinen Beratung zu Fragen der Erziehung und des Zusammenlebens in der Familie“⁹¹ (wie beispielsweise Familienberatungs-, Erziehungsberatungs- und Paarberatungsangebote).

„Zum anderen haben sich Beratungsangebote herausgebildet, die sich durch eine besondere Berücksichtigung von speziellen Lebenslagen, Problemlagen, oder kritischen (Entscheidungs-) Situationen im Lebenslauf auszeichnen.“⁹² Besondere Lebens- oder Problemlagen können sein: Schwangerschaft- und Geburt, Betreuung und Erziehung von Säuglingen und Kleinkindern, Partnerschaftskonflikte, Trennungs- und Scheidungssituationen, etc. „Ein verbreiteter Angebotstyp, der sich spezifisch an Eltern mit Säuglingen und Kleinkindern richtet, ist die Mütter- und Väterberatung. Dabei handelt es sich um dezentral organisierte Dienste, die sie sowohl stationäre als auch aufsuchende Beratung anbieten. Im Mittelpunkt der Beratungstätigkeit stehen vorwiegend Themen der kindlichen Entwicklung, Pflege, Ernährung, Erziehung und der Herausforderungen der Mutterrolle bzw. Vaterrolle.“⁹³

Eine spezielle Formen der Beratung ist die Krisenberatung. Sie antwortet auf zugespitzte Krisen-, Konflikt- und Gefährdungssituationen, in denen die Handlungsfähigkeit der Beteiligten erheblich eingeschränkt und ihre Integrität bedroht ist. Es kann sich dabei um eskalierende elterliche Partnerschaftskonflikte handeln oder um Situationen, in denen Kinder bzw. Jugendliche direkter Gewalterfahrung oder Vernachlässigung ausgesetzt sind, in denen ihre Sicherheit unmittelbar bedroht ist.

„Krisenberatung zielt auf die Bewältigung der akuten Krise und sorgt dafür, dass durch sie keine (weiteren) Schäden entstehen; sie deeskaliert, entlastet, schätzt die akuten Gefährdungsrisiken ein, sorgt unmittelbar für den erforderlichen Schutz und stellt im Anschluss an eine erfolgreiche Bewältigung der Krisensituation sicher, dass im Bedarfsfall weitere Leistungen zugänglich gemacht werden“⁹⁴. Es ist zu gewährleisten, dass die Krisenintervention permanent abrufbar ist, auch ausserhalb von üblichen Öffnungszeiten, an Wochenenden und Feiertagen.

⁹⁰ Schnurr St. (2012), Anhang 3, S. 79.

⁹¹ Ebd., S. 80.

⁹² Ibid.

⁹³ Schnurr St. (2012), Anhang 3, S. 81.

⁹⁴ Ebd., S. 80.

Wird in einer Beratung das Thema Paargewalt oder Gewalt gegen Kinder oder Jugendliche angesprochen, so stellt sich die Frage nach dem Wohl und der Sicherheit des Kindes, welche weiter bearbeitet werden muss. „Dazu sind in aller Regel zusätzliche und andere Leistungen erforderlich. Beratungsstellen (bzw. Krisendienste) stehen dann in der Verantwortung, Wege zur Inanspruchnahme solcher Leistungen aufzuzeigen und dafür zu sorgen, dass fragliche Gefährdungen des Kindeswohls abgeklärt werden.“⁹⁵

C Ergänzende Hilfen zur Erziehung

C1 Aufsuchende Familienarbeit: Sozialpädagogische Familienbegleitung

Mit dem Begriff der aufsuchenden Familienarbeit werden ambulante Leistungsformen bezeichnet, die „in der Wohnung bzw. im Wohnumfeld von Familien stattfinden und primär auf eine Unterstützung der elterlichen Erziehungs- und Kommunikationsfähigkeiten zielen“⁹⁶.

Sozialpädagogische Familienbegleitung ist eine der in der Schweiz bekanntesten aufsuchenden Familiendienste. Sie leistet eine auf längere Dauer angelegte, intensive Unterstützung von Familien, welche sich an der spezifischen Familienkonstellation und der Lebenslage der Familie orientiert. „Sozialpädagogische Familienbegleitung bietet in unterschiedlichen, auf die Familie abgestimmten Zusammensetzungen unmittelbare Entlastung, persönliche Beratung und Ermutigung, hilft interne und externe Ressourcen z.B. zur Alltagsbewältigung zu erschliessen (Ausschöpfung von Rechtsansprüchen zur materiellen Sicherung; soziale Netzwerke, andere soziale Dienste) und will insgesamt dazu beitragen, dass das Zusammenleben innerhalb einer Familienkonstellation besser gelingt. (...). Sozialpädagogische Familienbegleitung wird häufig dazu eingesetzt, die Situation junger Menschen so weit zu verbessern, dass auf eine Fremdunterbringung (Heimerziehung, Familienpflege) verzichtet werden kann.“⁹⁷

Ein typischer Anlass, der eine sozialpädagogische Familienbegleitung erfordern kann, ist u.a. eine prekäre oder unzureichende Betreuung, Förderung oder Versorgung von Heranwachsenden, physische und/oder psychische Gewalt oder eine durch Krankheit, Trennungs- oder Scheidungskrise, Armut, Arbeitslosigkeit oder Überschuldung verursachte destabilisierte Familiensituationen.

C2 Heimerziehung

„Heimerziehung ist neben der Familienpflege die wichtigste Form der öffentlich verantworteten Erziehung eines jungen Menschen ausserhalb der Herkunftsfamilie. (...). Allgemein kann Heimerziehung verstanden werden als die (meist auf Dauer angelegte) Übernahme der Verantwortung für die Erziehung und Entwicklungsbegleitung junger Menschen durch spezialisierte Organisationen. Ein Merkmal der Heimerziehung ist, dass sie berufsmässig erbracht wird und das Personal mehrheitlich über eine auf die Aufgaben der Heimerziehung ausgerichtete Ausbildung verfügt.“⁹⁸

Heimerziehung hat sich in den vergangenen Jahrzehnten stark ausdifferenziert und umfasst heute ein weites Spektrum von Formen einer stationären bzw. teilstationären Unterbringung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen. Eine besondere Form von Heimerziehung ist die Notaufnahme bzw. die sofortige Unterbringung eines jungen Menschen anlässlich einer akuten Krise bzw. einer ernsthaften Gefährdungs- oder Vernachlässigungssituation. Ausgehend von der Grundhaltung, dass Kinder und Jugendliche Träger von Schutz- und Persönlichkeitsrechten sind, müssen Kinder und Jugendliche jederzeit auch „selbst veranlassen können, dass ihr Bedürfnis nach Schutz und Sicherheit von einer Fachstelle geprüft wird“⁹⁹.

⁹⁵ Schnurr St. (2012), Anhang 3, S. 81f.

⁹⁶ Ebd., S. 82.

⁹⁷ Ebd., S. 83.

⁹⁸ Ebd., S. 83f.

⁹⁹ Ebd., S. 85.

Es sind meist multiple und kumulierende Belastungen und Problemlagen, die zu einer Heimplatzierung führen. Können die Eltern diese auch bei externer Beratung, Unterstützung und Begleitung nicht bewältigen und gefährden sie erheblich die Entwicklungs- und Bildungschancen der betroffenen Kinder bzw. Jugendlichen, kann eine Heimplatzierung angezeigt sein. „Typische Anlässe und Problemlagen, die zu einer Heimplatzierung führen können, sind: das Kind / der Jugendliche ist körperlich oder geistig behindert oder braucht therapeutische Hilfe, die anders nicht zur Verfügung gestellt werden kann; die Eltern sind vorübergehend oder dauerhaft abwesend (Krankheit, Haft, Tod, Flucht); die Eltern sind durch die Erziehungsaufgaben in erheblichem Masse überfordert; Beziehungsmuster und Handlungsweisen zwischen Eltern und Kind bedingen erhebliche Gefährdungen der Entwicklung und des Wohls des jungen Menschen (Vernachlässigung; physische, sexuelle, psychische Misshandlung); der junge Mensch zeigt gravierende Entwicklungsprobleme oder fällt durch deviante und aggressive Verhaltensweisen auf.“¹⁰⁰

C3 Familienpflege

Bei der Familienpflege handelt es sich um eine (in der Regel) nicht-professionalisierte Form der öffentlich verantworteten Erziehung von Kindern und Jugendlichen in einer Pflegefamilie, bei der das Pflegekind bei den Pflegeeltern lebt und dort seinen Lebensmittelpunkt hat. „Die öffentliche Verantwortung wird durch die gesetzlich verankerte Bewilligungspflicht, die behördliche Aufsicht über die Pflegeverhältnisse sowie die Auswahl (professionelle Zugangssteuerung) und fachliche Begleitung und Qualifizierung der Pflegeeltern wahrgenommen.“¹⁰¹ Es können grundsätzlich zwei Formen der Familienpflege unterschieden werden: die Vollzeit- bzw. Dauerpflege und die Wochenpflege. Bei letzterer lebt das Pflegekind teilweise bei den Pflegeeltern und teilweise bei der Herkunftsfamilie.

„Ziel der Familienpflege ist es, dem Kind eine hinsichtlich seiner Bedürfnisse nach Verlässlichkeit, nach Bindung und Nähe zu verlässlichen Bezugspersonen angemessenes Lebensumfeld zu bieten. Von den Pflegeeltern wird erwartet, dass sie die Eltern des Pflegekindes vertreten, eine auf dem Kontinuum von 'Exklusivität' und 'Rollendistanz' ausbalancierte Bindung zum Kind eingehen und während der Dauer des Pflegeverhältnisses Verantwortung für seine bestmögliche Förderung und Entwicklung übernehmen.“¹⁰²

D Abklärung

„Mit dem Begriff Abklärung sollen (...) diejenigen Aktivitäten bezeichnet werden, die darauf ausgerichtet sind, eine als problematisch wahrgenommene Situation in hinreichender Komplexität zu erfassen, zu verstehen und zu beurteilen, damit begründete Entscheidungen getroffen werden können.“¹⁰³ Sie antwortet dadurch auf „die doppelte Herausforderung, dass in kritischen Situationen die Fähigkeit von Problembetroffenen, sich zu orientieren und aus eigener Kraft Auswege zu finden, situativ eingeschränkt ist und gleichzeitig ebenso unklar ist, auf welche Bedarfslagen das Hilfesystem mit welchen Leistungen antworten könnte, und welche Ziele sich auf welchen Wegen erreichen liessen.“¹⁰⁴

Folgende drei typische Anlässe von Abklärung können unterschieden werden: „(1) Ein Klient oder eine Klientin wendet sich selbst an eine Fachstelle oder eine zuständige Behörde und zeigt an, dass er oder sie (bzw. eine Familie) sich in einer Problemsituation befindet und Unterstützung braucht. (2) Eine Fachstelle bzw. ein Fachdienst gewinnt im Kontakt mit einem jungen Menschen oder einer Familie den Eindruck, dass eine Problemsituation vorliegen könnte, die zunächst noch diffus ist und der weiteren Klärung bedarf. (3) Die (nach kantonalem Recht) zuständige Behörde (Vormundschaftsbehörde; ab 2013 Kindes- und Erwachse-

¹⁰⁰ Schnurr St. (2012), Anhang 3, S. 84.

¹⁰¹ Ebd., S.85. Gesetzliche Grundlage dafür ist die Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO), SR 211.222.338; Vgl. auch Kapitel 4.1.5.1.

¹⁰² Schnurr St. (2012), Anhang 3, S. 87.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Schnurr St. (2012), Anhang 3, S. 88.

nenschutzbehörde) erhält Hinweise auf das Vorliegen einer Kindeswohlgefährdung (Gefährdungsmeldung)“.¹⁰⁵

Abklärung hat somit zum Ziel, begründete Entscheidungen über angemessene Leistungen und/oder Eingriffe vorzubereiten und diese fallspezifisch auszugestalten. Sie sucht nach Antworten auf folgende Fragen: „Welche Bedarfslagen bestehen? Welche Anspruchsberechtigungen oder Eingriffspflichten sind berührt? Welche Leistungen sind erforderlich und angemessen? Welche Eingriffe sind ggf. erforderlich? Was sind realistische und angemessene Zielsetzungen der Leistungen und/oder der Eingriffe? In welchem Zeithorizont können diese Zielsetzungen realistischweise erreicht werden?“¹⁰⁶ Bei der Abklärung von Kindeswohlgefährdungen muss die Frage geklärt werden, „ob und inwieweit die (altersgemässen) Grundbedürfnisse eines Kindes (von Kindern) in einem gegebenen Lebenszusammenhang befriedigt sind und wie Lücken der Bedürfnisbefriedigung bestmöglich geschlossen werden können.“¹⁰⁷

E Fallführung

Häufig weisen Leistungsfälle eine hohe Komplexität mit zahlreichen Beteiligten auf, die sich untereinander verständigen und miteinander abstimmen müssen. Es ist daher „zweckmässig, wenn eine Fachperson über einen längeren Zeitraum Aufgaben der Koordination und Steuerung übernimmt und die Fäden in der Hand behält.“¹⁰⁸

„Fallführung bedeutet, dass die Verantwortung für einen Fall an eine Fachperson delegiert wird und von dieser über einen längeren Zeitraum aktiv, strukturiert und planvoll wahrgenommen wird. (...) Die den Fall führende Fachperson koordiniert und steuert den Prozess der Leistungserbringung. Sie trägt Sorge dafür, dass Entscheide getroffen und umgesetzt werden. Sie gewährleistet, dass bedarfsgerechte Leistungen zugänglich gemacht werden, Aufträge an Leistungserbringer klar formuliert werden, koordiniert bei Bedarf unterschiedliche Leistungen. Sie prüft, ob die von bestimmten Leistungen erwarteten Wirkungen eintreten und achtet darauf, ob diese bei Bedarf angepasst werden müssen bzw. beendet werden können. Die den Fall führende Fachperson ist ausserdem Ansprech- und Vertrauensperson eines Kindes, eines/einer Jugendlichen, eines/einer Erziehenden und begleitet diese im Gesamtprozess.“¹⁰⁹

Dabei ist Fallführung „keineswegs nur für solche Unterstützungsprozesse sinnvoll, bei denen Kinder, Jugendliche oder Eltern *angeordnete* Leistungen im Sinne von Schutzmassnahmen in Anspruch nehmen oder in denen formal eine Beistandschaft errichtet ist, sondern für alle Unterstützungsprozesse.“¹¹⁰

4.1.3 Zugänge zu Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe

Im vorangehenden Kapitel wurden die verschiedenen Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe beschrieben. Die Zugänge zu diesen Leistungen lassen sich in drei Arten unterscheiden und reichen von autonomer Nachfrage über einvernehmliche Inanspruchnahme bis zur zwingenden Anordnung:

Allgemeiner Zugang

„Alle Personen, die einer bestimmten Ziel- oder Anspruchsgruppe angehören, haben freien Zugang zur Leistung und können diese autonom nachfragen und in Anspruch nehmen.“¹¹¹ Die Betroffenen entscheiden sich hier von sich aus für die Inanspruchnahme einer bestimmten Leistung.

¹⁰⁵ Schnurr St. (2012), Anhang 3, S. 88.

¹⁰⁶ Ebd., S. 89f.

¹⁰⁷ Ebd., S. 90.

¹⁰⁸ Ebd., S. 92.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Schnurr St. (2012), Anhang 3, S. 92, Hervorhebung im Original.

¹¹¹ Schnurr St. (2012), Anhang 3, S. 93.

Zugang durch fallbezogenen Entscheid einer autorisierten Stelle

„Eine autorisierte Stelle (Behörde, Fachstelle, Fachdienst) entscheidet, dass einer Person (bzw. Personen, einer Familie) Zugang zu einer oder mehreren Leistungen zu gewähren ist. Diesem Entscheid geht in der Regel die fachliche Einschätzung über einen vorliegenden Bedarf ("Indikation") und/oder eine vorliegende Anspruchsberechtigung voraus.“¹¹²

Zugang durch behördliche bzw. gerichtliche Entscheidungen und Anordnungen.

Die behördlichen oder gerichtlichen Entscheidungen und Anordnungen „können sich auf zwei Sachverhalte beziehen: zum einen auf die Rechte und Pflichten der Eltern im Umgang mit dem Kind (z.B. Obhut, Sorgerecht, Erziehungsaufsicht; bestimmte Handlungen und Unterlassungen); zum anderen können sie die Verpflichtung auf die Inanspruchnahme von Leistungen beinhalten, von denen mit guten Gründen angenommen werden kann, dass sie der Abwendung von Gefährdungen des Kindeswohls bzw. dessen Wiederherstellung dienen.“¹¹³

Die zivilrechtlichen Kinderschutzbestimmungen gewähren den zuständigen Behörden ein hohes Mass an Flexibilität. Alle in Kapitel 4.1.2 beschriebenen Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe können grundsätzlich auch angeordnet werden. Bei Fällen, in denen der staatliche Auftrag des Schutzes vor Kindeswohlgefährdung zum Tragen kommt, beziehen sich solche Anordnungen meist auf Leistungen der Kategorien (B) Beratung und Unterstützung zur Bewältigung allgemeiner Herausforderungen und schwieriger Lebenslagen und (C) Ergänzende Hilfen zur Erziehung.¹¹⁴

4.1.4 Qualitätssicherung und Steuerung der Kinder- und Jugendhilfe

Zu einem zeitgemässen Kinder- und Jugendhilfesystem gehört zum einen die Entwicklung und Sicherung der Qualität der Leistungen. Zum andern muss die Bereitstellung des Kinder- und Jugendhilfeangebots aktiv geplant und gesteuert werden. Basierend auf der Diskussion mit den Expertinnen und Experten der Arbeitsgruppe werden nachfolgend wichtige Aspekte der Qualitätssicherung und Steuerung hervorgehoben.

Zugänglichkeit der Kinder- und Jugendhilfeleistungen

Im Kapitel 4.1.2 wurden diejenigen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe beschrieben, die zur Grundausstattung einer zeitgemässen Kinder- und Jugendhilfe gehören und in der ganzen Schweiz verfügbar sein müssen. Ein wichtiger Aspekt der Qualitätssicherung ist die Sicherstellung der Zugänglichkeit dieser Kinder- und Jugendhilfeleistungen für Kinder, Jugendliche und Familien. Folgende Aspekte sind hierzu bei der Ausgestaltung der einzelnen Kinder- und Jugendhilfeleistungen zu berücksichtigen:

Zum einen erfordert der Anspruch, dass alle Kinder, Jugendliche und Familien bei Bedarf Zugang zu Kinder- und Jugendhilfeleistungen haben müssen, eine möglichst **niederschwellige Ausgestaltung der Leistungen**.¹¹⁵ Niederschwellig bedeutet, dass die entsprechenden Leistungen bekannt sind und sich an der Lebenswelt von Kindern, Jugendlichen und Familien orientieren. Die Angebote müssen räumlich und zeitlich leicht erreichbar sein, möglichst in der näheren Umgebung, unbürokratisch und zeitnah zur Verfügung stehen sowie finanziell erschwinglich sein. Ferner hat sich bewährt, Eltern früh anzusprechen, da v.a. Eltern von Säuglingen und Kleinkindern offen und interessiert für allgemeine Bildungs-, Beratungs- und Unterstützungsangebote sind. Mit Hilfe unterschiedlicher Medien – wie Printmedien, telefonische Gespräche, Internet, persönlicher Kontakt – können verschiedene Zielgruppen angesprochen und Inhalte zielgruppenspezifisch ausgestaltet werden. Für Teile der Migrationsbevölkerung ist es wichtig, Informationen und Angebote in der Herkunftssprache anzubieten

¹¹² Ibid.

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Vgl. Schnurr St. (2012), Anhang 3, Kapitel 3.

¹¹⁵ Bundesamt für Sozialversicherungen (2005), S. 138; Bundesrat (2009b), S. 41ff.; Stiftung Kinderschutz Schweiz (2009, III), S. 25f.

und es können die Instrumente des interkulturellen Übersetzens und der interkulturellen Vermittlung erforderlich sein, damit ihnen die entsprechende Leistung auch verfügbar wird.

Zum anderen muss die **Erreichbarkeit von Kindern, Jugendlichen und Familien in psychosozialen Risikosituationen**¹¹⁶ gewährleistet sein. Die Erreichbarkeit von mehrfachbelasteten Familien ist eine besondere Herausforderung. Hier gilt es die Angebote der Kinder- und Jugendhilfe gezielt auf Familien in psychosozialen Risikosituationen auszurichten. Bewährt haben sich hier insbesondere informelle, aufsuchende oder proaktive Angebotsformen. Beispiele dafür sind die Begegnungsorte für Eltern und ihre Kinder in der Romandie („maisons vertes“) und in Frankreich (nach dem Modell von Françoise Dolto) und aufsuchende Familienbildungs- und Frühförderungsprogramme wie „schritt:weise“ oder das Projekt „FemmesTISCHE“ des Vereins Elternbildung Schweiz. Allgemein müsste auch der proaktive Ansatz, bei dem Eltern in ihrem Lebensumfeld – zu Hause, in Einkaufszentren, in Wartezimmern von Kinderärzten, in Krippen, Kindergärten, etc. – aufgesucht werden, weiterentwickelt werden.

Besondere Berücksichtigung des Frühbereichs und Früher Hilfen¹¹⁷

Die frühe Kindheit (0-3 Jahre) ist geprägt durch schnelle Entwicklungsschübe sowie eine besonders hohe und existentielle Abhängigkeit der Kinder von betreuenden Bezugspersonen. Gleichzeitig sind Schwangerschaft und Geburt Lebensereignisse mit erhöhtem Konflikt- und Gewaltpotential. Es ist daher wichtig, dass gerade auch Eltern mit Kindern in dieser Lebensphase ein spezifisches Leistungsangebot zur Verfügung steht.

Aus dieser Erkenntnis hat der Begriff der „Frühen Hilfen“ in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Frühe Hilfen werden definiert als „lokale und regionale Unterstützungssysteme mit koordinierten aufeinander bezogenen und sich ergänzenden Hilfsangeboten für Eltern und Kinder ab Beginn der Schwangerschaft und in den ersten Lebensjahren, schwerpunktmäßig in den ersten drei Lebensjahren. (...) Ziel ist die frühzeitige und nachhaltige Verbesserung der Entwicklungsmöglichkeiten von Kindern und Eltern in Familie und Gesellschaft durch alltagspraktische Unterstützung und insbesondere auch durch die Förderung der Beziehungs- und Erziehungskompetenz von (werdenden) Müttern und Vätern.“¹¹⁸ Frühe Hilfen umfassen sowohl Angebote für alle Eltern als auch Hilfen für Familien in psychosozialen Risikosituationen und zeichnen sich durch eine enge Vernetzung und Zusammenarbeit von Institutionen und Angeboten aus, die über den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe hinausgeht und auch das Gesundheitswesen und weitere soziale Dienste umfasst. Dabei wird eine „flächendeckende Versorgung und eine Verbesserung der Versorgungsqualität“¹¹⁹ angestrebt.

¹¹⁶ Bundesrat (2009b), S. 41ff; Eisner M. / Ribeaud D. / Locher R. (2009), S. 47ff.; Stiftung Kinderschutz Schweiz (2009, IV), S. 8ff. Mehr Informationen zu den Beispielen siehe auch unter: <http://www.lamaisonverte.asso.fr/> , <http://www.a-primo.ch> (schritt:weise) , <http://www.femmes-tische.ch> und beispielsweise das Angebot education familiale/Familienbegleitung im Kanton Freiburg <http://www.educationfamiliale.ch> (Stand 7.11.2011).

¹¹⁷ Ziegenhain U. / Fegert J. (2009). Für mehr Informationen zum Thema „Frühe Hilfen“ siehe auch das Nationale Zentrum Frühe Hilfen (NZFH), welches von der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) und vom Deutschen Jugendinstitut (DJI) gemeinsam getragen wird: <http://www.fruehehilfen.de/> (Stand: 7.11.2011).

¹¹⁸ Ziegenhain U. / Schöllhorn, A. / Künster A. K. / Hofer A. / König C. / Fegert, J. M. (2010), S. 240. Der Begriff der „Frühen Hilfen“ unterscheidet sich somit vom Begriff der „Frühintervention“, welcher sich im fachlichen Diskurs der Gesundheitsprävention (insbesondere der Suchtprävention) auf konkrete und unterstützende Massnahmen für Kinder, Jugendliche und/oder Familien bezieht, bei welchen bereits eine Gefährdung diagnostiziert wurde. Vgl. u.a. Bundesamt für Gesundheit / Departement für Psychologie der Universität Fribourg (2005).

¹¹⁹ Ziegenhain U. / Schöllhorn, A. / Künster A. K. / Hofer A. / König C. / Fegert, J. M. (2010), S. 240.

Beteiligung, Anhörung und Verfahrensvertretung von Kindern¹²⁰

Kinder und Jugendliche haben das Recht, sich in allen sie berührenden Angelegenheiten frei zu äussern. Ihre Meinung ist angemessen und entsprechend ihrem Alter und ihrer Reife zu berücksichtigen. Dies gilt sowohl bei der Auswahl und Erbringung von Kinder- und Jugendhilfeeleitungen wie auch bei allen staatlichen Verfahren, soweit Kinder und Jugendliche vom Verfahrensgegenstand berührt sind, wie insbesondere bei Kindesschutzverfahren. Hier ist zudem die Anordnung einer unabhängigen Kindesverfahrensvertretung zu prüfen.¹²¹

Die Anerkennung von Kindern und Jugendlichen als Rechtssubjekte gilt nicht nur bezüglich Kindesmisshandlung und Vernachlässigung in der Familie, sondern ist gerade auch im Bereich der Mitbetroffenheit von elterlicher Paargewalt zu beachten. Kinder und Jugendliche sind hier als eigenständig Betroffene mit eigenen, unmittelbaren Beratungs- und Unterstützungsbedürfnissen zu behandeln.¹²²

Dies setzt voraus, dass auch die Kinder und Jugendlichen selber über ihre Rechte hinreichend informiert sind und ihre Bedürfnisse in jedem einzelnen konkreten Unterstützungs- bzw. Interventionsprozess wie auch auf allgemeiner Ebene bei der Planung der Kinder- und Jugendhilfeangebote entsprechend berücksichtigt werden.

Aus- und Weiterbildung der Leistungserbringer der Kinder- und Jugendhilfe und weiterer Fachpersonen¹²³

In der Kinder- und Jugendhilfe und ihrer Schnittstelle zum Gesundheits-, Bildungs- sowie Polizei- und Justizsystem sind eine Vielzahl von Fachkräften und Behördenmitglieder unterschiedlicher Disziplinen tätig. Eine qualitativ fundierte Aus- und Weiterbildung dieser Fachkräfte und Behördenmitglieder trägt wesentlich zur Qualitätssicherung der Kinder- und Jugendhilfe bei. Dies gilt nicht nur für die Erbringer der einzelnen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, sondern insbesondere auch für diejenigen Fachpersonen, welche für die Abklärung bei vermuteter Kindesmisshandlung oder Vernachlässigung zuständig sind, für die Verantwortlichen der zuständigen Behörden und Gerichte, welche die behördlichen bzw. gerichtlichen Entscheide und Anordnungen treffen und die Fall führenden Fachpersonen.¹²⁴

Auch weitere Fachpersonen, die im beruflichen Zusammenhang mit Kindern, Jugendlichen und Erziehenden in Kontakt kommen, wie Ärztinnen und Ärzte, Kleinkinderzieherinnen und -erzieher, Lehrpersonen, Polizistinnen und Polizisten, etc. sind hier angesprochen.

In den jeweiligen Grundausbildungen, Zusatzausbildungen und Weiterbildungen braucht es eine allgemeine Sensibilisierung über die Kinderrechte (wie das Recht auf Beteiligung und Anhörung) sowie die Aneignung spezifischer Kenntnisse über Kindesmisshandlung, Vernachlässigung und das kindliche Miterleben von elterlicher Paargewalt sowie die entspre-

¹²⁰ Art. 12 KRK. Vgl. auch Netzwerk Kinderrechte Schweiz (2009), S. 14; Arbeitsgruppe Kindesschutz (1992), S. 158.

¹²¹ Gemäss Art. 299 ZPO (Zivilprozessordnung) und Art. 314a^{bis} rev. ZGB ordnet das Gericht bzw. die Kindesschutzbehörde wenn nötig die Vertretung des Kindes an und bezeichnet als Beiständin oder Beistand eine in fürsorgerischen und rechtlichen Fragen erfahrene Person. Die Kindesschutzbehörde hat die Anordnung der Vertretung insbesondere zu prüfen, wenn die Unterbringung des Kindes Gegenstand des Verfahrens ist oder die Beteiligten bezüglich der Regelung der elterlichen Sorge oder bezüglich wichtiger Fragen des persönlichen Verkehrs unterschiedliche Anträge stellen.

¹²² Bundesrat (2009a), S. 4106f.; Seith C. (2006).

¹²³ Stiftung Kinderschutz Schweiz (2009, III), S. 46ff.; Bundesrat (2009b), S. 43; Bundesamt für Sozialversicherungen (2005), S. 137; Bundesrat (1995), S. 48. Als Beispiel für den Gesundheitsbereich sei hier auf den von der Stiftung Kinderschutz Schweiz herausgegebenen und von Dr. med. Ulrich Lips verfassten Leitfaden zur Früherkennung von Gewalt an Kleinkindern durch Ärztinnen und Ärzte verwiesen (vgl. Lips U. 2011). Ein weiterer Leitfaden zuhanden von Fachpersonen im Kleinkindbereich ist geplant.

¹²⁴ Hier ist die Professionalisierung der Kindesschutzbehörden gemäss neuem Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, welches per 01.01.2013 in Kraft tritt, hervorzuheben (Vgl. Kapitel 4.1.5.1).

chenden Schutz- und Risikofaktoren, die Einschätzung bestehender Ressourcen von Kindern und Familien sowie allenfalls bestehenden Gefährdungen des Kindeswohls.¹²⁵

Verbindliche professionelle Kooperationsstrukturen¹²⁶

Angesichts der beschriebenen Vielfalt von Kinder- und Jugendhilfeleistungen wird die Schaffung von verbindlichen professionellen Kooperationsstrukturen zu einem wesentlichen Qualitätsmerkmal professionellen Handelns. Aus Sicht der Kinder, Jugendlichen und Erziehenden ist es wichtig, dass sie in einem durchgängigen Kinder- und Jugendhilfesystem die richtigen Angebote und Institutionen einfach finden und sich nicht von einer Stelle zur anderen durchkämpfen müssen bzw. von Institution zu Institution weitergeleitet werden. Dies bedingt, dass alle Akteure in der Kinder- und Jugendhilfe die lokale bzw. regionale Angebotslandschaft kennen inklusive der jeweiligen Anspruchsvoraussetzungen, Zugangsregeln und Zugangswege.

In Anbetracht der Tatsache, dass Kinder, Jugendliche und Eltern immer wieder vor unterschiedlichen Herausforderungen stehen und dabei auf sich verändernde Ressourcen zurückgreifen können, gilt es hier insbesondere auch zu vermeiden, dass sich parallele, voneinander getrennte Angebotslandschaften bilden, je nachdem, ob es sich um einvernehmliche Inanspruchnahme von Leistungen oder um angeordnete Leistungen handelt.

Erleben Kinder Gewalt zwischen den Eltern, sind verbindliche professionelle Kooperationsstrukturen besonders wichtig. Denn hier ist einerseits das Polizei- und Justizsystem involviert, welches den unmittelbaren Schutz des gewaltbetroffenen Elternteils sowie die Sanktionierung des gewalttätigen Elternteils sicherzustellen hat. Andererseits ist aber auch das Kinder- und Jugendhilfesystem gefordert. Es stellt das Wohl des Kindes und die Unterstützung des gesamten Familiensystems unter der Beteiligung der Eltern (Hilfe statt Strafe) ins Zentrum. Die Vernetzung dieser beiden Systeme sowie die Zusammenarbeit im konkreten Einzelfall ist daher unabdingbar.

Die Schaffung verbindlicher Kooperationsstrukturen innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe sowie an ihrer Schnittstelle zum Bildungs-, Gesundheits- und Polizei- und Justizbereich bedingt, dass die jeweiligen Zuständigkeiten festgelegt, Schnittstellen geklärt und Zusammenarbeitsbereiche klar definiert werden.

Früherkennung von Kindesmisshandlung, Mitbetroffenheit von elterlicher Paargewalt und Vernachlässigung

Die Früherkennung von Kindesmisshandlung, Mitbetroffenheit von elterlicher Paargewalt und Vernachlässigung von Kindern und Jugendlichen ist eine wichtige Anforderung an das System der Kinder- und Jugendhilfe. Das Vermögen, Mangellagen und Gefährdungen von Kindern und Jugendlichen frühzeitig wahrzunehmen und einzuschätzen, steht in einem engen Zusammenhang mit den bisher genannten Qualitätsfaktoren. So spielt insbesondere die Aus- und Weiterbildung der Akteure der Kinder- und Jugendhilfe sowie weiterer Fachpersonen aus dem Gesundheits- oder Bildungsbereich eine wichtige Rolle.

Es reicht jedoch nicht aus, Mangellagen und Gefährdungssituationen zu identifizieren. Fachpersonen müssen auf der Basis der vorliegenden Erkenntnisse angemessen, kompetent, koordiniert und auch rasch handeln. Hierzu muss festgelegt werden, wie innerhalb der professionellen Kooperationsstrukturen mit identifizierten Mangellagen und Gefährdungen umgegangen wird.

¹²⁵ So führen beispielsweise die pädagogischen Hochschulen im Rahmen der Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonen und in der beratenden Unterstützung von Schulbehörden verschiedene Angebote zum Thema Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Gewalt in der Familie (gemäss Rückmeldung der Schweizerischen Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen).

¹²⁶ Kreyssig U. (2006); Fürniss, T. (2005), S.31; Armbruster M. M. / Bartels V. (2005).

Planung und Steuerung des Kinder- und Jugendhilfeangebots¹²⁷

Neben der Qualitätssicherung ist auch die aktive Planung und Steuerung des Kinder- und Jugendhilfeangebots von zentraler Bedeutung für ein zeitgemässes Kinder- und Jugendhilfesystem. Hierzu gehört zum einen die Schaffung und Aktualisierung eines Überblicks über die bestehenden lokalen bzw. regionalen Kinder- und Jugendhilfeleistungen. Zum andern ist unter Berücksichtigung der Bedürfnisse und Interessen der Kinder, Jugendlichen und Familien der lokale bzw. regionale Bedarf zu eruieren. Auf dieser Basis sind entsprechende Angebote zu planen, umzusetzen und unter Berücksichtigung von Qualitätsstandards zu evaluieren und weiterzuentwickeln.

Die Bereitstellung und Weiterentwicklung von bedarfs- und nachfrageorientierten Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe hat dabei grundsätzlich die jeweiligen lokalen bzw. regionalen Verhältnisse, die dort gewachsenen Strukturen und bereits bestehenden Angebote zu berücksichtigen. Zudem hat sie sich den gesellschaftlichen Bedürfnissen und Veränderungen kontinuierlich anzupassen.

4.1.5 Die Kinder- und Jugendhilfelandchaft der Schweiz

Nachdem in den Kapitel 4.1 bis 4.1.4 wichtige Eckwerte eines zeitgemässen, professionellen, bedarfs- und nachfrageorientierten Kinder- und Jugendhilfeangebots festgelegt wurden, soll nachfolgend – soweit möglich – die Kinder- und Jugendhilfelandchaft der Schweiz beschrieben werden. Dabei werden zunächst die gesetzlichen Grundlagen für die weiter oben beschriebenen Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe erörtert. Anschliessend wird auf die Zuständigkeiten und Akteure innerhalb des Kinder- und Jugendhilfesystems der Schweiz näher eingegangen.

4.1.5.1 Gesetzliche Grundlagen der Kinder- und Jugendhilfe

Die Bereitstellung, Gewährung und Anordnung der oben definierten Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe ist in der Schweiz durch verschiedene gesetzliche Grundlagen geregelt, welche geprägt sind durch den föderalen Rahmen der Kinder- und Jugendpolitik.¹²⁸ Die Beschreibung der gesetzlichen Grundlagen der Kinder- und Jugendhilfe beschränkt sich im Folgenden auf die Erörterung der bundesgesetzlichen Regelungen. Mangels Überblick über die gesetzlichen Regelungen der einzelnen Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe in den Kantonen können bezüglich der kantonalen gesetzlichen Grundlagen nur allgemeine Aussagen gemacht werden.

Bundesverfassung

Die Bundesverfassung¹²⁹ legt in Art. 11 Abs. 1 als Grundrecht fest, dass Kinder und Jugendliche Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf die Förderung ihrer Entwicklung haben. In Art. 41 Abs. 1 Bst. g BV setzen sich Bund und Kantone das Ziel, sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür einzusetzen, dass Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu selbstständigen und sozial verantwortlichen Personen gefördert und in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration unterstützt werden. Art. 67 Abs. 1 BV hält fest, dass Bund und Kantone bei der Erfüllung ihrer Aufgaben den besonderen Förderungs- und Schutzbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen Rechnung zu tragen haben. Schliesslich kann der Bund gemäss Art. 67 Abs. 2 BV in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen unterstützen.

¹²⁷ Nett J. et al. (2012, im Erscheinen); Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion Kanton Basel-Landschaft / Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit (2010), S. 28f und 43ff; Schnurr St. (2012), Anhang 3.

¹²⁸ Zu den gesetzlichen Grundlagen der Kinder- und Jugendhilfe vgl. auch Schnurr St. (2012), Anhang 3.

¹²⁹ SR 101. Vgl. auch Kapitel 2.1.

Die Bundesverfassung legt damit Grundrechte fest und definiert Sozialziele, enthält aber keine Bestimmungen zu den Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe.

Schweizerisches Zivilgesetzbuch

Das Schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB)¹³⁰ regelt u.a. das Familienrecht mit Bestimmungen zum Eherecht sowie zur Verwandtschaft. Es unterstellt unmündige Kinder der elterlichen Sorge (Art. 296 ZGB) und beschreibt in Artikel 301 bis 304 die elterlichen Rechte und Pflichten. So haben die Eltern u.a. „(...) das Kind ihren Verhältnissen entsprechend zu erziehen und seine körperliche, geistige und sittliche Entfaltung zu fördern und zu schützen“¹³¹.

Ist die Betreuung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen durch die Eltern ungenügend und resultiert daraus eine Gefährdung des Kindeswohls, kommt der zivilrechtliche Kinderschutz zum Zuge. Dieser regelt „die Voraussetzungen, unter denen der Staat in Gestalt der Vormundschaftsbehörde legitimiert und verpflichtet ist, die Autonomie der Eltern hinsichtlich der Pflege und Erziehung ihrer Kinder einzuschränken, ihnen die Entscheidungsbefugnisse hinsichtlich Erziehung, Bildung und Aufenthalt zu entziehen und diese – in Stufen und unter dem Gebot der Verhältnismässigkeit – auf sich selbst zu übertragen.“¹³² Die Behörden sind somit verpflichtet, Kindeswohlgefährdungen mit geeigneten Massnahmen zu begegnen, zunächst und vorzugsweise in Form einer Ermahnung der Eltern, Pflegeeltern oder des Kindes oder durch Erteilung bestimmter Weisungen für die Pflege, Erziehung oder Ausbildung und der Bestimmung einer geeigneten Person oder Stelle, der Einblick und Auskunft zu geben ist (Art. 307 ZGB). Eine weitere Möglichkeit ist die Unterstützung der Eltern in ihrer Erziehungsaufgabe (Beistandschaft gemäss Art. 308), oder, wenn der Gefährdung nicht anders begegnet werden kann, der Entzug der elterlichen Obhut (Art 310) oder der elterlichen Sorge (Art. 311/312).

In der Botschaft zur gemeinsamen elterlichen Sorge schlägt der Bundesrat u.a. eine Anpassung von Art. 296 und Art. 311 ZGB vor. Als Grundsatz wird in Art. 296 Abs. 1 E-ZGB festgehalten, dass die elterliche Sorge vorrangig dem Wohl des Kindes zu dienen hat. Da es unbestritten ist, „dass Gewalt, insbesondere wenn sie im häuslichen Umfeld ausgeübt wird, die Befähigung der Eltern zur Ausübung der elterlichen Sorge in Frage stellt“¹³³, soll ferner in Art. 311 E-ZGB neu Gewalttätigkeit explizit als Grund aufgeführt werden, „der die Kinderschutzbehörde ermächtigt bzw. verpflichtet, dem gewalttätigen Elternteil die elterliche Sorge zu entziehen.“¹³⁴ Es spielt dabei keine Rolle, ob das Kind direkt Opfer der Gewalttätigkeit eines Elternteils wird oder ob es davon nur indirekt betroffen ist, weil sich die Gewalt gegen den anderen Elternteil richtet.¹³⁵

Die Bestimmungen des ZGB zum Kinderschutz regeln auf Bundesebene die Voraussetzungen und die unterschiedlichen Stufen des staatlichen Eingriffs in die Entscheidungsbefugnisse von Eltern hinsichtlich Pflege, Erziehung, Ausbildung und Aufenthalt ihrer Kinder. Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe können auf der Basis des ZGB behördlich angeordnet werden, sofern diese zum Wohl des Kindes notwendig sind und sie von den Eltern nicht von sich aus in Anspruch genommen werden.

In der Bestimmung der dafür zuständigen Behörde sind die Kantone frei. Bisher sind in der Deutschschweiz grossmehrheitlich politisch gewählte Laienbehörden, in der Westschweiz grossmehrheitlich Gerichte mit Juristinnen und Juristen mit den Aufgaben des zivilrechtlichen Kinderschutzes betraut. Das revidierte Vormundschaftsrecht (Art. 440 rev. ZGB), welches per 01.01.2013 in Kraft tritt, enthält bundesrechtliche Minimalvorschriften für die künftige professionelle Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde. Es ist eine interdisziplinär zusammen-

¹³⁰ SR 210

¹³¹ Art. 302 Abs. 1 ZGB

¹³² Schnurr St. (2012), Anhang 3, S. 96.

¹³³ BBI 2011 9077, S. 33.

¹³⁴ ibid. Die bisher explizit genannten Gründe wie Unerfahrenheit, Krankheit, Gebrechen und Ortsabwesenheit werden somit ergänzt um die Gewalttätigkeit.

¹³⁵ Vgl. auch Büchler A. (2010), S. 6f.

gesetzte Fachbehörde, die ihre Entscheide in der Regel in Dreierbesetzung trifft. Die Empfehlungen der Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES)¹³⁶ konkretisieren diese Anforderungen: Im Spruchkörper sollen danach die drei Kernkompetenzen Recht, Sozialarbeit, Psychologie/Pädagogik vertreten sein. Weitere Spezialkompetenzen, wie Medizin/Psychiatrie, Treuhand, Versicherungswesen, können im Bedarfsfall mobilisiert werden. Die Kantone sind jedoch nach wie vor frei, gerichtliche oder Administrativbehörden mit diesen Aufgaben zu betrauen und das Einzugsgebiet zu bestimmen.¹³⁷

Das ZGB enthält in Artikel 317 eine Bestimmung zur Zusammenarbeit in der Jugendhilfe und schreibt vor, dass die Kantone „durch geeignete Vorschriften die zweckmässige Zusammenarbeit der Behörden und Stellen auf dem Gebiet des zivilrechtlichen Kindesschutzes, des Jugendstrafrechts und der übrigen Jugendhilfe“ sichern.

Schliesslich ist in Art. 316 ZGB gesetzlich geregelt, dass es für die Aufnahme von Pflegekindern einer Bewilligung der Vormundschaftsbehörde oder einer andern vom kantonalen Recht bezeichneten Stelle bedarf. Die entsprechenden Ausführungsvorschriften sind in der nachfolgenden Verordnung geregelt.

Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern

Mit der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO)¹³⁸ vom 19. Oktober 1977 wurden für die Schweiz erstmals einheitliche Rahmenbedingungen für den Pflegekinderbereich festgelegt. Die Bestimmungen der PAVO regeln Bewilligung und Aufsicht der Pflegeplätze sowie formelle Zuständigkeiten. Einheitliche Standards für Abklärung, Platzierung, Begleitung, Qualifizierung werden darin nicht festgelegt. Im Rahmen einer kleinen Teilrevision dieser Verordnung sollen einige schwerwiegende Mängel des geltenden Rechts behoben werden.¹³⁹

Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen

Gestützt auf Art. 67 Abs. 2 BV unterstützt der Bund im Rahmen des geltenden Bundesgesetzes über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit (Jugendförderungsgesetz, JFG)¹⁴⁰ die Angebote und koordinierenden Tätigkeiten der Dachverbände der Jugendorganisationen, die Ausbildung ehrenamtlicher und freiwilliger Jugendleiterinnen und Jugendleiter sowie Vorhaben, die von den Trägerschaften als selbständige Projekte durchgeführt werden.

Die Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes bezweckt ein stärkeres Engagement des Bundes zugunsten der Kinder- und Jugendarbeit. Das Bundesgesetz über die Förderung der

¹³⁶ http://www.kokes.ch/assets/pdf/de/dokumentationen/empfehlungen/08-Empfehlungen_d_gesamt.pdf (Stand: 7.11.2011).

¹³⁷ Vgl. Wider Diana (2010), S. 19.

¹³⁸ SR 211.222.338

¹³⁹ Vorgesehen war, die Pflegekinderverordnung völlig zu überarbeiten und durch eine Kinderbetreuungsverordnung (KiBeV) sowie eine Adoptionsverordnung (AdoV) zu ersetzen. Nach zwei sehr kritisch aufgenommenen Vernehmlassungsentwürfen zur KiBeV sowie der Annahme einer parlamentarischen Initiative (10.508: Kinderbetreuung. Einschränkung der Bewilligungspflicht), welche die gesetzliche Grundlage der KiBeV im ZGB (Art. 316 ZGB) einer grundlegenden Überarbeitung unterziehen wollte, wurden die Arbeiten an der KiBeV sistiert, um die Revision des ZGB-Artikels vorgängig abzuwarten. Die oben genannte parlamentarische Initiative wurde Ende 2011 von der Rechtskommission des Nationalrates zurückgezogen. Mit Blick auf den Ausgang der Vernehmlassungen zu den beiden Fassungen der KiBeV hat der Bundesrat im Februar 2012 entschieden, noch im gleichen Jahr eine kleine Teilrevision der Pflegekinderverordnung (PAVO) zu verabschieden und diese zusammen mit dem neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht per 1. Januar 2013 in Kraft zu setzen. Die aus der PAVO ausgegliederten Bestimmungen über die Adoption wurden zusammen mit den Bestimmungen zweier weiterer Adoptionsverordnungen (Verordnung über die Adoptionsvermittlung und Verordnung über die Gebühren für Dienstleistungen bei internationalen Adoptionen) in der AdoV zusammengeführt; die AdoV ist planmässig am 1. Januar 2012 in Kraft getreten.

¹⁴⁰ SR 446.1

ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendförderungsgesetz, KJFG) beinhaltet hierzu neu die gesetzliche Verankerung und den Ausbau der Förderung offener und innovativer Formen der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen auf gesamtschweizerischer Ebene sowie die Unterstützung kommunaler Modellvorhaben von gesamtschweizerischer Bedeutung. Das KJFG tritt am 1.1.2013 in Kraft.

Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten

Das Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG)¹⁴¹ legt in Artikel 1 fest, dass „jede Person, die durch eine Straftat in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität unmittelbar beeinträchtigt worden ist (Opfer), (...) Anspruch auf Unterstützung nach diesem Gesetz (Opferhilfe)“ hat. Anspruch auf Leistungen gemäss OHG haben neben dem Opfer auch der Ehegatte oder die Ehegattin des Opfers, seine Kinder und Eltern sowie andere Personen, die ihm in ähnlicher Weise nahestehen (Angehörige).

Das OHG verpflichtet die Kantone, dafür zu sorgen, dass „fachlich selbständige öffentliche oder private Beratungsstellen zur Verfügung stehen“ und dabei den besonderen Bedürfnissen verschiedener Opferkategorien Rechnung getragen wird (Art. 9 OHG).¹⁴² Die Opferhilfeberatung ist die einzige Leistung der Kinder- und Jugendhilfe, auf welche in der ganzen Schweiz beim Vorliegen bestimmter Voraussetzungen ein Rechtsanspruch besteht und zu welcher der Zugang geregelt ist. Allerdings ist die Opferhilfe subsidiär; sie kommt nur zum Zuge, wenn eine andere verpflichtete Person oder Institution keine oder keine genügende Leistung erbringt (Art. 4 OHG). Ausserdem setzt sie voraus, dass bereits eine Straftat verübt worden ist, die unmittelbar zu einer Integritätsbeeinträchtigung geführt hat. Präventive Vorkehrungen sind im Rahmen der Opferhilfe nicht möglich.¹⁴³ Die Strafverfolgungsbehörde muss das Opfer über die Opferhilfe informieren und unter bestimmten Voraussetzungen Name und Adresse an eine Beratungsstelle weiterleiten (Art. 8 Abs. 1 OHG und Art. 305 StPO).

Kantonale gesetzliche Grundlagen

Auf kantonaler Ebene bilden verschiedene Gesetze bzw. Verordnungen die Grundlage für Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Es gibt entsprechende Bestimmungen in Kantonsverfassungen, in kantonalen Einführungsgesetzen zum ZGB oder in den kantonalen Sozialhilfegesetzen. Nur in einem Teil der Kantone bestehen jugend- und/oder kinderspezifische gesetzliche Grundlagen.¹⁴⁴ Zu erwähnen sind hier insbesondere die Kantone Wallis sowie Freiburg und Jura, welche 2000 bzw. 2006 im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik neue übergeordnete Gesetze geschaffen haben.¹⁴⁵

Die gesetzlichen Bestimmungen der Kantone zu den Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe sind sehr unterschiedlich ausgestaltet. Dort wo sie bestehen, regeln sie in erster Linie allgemeine Aufgaben und Ausgaben der Kantone im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe. Die verschiedenen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe werden nur teilweise benannt und geregelt. Bestimmungen zur Steuerung des Angebots fehlen weitgehend in den

¹⁴¹ SR 312.5

¹⁴² Vgl. Übersicht der SODK mit Adressen der Opferhilfe-Beratungsstellen speziell für Kinder und Jugendliche:
http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Opferhilfe/Liste_Adressen_der_Opferhilfe_fuer_Kinder_und_Jugendliche.pdf (Stand: 7.11.2011).

¹⁴³ Botschaft des Bundesrats über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1996 1. S. 341..

¹⁴⁴ Dies sind die Kantone ZH, BE, OW, FR, TI, VS, NE, GE und JU. Im Kanton BS wird derzeit das geltende Jugendhilfegesetz von 1984 revidiert (Stand Juli 2010: gemäss Abklärung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) im Rahmen der Beantwortung der Fragen der Direktion für Völkerrecht im Zusammenhang mit der Erarbeitung des 2. und 3. Staatenberichts über die Kinderrechtskonvention). Im Kanton VD bestehen mehrere gesetzliche Grundlagen (loi sur la protection des mineurs, loi sur l'accueil de jour des enfants, loi sur le soutien aux activités de la jeunesse).

¹⁴⁵ Vgl. Jugendgesetz (JuG) vom 12. Mai 2006 des Kantons Freiburg (835.5), Loi sur la politique de la jeunesse vom 22 November 2006 des Kantons Jura (853.21), Jugendgesetz vom 11. Mai 2000 des Kantons Wallis (850.4).

gesetzlichen Regelungen. Bezüglich einzelner Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe, wie zum Beispiel im ambulanten Bereich, scheinen überdies in den kantonalen gesetzlichen Regelungen teilweise Lücken zu bestehen.¹⁴⁶

Fazit

Bestimmungen über die Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe finden sich weder in der Bundesverfassung noch in anderen gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene. „Die gesetzlichen Grundlagen der Bereitstellung, Gewährung und Anordnung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe sind geprägt durch die föderalistischen Strukturen der Rechtssetzung und folgen dem Grundsatz der Subsidiarität.“¹⁴⁷ Das Opferhilfegesetz ist das einzige Gesetz, welches Minderjährigen bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen einen Rechtsanspruch auf Leistungen zuweist. Es sorgt für ein in allen Kantonen verfügbares Angebot an Beratungsstellen, das sich allerdings nur an jene Minderjährigen richtet, die bereits Opfer einer Straftat geworden und dadurch unmittelbar in ihrer Integrität verletzt worden sind; die Beratungsstellen müssen zudem nur dann Leistungen gewähren, wenn eine andere verpflichtete Person oder Institution keine oder keine genügende Leistung erbringt (Subsidiarität).

Im Zivilgesetzbuch werden die allgemeinen Grundsätze von Kindschaft, Verwandtschaft, Familie und Elternschaft festgelegt. Darüber hinaus regelt das Zivilgesetzbuch auf Bundesebene die Voraussetzungen und die unterschiedlichen Stufen des staatlichen Eingriffs in die Entscheidungsbefugnisse von Eltern hinsichtlich Pflege, Erziehung, Ausbildung und Aufenthalt ihrer Kinder. „Das Zivilgesetzbuch ist seinem Charakter nach kein Leistungsgesetz, sondern – im Blick auf das hier behandelte Vormundschaftsrecht – ein Eingriffsgesetz“.¹⁴⁸ Das Zivilgesetzbuch kann somit als rechtliche Basis dienen für die Anordnung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe (wie beispielsweise eine sozialpädagogische Familienbegleitung), es enthält jedoch keine Bestimmungen zum Leistungsangebot an sich.

Auch die entsprechenden kantonalen Gesetze sind in der Regel nicht als Leistungsgesetze ausgestaltet, so dass eine klare Umschreibung des Grundleistungsangebots der Kinder- und Jugendhilfe, der jeweiligen Anspruchsvoraussetzungen und Zugangsbestimmungen sowie der Finanzierung der Leistungen fehlt.

Die gesetzlichen Grundlagen der Kinder- und Jugendhilfe bestehen somit zum einen aus einem auf Bundesebene verankerten zivilrechtlichen Eingriffsrecht und zum andern aus unterschiedlichen kantonalen Bestimmungen zum Leistungsangebot. Dies führt zu einer komplexen Kinder- und Jugendhilfestruktur und zu einer unterschiedlichen Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfesysteme in den Kantonen.

4.1.5.2 Zuständigkeiten und Akteure in der Kinder- und Jugendhilfe

Die Kinder- und Jugendhilfe liegt – entsprechend der Aufgabenteilung innerhalb der Kinder- und Jugendpolitik der Schweiz (vgl. Kapitel 2.3) – in erster Linie in der **Kompetenz der Gemeinden und Kantone**.

Im Folgenden soll auf die Zuständigkeiten und Akteure der Kinder- und Jugendhilfe näher eingegangen werden.

Zuständigkeiten und Akteure auf Ebene der Kantone und Gemeinden

Ein Bericht zur Struktur und Organisation der Jugendhilfe in der Schweiz aus dem Jahr 2003¹⁴⁹ zeigt auf, dass in der lateinischen Schweiz und den Kantonen Bern, Basel-Stadt und Zürich die Aufgaben des Jugendschutzes und der Jugendhilfe mehrheitlich in kantonalen

¹⁴⁶ Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion Kanton Basel-Landschaft / Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit (2010), S. 50.

¹⁴⁷ Schnurr St. (2012), Anhang 3, S. 100.

¹⁴⁸ Ebd., S. 101.

¹⁴⁹ Piller E. (2003), S. 7.

Zuständigkeit fallen. Demgegenüber weisen die Kantone der Deutschschweiz einen höheren Anteil an Aufgaben in kommunaler Kompetenz aus.

Innerhalb der einzelnen Kantone und Gemeinden setzt sich die Kinder- und Jugendhilfe in der Regel aus Teilbereichen des Sozial-, Bildungs- bzw. Erziehungs-, Gesundheits- und Justizsystems zusammen, was bedeutet, dass die Zuständigkeiten für die verschiedenen Kinder- und Jugendhilfeleistungen in unterschiedliche Departemente und Politikbereiche fallen. Einige Kantone und Städte definieren in Leitbildern oder Konzepten, die langfristigen Ziele, die mit Kinder- und Jugendpolitik auf genereller Ebene bzw. in Teilbereichen verfolgt werden.

Für die intrakantonale Zusammenarbeit im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe bzw. des Kinderschutzes haben mehrere Kantone¹⁵⁰ spezielle Koordinationsstellen bzw. Kommissionen geschaffen bzw. bezeichnet, in denen Vertreter und Vertreterinnen des Vormundschafswesens, der Kinder- und Jugendpsychiatrie, der Kinderspitäler, der Schulpsychologie, von Fachstellen im Kinderschutz, der Justiz und von verschiedenen kantonalen Departementen mitarbeiten.

In den Kantonen, Gemeinden und Städten gibt es ein ausdifferenziertes und plurales System von Diensten, Angeboten und Interventionen der Kinder- und Jugendhilfe. Dieses System ist sehr unterschiedlich ausgestaltet und unterscheidet sich von Kanton zu Kanton.¹⁵¹

Zuständigkeiten und Akteure auf interkantonaler Ebene

Entsprechend der innerkantonalen Aufteilung der Zuständigkeiten im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe sind auch auf interkantonaler Ebene verschiedene Gremien jeweils für Teilaspekte zuständig.

Anfang 2011 hat die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) entschieden, einen neuen Fachbereich für Kinder- und Jugendfragen zu schaffen und die bis dahin eher informelle Konferenz der kantonalen Kinderschutz- und Jugendhilfebeauftragten (KKJS) bei diesem Fachbereich zu verankern. Darüber hinaus haben die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) und die SODK entschieden, auch die Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung (KKJF) – welche bis dahin bei der EDK angegliedert war – per Sommer 2011 beim Fachbereich Kinder- und Jugendfragen der SODK zu verankern. Für die administrative und fachliche Begleitung dieser Konferenzen hat die SODK eine Stelle von 60% geschaffen.

Die SODK ist generell für Fragen im Bereich der Sozial- und Familienpolitik Ansprechgremium auf interkantonaler Ebene. Im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe setzt sie sich für ein zeitgemässes Pflegekinderwesen und eine frühe Förderung von Kindern ein. Im Bereich von Tagesstrukturen für Kinder im Frühbereich (0 bis 4 Jahre) liegt die Verantwortung für die interkantonale Koordination ebenfalls bei der SODK.¹⁵² Für die Zusammenarbeit mit dem Bund in Fragen der Kinderbetreuung ausserhalb des Grundschulunterrichts nimmt sie die interkantonale Federführung wahr.¹⁵³ Die SODK koordiniert und fördert auch die einheitliche Anwendung des Opferhilfegesetzes (OHG) und die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Opferhilfe. Zu diesem Zweck führt sie die Schweizerischen Verbindungsstel-

¹⁵⁰ So z.B. ZH, BE, BL GR, AG und VS. Stand Juli 2010; gemäss Abklärung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) im Rahmen der Beantwortung der Fragen der Direktion für Völkerrecht im Zusammenhang mit der Erarbeitung des 2. und 3. Staatenberichts über die Kinderrechtskonvention.

¹⁵¹ Vgl. auch Piller E. / Schnurr St. (2006), S. 94ff.

¹⁵² Die primäre Verantwortung für die interkantonale Koordination im Bereich von Tagesstrukturen für Kinder während der obligatorischen Schule (4 Jahre bis zum Ende der obligatorischen Schule beziehungsweise im Bereich der Sonderpädagogik 0 bis 20 Jahre) liegt hingegen bei der EDK.

¹⁵³ Vgl. Gemeinsame Erklärung der EDK und der SODK vom 13. März 2008. Kinderbetreuung: Familienergänzende Tagesstrukturen.

http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Aktuell/Stellungnahmen/SODK_EDK_Erklaerung_Kinderbetreuung_2008_3_13_d.pdf (Stand: 7.11.2011).

len-Konferenz Opferhilfegesetz (SVK-OHG). Diese garantiert den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den kantonalen Entschädigungsstellen, den Opferhilfe-Beratungsstellen dem Bundesamt für Justiz und der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und gibt Empfehlungen zur Anwendung des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten (OHG) heraus.¹⁵⁴

Im Bereich des zivilrechtlichen Kindesschutzes fungiert die Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES, ehemals Konferenz der Kantonalen Vormundschaftsbehörden VBK) als Verbindungsorgan zwischen den vormundschaftlichen Aufsichtsbehörden der Kantone. Sie bezweckt die Behandlung und Koordination vormundschaftlicher und damit verwandter Fragen, die Förderung der Zusammenarbeit unter den Kantonen und mit dem Bund auf dem Gebiet des Vormundschaftswesens, die Information und Dokumentation der Mitglieder sowie die Aus-, Fort- und Weiterbildung im Vormundschaftswesen tätiger Personen.¹⁵⁵

Zuständigkeiten und Akteure auf Bundesebene

Auch auf Bundesebene befassen sich verschiedene Departemente und Bundesstellen mit Teilaspekten der Kinder- und Jugendhilfe in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich.

Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) ist die Fachstelle des Bundes für Kinder- und Jugendfragen. Es setzt sich für die Verbesserung der Zusammenarbeit und der Koordination in der Kinder- und Jugendpolitik ein. Auch die Förderung von Massnahmen zur Umsetzung der UNO-Kinderrechtskonvention sind Aufgaben des BSV.

Im Bereich des Kinder- und Jugendschutzes und der Kinderrechte subventioniert das BSV seit 1996 als Folge der Stellungnahme des Bundesrats zum Bericht „Kindesmisshandlung in der Schweiz“¹⁵⁶ Organisationen, welche sich auf nationaler Ebene für die Prävention von Kindesmisshandlung und die Sensibilisierung über die Kinderrechte engagieren. Mit dem Kredit «Kinderschutz» unterstützt das BSV in Form von Leistungsverträgen Organisationen, welche auf gesamtschweizerischer Ebene im Bereich Kinderschutz tätig sind. Zu nennen ist hier insbesondere die finanzielle Unterstützung des seit 1999 von Pro Juventute im Auftrag des Bundes angebotenen Beratungs- und Hilfeangebots 147¹⁵⁷ sowie der Stiftung Kinderschutz Schweiz¹⁵⁸. Mit dem Kredit «Kinderrechte» setzt sich das BSV im Wesentlichen für die bessere Bekanntmachung der UNO-Kinderrechtskonvention ein. So hat es mit dem Netzwerk Kinderrechte Schweiz¹⁵⁹ einen Leistungsvertrag abgeschlossen und finanziert mittels Verfügung einzelne Sensibilisierungsprojekte.

Im Rahmen des Gesamtschweizerischen Präventionsprogramms Jugend und Gewalt (2011-2015)¹⁶⁰, mit dessen Umsetzung das BSV betraut ist, wird darüber hinaus eine Wissensbasis über Good Practice in der Gewaltprävention aufgebaut. Es werden Modellprojekte gefördert und bestehende Präventionsprojekte evaluiert. Das Programm behandelt auch den Themenbereich der Prävention in der Familie.

Das BSV ist ausserdem zuständig für die Förderung der ausserschulischer Kinder- und Jugendarbeit auf Bundesebene. Es richtet im Rahmen des Jugendförderungsgesetzes jährliche

¹⁵⁴ http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Opferhilfe/SODK_Empf_Opferhilfe_d_Web_def.pdf (Stand: 7.11.2011).

¹⁵⁵ <http://www.kokes.ch/> (Stand: 7.11.2011).

¹⁵⁶ Bundesrat (1995).

¹⁵⁷ Vgl. <http://www.147.ch> (Stand: 17.11.2011).

¹⁵⁸ Vgl. <http://kinderschutz.ch> (Stand: 17.11.2011).

¹⁵⁹ Der Verein Netzwerk Kinderrechte Schweiz zählt 54 Mitgliedorganisationen, die im Bereich der Kinderrechte, Kinderpolitik und Kinderschutz tätig sind (Stand Ende 2009). Er setzt sich für die Förderung der Anerkennung und Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte des Kindes ein. Vgl. <http://www.netzwerk-kinderrechte.ch/> (Stand: 14.11.2011).

¹⁶⁰ Bundesamt für Sozialversicherungen (2010a); http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00071/03021/index.html?lang=de (Stand: 7.11.2011).

Finanzhilfen sowie Projektbeiträge aus an Trägerschaften, welche in der ausserschulischen Jugendarbeit aktiv sind.

Im Bereich der Familienfragen unterstützt das BSV mit dem Kredit «Dachverbände der Familienorganisationen» Organisationen, welchen die Funktion eines Dachverbandes zukommt oder welche auf gesamtschweizerischer Ebene Aktivitäten koordinieren und als Plattform zum Informationsaustausch dienen. So richtet das BSV Finanzhilfen aus an Pro Familia und via Unterleistungsvertrag u.a. an Elternbildung Schweiz und an den Schweizerischen Fachverband Mütter- und Väterberatung (SFV MVB). Auch der Verband Kindertagesstätten der Schweiz (KiTaS) sowie der Schweizerische Verband für Tagesfamilienorganisationen (SVT) wird vom BSV finanziell unterstützt. Des Weiteren fördert das BSV durch sein Impulsprogramm die Schaffung von Plätzen zur familienergänzenden Kinderbetreuung.¹⁶¹

Schliesslich fallen in den Zuständigkeitsbereich des BSV Koordinationsaufgaben auf internationaler Ebene im Bereich der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik.

Das Bundesamt für Justiz (BJ) ist zuständig für Bundesgesetzgebungsverfahren, Gesetzes-evaluationen und -revisionen, so unter anderem im Bereich des Zivilrechts und der Opferhilfe.

Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) ist zuständig für die Suchtprävention und die Gesundheitsförderung, insbesondere auch im Kinder- und Jugendbereich. Im Rahmen des Nationalen Programms Alkohol 2008-2012 hat es Massnahmen zum Schutz von Angehörigen vor alkoholbedingter Gewalt entwickelt und setzt diese um. Ziel ist die Sensibilisierung von Fachleuten für die Probleme alkoholbelasteter Familien und die Bekanntmachung von spezifischen Angeboten für Kinder und Jugendliche. Ferner unterstützt das BAG als Bestandteil des dritten Massnahmenpakets des Bundes zur Verminderung der Drogenprobleme Massnahmen zur Früherkennung und Frühintervention bei gefährdeten Kindern und Jugendlichen. Unter anderem werden Pilotprojekte zur Entwicklung eines Früherkennungs- und Frühinterventions Management in Schulen und Gemeinden durchgeführt, good practice aufgearbeitet und der Erfahrungsaustausch zwischen Gemeinden und Schulen gefördert.

Das Bundesamt für Migration (BFM) ist unter anderem für die Förderung der Integration der ausländischen Bevölkerung zuständig und fördert zusammen mit der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (EKM) die Integration im Bereich Kinder- und Jugendhilfe auf zwei Arten: Einerseits werden Massnahmen ergriffen, um die sozial benachteiligten Kinder und Eltern für bestehende Angebote besser zu erreichen. Andererseits sollen Fachkräfte in ihrer interkulturellen Kompetenz, in Elternarbeit und im Bereich Sprachförderung von Kindern (Erst- und Zweitsprache) weitergebildet und qualifiziert werden. Das BFM strebt im Rahmen der Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes weitere Massnahmen an, die einen verbesserten Schutz zur Folge haben, namentlich die Verstärkung der Information und Beratung von Zugewanderten sowie Diskriminierungsschutz und soziale Integration.

Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) nimmt auf Bundesebene die Koordination und Vernetzung im Bereich von Gewalt in Paarbeziehungen und in Trennungssituationen wahr. In Belangen der Mitbetroffenheit von Kindern und Jugendlichen von elterlicher Paargewalt arbeitet das EBG eng mit dem BSV zusammen.

Private Akteure

„In der Entstehung der Kinder- und Jugendhilfe fliessen private Initiativen (z.B. Stiftungen, Nichtregierungsorganisationen), kirchliche Aktivitäten und Staatstätigkeit zusammen.“¹⁶² Das Kinder- und Jugendhilfesystem setzt sich bis heute aus einem Mix von öffentlichen und privaten Organisationen und Institutionen zusammen.

¹⁶¹ Siehe <http://www.bsv.admin.ch/praxis/kinderbetreuung/01153/index.html?lang=de> (Stand : 7.11.2011),

¹⁶² Schnurr St. (2012), Anhang 3, S. 68.

So erbringen neben den Fachdiensten als Teil der öffentlichen Verwaltung auch gemeinnützige Organisationen wie Vereine, Stiftungen, etc. auf lokaler, regionaler oder gesamtschweizerischer Ebene verschiedene Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Die privaten Anbieter sind teilweise in Verbänden und Vereinen organisiert, welche die jeweiligen Interessen der Mitglieder vertreten, eine gewisse Qualitätssicherung anstreben und für einen fachlichen Austausch sorgen.

Die von privaten Organisationen erbrachten Kinder- und Jugendhilfeleistungen werden teilweise im Rahmen von Leistungsverträgen mit den zuständigen Gemeinden und Kantonen und vereinzelt auch mit dem Bund finanziert, Kinder- und Jugendhilfeleistungen werden aber teilweise auch durch private Organisationen, wie Förderstiftungen, (mit-) finanziert.

Fazit

Die weiter oben beschriebenen Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe fallen sowohl innerkantonal, interkantonal wie auch auf Bundesebene in unterschiedlichste Zuständigkeiten. Sie werden von verschiedenen Akteuren (Städte, Gemeinden, Kantone, Bund, Private) finanziert und erbracht.

Dieser Umstand erfordert von den für die Planung, Steuerung und Qualitätssicherung der Kinder- und Jugendhilfe zuständigen Stellen besondere Kooperations- und Kommunikationsbemühungen, um die Leistungsangebote optimal aufeinander abzustimmen, Doppelspurigkeiten bzw. Lücken im Angebot zu verhindern und das Gesamtleistungsangebot der Kinder- und Jugendhilfe effizient auszugestalten. Dies verdeutlicht eine Bestandesaufnahme zur Kinder- und Jugendhilfe im Kanton Basel-Landschaft. Der entsprechende Bericht weist auf einen Koordinations- und Planungsbedarf hin und gibt folgende Empfehlung ab: „Eine stärkere Konzentration der Zuständigkeit auf der kantonalen Ebene schafft die Voraussetzungen dafür, dass das Gesamtangebot im Versorgungsgebiet besser aufeinander abgestimmt, koordiniert und fortlaufend an sich verändernde Bedarfslagen angepasst werden kann.“¹⁶³

Aus der Sicht von Kindern, Jugendlichen und Familien ist es ausserdem sehr schwierig, sich einen Überblick über das jeweils konkret zur Verfügung stehende Gesamtleistungsangebot zu schaffen. Dies kann dazu führen, dass der Zugang zu Leistungen, welche zur Bewältigung allgemeiner Herausforderungen oder schwieriger Lebenslagen von Familien benötigt würden, beeinträchtigt wird und dadurch angebotene Hilfen zu spät oder gar nicht greifen.

4.1.6 Schlussfolgerungen

In der Schweiz gibt es bisher bezüglich der Kinder- und Jugendhilfe **keine einheitlichen Definitionen**. Im vorliegenden Bericht wurde daher in Kapitel 4.1.2 das Grundleistungsangebot eines modernen Kinder- und Jugendhilfesystems beschrieben, welches ein aus fachlicher Sicht erforderliches Versorgungsniveau gewährleistet.

Die beschriebenen Grundleistungen antworten auf Bedarfslagen und Unterstützungserfordernisse, die grundsätzlich überall in der Schweiz auftreten können. Der Bundesrat erachtet es daher als erforderlich, dass alle Kinder, Jugendliche und Familien bei Bedarf Zugang haben zu einem breit ausgestalteten, öffentlich bereitgestellten, professionellen Grundleistungsangebot der Kinder- und Jugendhilfe. Die Bereitstellung eines solchen Grundleistungsangebots liegt in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden.

Es hat sich zudem gezeigt, dass auf gesamtschweizerischer, regionaler und mehrheitlich auch auf kantonaler Ebene **kein Überblick über die bestehenden Leistungen und Angebote der Kinder- und Jugendhilfe** besteht.¹⁶⁴ Nur zu einzelnen Kategorien von Kinder- und

¹⁶³ Vgl. Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion Kanton Basel-Landschaft / Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit (2010), S. 5.
<http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/polit-rechte/vernehmli/vern2011/kinderhilfe/bericht.pdf> (Stand: 7.11.2011).

¹⁶⁴ Vgl. auch Stiftung Kinderschutz Schweiz (2009, III), S. 25ff; Bundesamt für Sozialversicherungen (2005), S. 136.

Jugendhilfeleistungen – wie der familien- bzw. schulergänzenden Kinderbetreuung – besteht auf gesamtschweizerischer Ebene eine aktuelle Bestandesaufnahme inklusive Identifizierung des Entwicklungsbedarfs.¹⁶⁵

Dies liegt daran, dass die Kinder- und Jugendhilfe als Ganzes ein weites Leistungsspektrum enthält, die Kinder- und Jugendhilfelandchaft der Schweiz sehr ausdifferenziert ist und sich die entsprechenden Zuständigkeiten auf verschiedene Akteure verteilen. Koordinations- und Austauschgremien über den gesamten Bereich der Kinder- und Jugendhilfe fehlen weitgehend, auch wenn einzelne Kantone daran sind, sich einen Überblick über die kantonalen Angebotsstrukturen der Kinder- und Jugendhilfe zu verschaffen.¹⁶⁶ Aufgrund der fehlenden Grundlagen war es daher nicht möglich, im Rahmen des vorliegenden Berichts konkrete Lücken in der Grundausstattung des Kinder- und Jugendhilfesystems in der Schweiz zu identifizieren.

Im gesamten Bereich der Kinder- und Jugendpolitik hat der Bundesrat bereits früher die Notwendigkeit eines verstärkten **Informations- und Erfahrungsaustausches** sowie einer **Koordination auf Bundesebene** festgestellt.

So mangelt es bisher auf Bundesebene in der Kinder- und Jugendpolitik im Allgemeinen wie auch in der Kinder- und Jugendhilfe im Speziellen an einer Koordination zwischen den zuständigen Bundesstellen sowie an einem Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen Bund und Kantonen. Mit dem neuen Kinder- und Jugendförderungsgesetz (KJFG) wurden deshalb die Grundlagen gelegt für die Schaffung entsprechender Austausch- und Zusammenarbeitsstrukturen.

Auch auf interkantonaler Ebene fehlten bis vor kurzem entsprechende Koordinationsgremien.¹⁶⁷ Der Bundesrat begrüsst daher die Schaffung des neuen Fachbereichs Kinder- und Jugendfragen der Konferenz der Kantonalen Sozialdirektorinnen und –direktoren (SODK) per Juli 2011 sehr. Sie stellt einen wichtigen Schritt dar in Richtung einer verbesserten und umfassenden interkantonalen Koordination im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe. Zudem können so auf interkantonaler Ebene Synergien mit der Kinder- und Jugendförderung optimal genutzt werden. Die SODK wird so zu einer wichtigen Ansprechstelle des Bundes für Kinder- und Jugendfragen.

4.2 Staatliche Sanktionierung und Gewaltschutzmassnahmen

Staatliche Massnahmen gegen Kindesmisshandlung und Vernachlässigung in der Familie sowie der Mitbetroffenheit von Kindern und Jugendlichen von elterlicher Paargewalt beinhalten nicht nur die zur Verfügung Stellung von Kinder- und Jugendhilfeleistungen, sondern auch die Definition strafrechtlicher Normen, welche bestimmte Handlungen und Unterlas-

¹⁶⁵ Vgl. den von der SODK in Auftrag gegebenen Bericht zum Stand der familienergänzenden Kinderbetreuung im Frühbereich in den Kantonen (Menegale S. / Stern, S. 2010) sowie die Bestandesaufnahme der EKFF (2008) zur familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung in der Schweiz.

¹⁶⁶ So hat im Kanton Basel-Landschaft eine direktionsübergreifende Projektgruppe einen Bericht mit einer Bestandesaufnahme zur Kinder- und Jugendhilfe im Kanton erarbeitet. Empfohlen werden darin u.a. eine Optimierung des Zugangs zu Beratungsangeboten sowie eine Erweiterung des Angebots von ambulanten Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Vgl. Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion Kanton Basel-Landschaft / Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit (2010), S. 5.

¹⁶⁷ Bundesrat (2008), S. 19f; Bundesamt für Sozialversicherungen (2005); Verein PPP-Programme National pour la Protection de l'Enfant (2010), S. 4f: Im Rahmen des zu Beginn des Jahres 2010 durchgeführten Konsultationsverfahrens zum Vorschlag für ein Nationales Kindesschutzprogramm wurde eine verbesserte Koordination auf nationaler Ebene im Bereich Kindesschutz auch von einer Mehrheit der konsultierten Kantone begrüsst. Vgl. auch die Schlussbemerkungen des Ausschusses für die Rechte des Kindes: Schweiz. 07/06/2002. CRC/C/15/Add.182 (Abschliessende Bemerkungen), S. 3f:
http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/human/humri.Par.0013.File.tmp/EmpfehlungenAusschusses.2002_de.pdf (Stand: 7.11.2011).

sungen verbieten und mit einer Strafe als Rechtsfolge verknüpfen. Darüber hinaus muss für Gewaltbetroffene die Möglichkeit bestehen, beim zuständigen Gericht zu beantragen, dass zum Schutz gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellung der verletzenden Person ein Annäherungs-, Orts- und/oder ein Kontaktaufnahmeverbot auferlegt wird.¹⁶⁸

4.2.1 Geltende Straftatbestände gemäss Schweizerischem Strafgesetzbuch

Unmündige werden durch Strafbestimmungen gemäss Schweizerischem Strafgesetzbuch (StGB)¹⁶⁹ in ihrer besonderen Verletzlichkeit geschützt. Hier sind insbesondere die strafbaren Handlungen gegen Leib und Leben (Art. 111-136) wie Tötung, Körperverletzung, Tätlichkeiten sowie Gefährdung des Lebens und der Gesundheit eines Hilflosen zu nennen. Auch die strafbaren Handlungen gegen die sexuelle Integrität von Kindern (Art. 187 ff. StGB) und das einer Person unter 16 Jahren Zugänglichmachen von pornografischen Schriften, Ton- oder Bildaufnahmen, etc. (Art. 197) sind im Strafgesetzbuch geregelt. Schliesslich sind im Strafgesetzbuch die Verbrechen und Vergehen gegen die Familie aufgeführt, so insbesondere die Verletzung der Fürsorge- oder Erziehungspflicht gegenüber einer unmündigen Person (Art. 219) und der Inzest (Art. 213).

Körperstrafen als Erziehungsmethode innerhalb der Familie sind in der Schweiz hingegen nicht ausdrücklich verboten. Allerdings ist ein Züchtigungsrecht mit dem Wohl des Kindes nicht zu vereinbaren. Eltern können sich daher heutzutage nicht mehr auf ein Züchtigungsrecht berufen und bereits eine einzelne Ohrfeige kann grundsätzlich strafbar sein (Tätlichkeit gemäss Art. 126 Abs. 1 StGB).¹⁷⁰ Der revidierte Artikel 311 Absatz 1 E ZGB wird dies zusätzlich verdeutlichen.¹⁷¹

Es ist hier jedoch zu vermerken, dass es fraglich scheint, ob eine strafrechtliche Verfolgung bzw. Verurteilung aufgrund einer erstmaligen bzw. einzelnen Ohrfeige sinnvoll ist. Durch Beratung und Unterstützung der betroffenen Familien im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe und Stärkung ihrer Ressourcen kann evtl. nachhaltiger eine Verhaltensänderung erreicht werden. Wie in Kapitel 3.2.2 beschrieben, gilt die gesellschaftliche Ächtung von körperlicher Bestrafung als Erziehungsmethode als wichtiger Schutzfaktor gegenüber der Entstehung von Gewalt in der Familie. Die klare Abkehr von einem Züchtigungsrecht trägt hier somit im Sinne einer Normverdeutlichung zur Vorbeugung von Kindesmisshandlung bei.

4.2.2 Geplante neue bzw. revidierte Straftatbestände

Zur Zeit ist eine Teilrevision des Besonderen Teils des StGB im Gang. Ziel des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der Strafraumen im Strafgesetzbuch, im Militärstrafrecht und im Nebenstrafrecht ist es, die **Strafraumen** besser aufeinander abzustimmen und damit eine angemessene Sanktionierung von Straftaten zu ermöglichen.¹⁷² Dabei ist eine Änderung der Strafraumen bei einzelnen Delikten vorgesehen. So sollen u.a. bei sexuellen Handlungen mit Kindern und bei weiteren Sexualdelikten (Art. 187, 188, 189, 191, 192, 193 und 195) keine Geldstrafen mehr ausgesprochen werden können, sondern nur noch Freiheitsstrafen. Zudem sollen bei Gewaltdarstellungen (Art. 135) und bei der Pornografie (Art. 197) die Maximalstrafen erhöht werden, sofern sich die Widerhandlungen auf tatsächliche Gewalttätigkeiten bzw. sexuelle Handlungen mit Kindern beziehen. Das diesbezügliche Vernehmlassungsverfahren endete am 10. Dezember 2010. Die Vernehmlassung wurde ausgewertet und der

¹⁶⁸ Gewaltschutznorm gemäss Art. 28b ZGB.

¹⁶⁹ SR 311.0

¹⁷⁰ Vgl. Anhang 4: Stellungnahme des BJ zur Frage, ob Körperstrafen von Eltern bzw. Sorgeberechtigten an ihren Kindern in der Schweiz verboten oder durch ein allfällig noch bestehendes Züchtigungsrecht zu rechtfertigen sind.

¹⁷¹ Vgl. die Ausführungen zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch in Kapitel 4.1.5.1

¹⁷² Siehe:

<http://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/themen/sicherheit/gesetzgebung/strafrahmenharmonisierung.html> (Stand: 7.11.2011).

Vernehmlassungsbericht erstellt. Da einer allfälligen Revision des Besonderen Teils des StGB die Revision des Allgemeinen Teils des StGB (Sanktionensystem) vorgezogen wird, werden dem Bundesrat der Vernehmlassungsbericht und der Antrag zum weiteren Vorgehen erst im Laufe des Jahres 2012 unterbreitet.

Weiter schlägt der Bundesrat Änderungen des Strafgesetzbuches vor, um die Bedingungen zu erfüllen, damit die Schweiz der **Europaratskonvention zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch**, die die ungestörte sexuelle Entwicklung von Kindern und Jugendlichen umfassend schützen will, beitreten kann. Unter anderem soll zusätzlich zum Zuführen einer unmündigen Person zur Prostitution, das bereits heute strafbar ist, neu auch die Förderung der Prostitution Unmündiger, um daraus Vermögensvorteile zu erlangen, unter Strafe gestellt werden. Zuhälter, Bordellbetreiber, aber auch Eltern, die mit finanziellen Gewinnabsichten die Prostitution erleichtern oder begünstigen, sollen mit einer Freiheitsstrafe bis zu zehn Jahren oder Geldstrafe bestraft werden. Im Bereich der Kinderpornografie (Art. 197 StGB) sollen Kinder bis zum vollendeten 18. Lebensjahr vor der Mitwirkung bei sexuellen Darstellungen geschützt werden. Wer Gegenstände oder Vorführungen, die tatsächliche sexuelle Handlungen mit Unmündigen zum Inhalt haben, unter anderem herstellt, anbietet oder besitzt, soll mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bestraft werden. Der Konsum solcher Gegenstände oder Vorführungen sowie Tathandlungen, die ausschliesslich dem Eigenkonsum dienen, sollen mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft werden. Unter Strafe soll schliesslich auch gestellt werden, wer Unmündige anwirbt oder veranlasst, an einer pornografischen Vorführung mitzuwirken. Neben den Straftatbeständen enthält die Konvention Bestimmungen über Prävention, Opferschutz und Interventionsprogramme, die ausschliesslich oder teilweise in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fallen. Das EJPD führte deshalb eine Anhörung der Kantone durch, die ausnahmslos die Unterzeichnung der Konvention befürworteten. Der Beitritt zur Konvention erfordert keine oder nur geringe Änderungen der kantonalen Rechtsgrundlagen. Die Vorlage befand sich bis Ende November 2011 in der Vernehmlassung.¹⁷³ Momentan wird der Vernehmlassungsbericht erarbeitet.

In der Herbstsession 2011 verabschiedete das Parlament den neuen Artikel 124 StGB, der mit Freiheitsstrafe bis zu zehn Jahren oder Geldstrafe nicht unter 180 Tagessätzen bestraft, wer die **Genitalien einer weiblichen Person verstümmelt**, in ihrer natürlichen Funktion erheblich und dauerhaft beeinträchtigt oder in anderer Weise schädigt. Der Zeitpunkt der Inkraftsetzung ist noch nicht bekannt.

Am 23. Februar 2011 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zum **Bundesgesetz über Massnahmen gegen Zwangsheiraten**. Dieses sieht unter anderem die Einführung eines neuen Artikels 181a StGB vor: Mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe soll bestraft werden, wer jemanden durch Gewalt oder Androhung ernstlicher Nachteile oder durch andere Beschränkung seiner Handlungsfreiheit nötigt, eine Ehe einzugehen oder eine Partnerschaft eintragen zu lassen. Zur Zeit sind die parlamentarischen Beratungen im Gang.

In Bezug auf das **Sanktionensystem** hat der Bundesrat im Sommer 2010 vorgeschlagen, die kurzen Freiheitsstrafen im Allgemeinen Teil des StGB wieder einzuführen und die bedingten Geldstrafen abzuschaffen. Damit zog er die Konsequenzen aus der von Politik und Praxis geäusserten Kritik am per 1. Januar 2007 in Kraft getretenen Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches, welcher Freiheitsstrafen von weniger als sechs Monaten durch Geldstrafen und gemeinnützige Arbeit ersetzt hat. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung sieht unter anderem vor, dass die Gerichte generell wieder bedingte oder unbedingte Freiheitsstrafen ab drei Tagen aussprechen können. Der Bundesrat ist überzeugt, dass kurze Freiheitsstrafen gewisse Täter besser vor weiterer Delinquenz abhalten als blosser Geldstrafen. Weiter soll die bedingte Geldstrafe, deren Wirksamkeit als ungenügend beurteilt wird, abgeschafft werden. Am 12.10.2011 hat der Bundesrat die Vernehmlassungsergebnisse zur Kenntnis ge-

¹⁷³ <http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/kriminalitaet/gesetzgebung/sexuelleausbeutung.html>
(Stand: 7.11.2011).

nommen und das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beauftragt, bis Ende März 2012 eine Botschaft auszuarbeiten. Die Botschaft ist vom Bundesrat in seiner Sitzung vom 4. April 2012 zuhanden des Parlaments verabschiedet worden.

4.2.3 Strafverfolgung

Wird eine Strafanzeige eingereicht oder stellt die Polizei selber einen Straftatbestand fest, wird in der Regel ein Strafverfahren eröffnet. Dieses richtet sich nach den prozessualen Regeln der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO)¹⁷⁴. Diese regelt die Verfolgung und Beurteilung der Straftaten nach Bundesrecht durch die Strafbehörden des Bundes und der Kantone. Sie ist per 1.1.2011 in Kraft getreten und hat die vorher bestehenden 26 kantonalen Strafprozessordnungen sowie das Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege ersetzt. Damit werden Straftaten in der Schweiz in allen Kantonen nach den gleichen prozessualen Regeln verfolgt und beurteilt, was der Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit dient.

Artikel 154 StPO sieht besondere **Verfahrensmassnahmen zum Schutz von Kindern als Opfer** vor.¹⁷⁵ Die Einvernahme des Kindes hat so rasch als möglich stattzufinden. Ist erkennbar, dass die Einvernahme oder die Gegenüberstellung mit der beschuldigten Person für das Kind zu einer schweren psychischen Belastung führen könnte, so gelten unter anderem folgende Regeln: Eine Gegenüberstellung mit der beschuldigten Person darf nur angeordnet werden, wenn das Kind die Gegenüberstellung ausdrücklich verlangt oder der Anspruch der beschuldigten Person auf rechtliches Gehör auf andere Weise nicht gewährleistet werden kann. Wenn keine Gegenüberstellung erfolgt, muss die Einvernahme mit Bild und Ton aufgenommen werden; eine Aufzeichnung kann auch angeordnet werden, wenn eine Gegenüberstellung stattfindet (Art. 76 Abs. 4 StPO). Das Kind darf während des ganzen Verfahrens in der Regel nicht mehr als zweimal vernommen werden. Die Einvernahme hat durch eine zu diesem Zweck ausgebildete Ermittlungsbeamtin oder einen entsprechenden Ermittlungsbeamten im Beisein einer Spezialistin oder eines Spezialisten zu erfolgen. Die befragende Person und die Spezialistin oder der Spezialist halten ihre besonderen Beobachtungen in einem Bericht fest.

Gemäss Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe d StPO können Mitarbeitende von Opferberatungsstellen in Einzelfällen zu Zeugenaussagen vor den Strafbehörden verpflichtet werden. Dies ist dann der Fall, wenn das Interesse an der Wahrheitsfindung das Geheimhaltungsinteresse überwiegt. Diese Regelung hat bei Opferberatungsstellen offenbar eine gewisse Verunsicherung hervorgerufen, da sie eine Ausnahme von der strikten Schweigepflicht der Beratungsstellen nach Artikel 11 OHG darstellt. Es bleibt abzuwarten, wie sie in der Praxis gehandhabt wird und ob sich in der Anwendung konkrete Probleme ergeben.

Nach Artikel 75 Abs. 3 StPO haben die Strafbehörden unverzüglich die **Vormundschaftsbehörden zu informieren**, wenn sie bei der Verfolgung von Straftaten, an denen Unmündige (als Beschuldigte oder Geschädigte) beteiligt sind, feststellen, dass weitere Massnahmen erforderlich sind.

Die Fristen für die **Strafverfolgungsverjährung** sind in Art. 97 ff. StGB geregelt. Mit der Annahme der Volksinitiative „Für die Unverjährbarkeit pornografischer Straftaten an Kindern“ vom 30. November 2008 durch Volk und Stände ist der neue Artikel 123b der Bundesverfassung in Kraft getreten, der besagt, dass die Verfolgung sexueller oder pornografischer Straftaten an Kindern vor der Pubertät und die Strafe für solche Taten unverjährbar sind. Der Ver-

¹⁷⁴ SR 312.0. Auf die Jugendstrafprozessordnung (JStPO, SR 312.1), welche die Verfolgung und Beurteilung der Straftaten, die von Jugendlichen verübt worden sind sowie den Vollzug der gegen sie verhängten Sanktionen regelt, und das Jugendstrafgesetz (JStG, SR 311.1) wird hier nicht eingegangen, da das Phänomen der von Kindern und Jugendlichen ausgehenden Gewalt im vorliegenden Bericht nicht behandelt wird.

¹⁷⁵ Diese Bestimmungen sind nicht neu; sie wurden am 1.10.2002 in das Opferhilfegesetz (OHG) aufgenommen und per 1.1.2011 in leicht modifizierter Form in die neue Strafprozessordnung überführt.

fassungsartikel wird durch eine Revision des Strafgesetzbuches konkretisiert.¹⁷⁶ Die Botschaft zum Gesetzesentwurf wurde vom Bundesrat am 22. Juni 2011 verabschiedet.

Die von den Strafbehörden verfolgten Straftaten werden schliesslich von Gerichten beurteilt und im Falle einer Verurteilung werden Sanktionen verhängt. Die zuständigen Gerichte können gestützt auf Art. 44 Abs. 2 StGB eine bedingte oder teilbedingte Strafe für die Dauer der Probezeit mit Weisungen gemäss Art. 94 StGB verbinden. So kann die verurteilte Person bspw. angewiesen werden, ein **Anti-Gewalt-Programm** zu besuchen.¹⁷⁷

4.2.4 Gewaltprävention

Widerhandlungen gegen das Strafgesetzbuch (StGB) sind Gegenstand der Strafverfolgung, der Beurteilung der Gerichte und des Strafvollzugs. Staatliche Sanktionen sollen durch Internalisierung der rechtlichen Normen und Abschreckung durch die angedrohten Strafen generalpräventiv wirken. Zudem wird repressiven Massnahmen eine spezialpräventive Wirkung zugeschrieben, da sie den Täter oder die Täterin durch Strafe davon abhalten sollen, erneut eine Tat zu begehen und zur Resozialisierung beitragen.

Mit dem am 1. Januar 2006 in Kraft getretenen Artikel 386 StGB wurde darüber hinaus für die Präventionstätigkeiten des Bundes eine gesetzliche Grundlage geschaffen. Er gibt dem Bund die Möglichkeit, Aufklärungs-, Erziehungs- und weitere Massnahmen zu ergreifen, die darauf hinzielen, Straftaten zu verhindern und der Kriminalität vorzubeugen. Er kann entsprechende Projekte unterstützen oder sich an Organisationen beteiligen, welche solche Massnahmen durchführen. Per 01.08.2010 ist die sich darauf abstützende **Verordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte**¹⁷⁸ in Kraft getreten. Gestützt auf diese Verordnung kann der Bund gesamtschweizerische Programme oder Projekte, die Modellcharakter haben, durchführen. Ferner kann er privaten, nicht gewinnorientierten Organisationen, die sprachregional oder gesamtschweizerisch tätig sind, Finanzhilfen gewähren. Diese Verordnung deckt die seit 1996 bestehende Subventionstätigkeit des BSV im Bereich Kinderschutz ab. Das BSV unterstützt damit bisher in Form von Leistungsverträgen Organisationen, welche auf gesamtschweizerischer Ebene im Bereich Kinderschutz tätig sind.¹⁷⁹

4.2.5 Gewaltschutzmassnahmen

Neben der staatlichen Sanktionierung sind in Fällen häuslicher Gewalt auch der unmittelbare Schutz gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellung zu gewährleisten. Seit dem 1. Juli 2007 gilt die neue Gewaltschutznorm im Zivilgesetzbuch (Art. 28b ZGB), die es Gewaltbetroffenen ermöglicht, beim zuständigen Gericht Schutzmassnahmen (z.B. ein Annäherungs-, ein Orts- und/oder ein Kontaktaufnahmeverbot) zu beantragen. Zudem werden die Kantone verpflichtet, ein Verfahren für eine sofortige Wegweisung der gefährdenden Person im Krisenfall zu bestimmen. Durch polizeiliche Intervention kann somit eine bestehende oder unmittelbar drohende Gefahr abgewehrt und der Schutz vor künftiger Gefahr gewährleistet werden. Entsprechende Regelungen finden sich in kantonalen Polizeigesetzen oder Gewaltschutzgesetzen. „In der Mehrheit der Kantone bestehen heute die gesetzlichen Grundlagen dafür, dass die Polizei gefährdende Personen aus der Wohnung wegweisen und ihnen für eine begrenzte Dauer die Rückkehr verbieten kann. Häufig können mit oder anstelle der Wegweisung weitere Schutzmassnahmen angeordnet werden, teilweise explizit auch **polizeilicher Gewahrsam**.“ [Hervorhebung im Original]¹⁸⁰ Der Bundesrat beabsichtigt, die praktische Um-

¹⁷⁶ Vgl. <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2010/2010-05-26.html> (Stand: 7.11.2011).

¹⁷⁷ Egger Th. (2008), S. 8.

¹⁷⁸ SR **311.039.1**

¹⁷⁹ Vgl. auch Kapitel 4.1.5.2.

¹⁸⁰ Egger Th. / Schär Moser M. (2008), S. 52.

setzung von Artikel 28b Absatz 1 ZGB genau zu beobachten und dessen Wirksamkeit zu evaluieren. Erste Ergebnisse sind frühestens ab 2013 zu erwarten.¹⁸¹

4.2.6 Zuständigkeiten und Akteure

Die Ausübung der staatlichen Sanktionierung sowie der zivilrechtlichen Gewaltschutzmassnahmen liegt in der Zuständigkeit der von den Kantonen bestimmten Strafverfolgungsbehörden und Gerichte. Auf kantonaler Ebene liegt die Verantwortung bei den Polizei- und Justizdepartementen.

Bezüglich der Problematik der Paargewalt gibt es in vielen Kantonen kantonale Interventionsstellen, Interventionsprojekte und Fachstellen. Wesentliches Element der Interventionsstellen sind fach- und institutionsübergreifende Arbeitsgruppen oder so genannte "Runde Tische", an denen Vertreterinnen und Vertreter aus Polizei, Justiz, Opferhilfe und weiterer Fachstellen der Kinder- und Jugendhilfe, neue Vorgehensweisen im Umgang mit Paargewalt und immer mehr auch mit der Mitbetroffenheit von Kindern und Jugendlichen entwickeln und umsetzen.¹⁸² Diese Stellen haben sich für die Deutschschweiz zur Konferenz der kantonalen Interventionsstellen (KIFS) sowie für die Romandie und das Tessin zur Conférence latine contre la violence domestique zusammengeschlossen.

Auf interkantonaler Ebene ist die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) für die Bereiche Justiz und Polizei zuständig. Sie ist Trägerin der Schweizerischen Kriminalprävention (SKP), der nationalen Plattform für alle Belange der Kriminalprävention in der Schweiz. Sie entwickelt Präventionskampagnen in unterschiedlichen Bereichen (Gefahren im Internet, Pädokriminalität, häusliche Gewalt, etc.) und nimmt eine Vernetzungs-, Beratungs-, Dokumentations- und Weiterbildungsfunktion wahr, insbesondere für Polizeicorps und deren Präventionsstellen.¹⁸³

Auf Bundesebene ist das Bundesamt für Justiz für die Bundesgesetzgebungsverfahren, Gesetzesevaluationen und -revisionen bezüglich des Kernstrafrechts und des Strafprozessrechts zuständig. Das Bundesamt für Statistik (BFS) ist u.a. für das Führen der Strafurteilsstatistik und der Polizeilichen Kriminalstatistik zuständig. Im Bereich der Gewalt in Paarbeziehungen übernimmt das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) die Aufgabe, die Koordination innerhalb der Bundesverwaltung zu verstärken und die Umsetzung der geplanten Massnahmen zu unterstützen.¹⁸⁴

4.2.7 Schlussfolgerungen

Die beschriebenen Entwicklungen im Bereich des strafrechtlichen Umgangs mit dem Phänomen der Gewalt gegen Kinder und Jugendliche sowie des zivilrechtlichen Gewaltschutzes zeigen, dass die **bestehenden Lücken erkannt** sind und angegangen werden. Hier stehen in den nächsten Jahren auf Bundesebene **diverse Rechtssetzungsprojekte und Gesetzesevaluationen** an.

Zudem untersucht der Bundesrat zur Zeit, basierend auf dem Postulat Fehr (09.3878; Mehr Anzeigen, mehr Abschreckung), weshalb Opfer von Gewalttaten von einer Anzeige absehen und wie die Anzeigebereitschaft gestärkt werden kann. Das Bundesamt für Justiz ist mit der Erstellung eines entsprechenden Berichts beauftragt worden.

Neben den bereits geplanten und ergriffenen Massnahmen ergibt sich im Bereich der staatlichen Sanktionierung und des unmittelbaren Gewaltschutzes **kein weiterer Handlungsbedarf**.

¹⁸¹ Bundesrat (2009a), S. 4112.

¹⁸² Eine Zusammenstellung der zuständigen Organisationen in den Kantonen findet sich auf der Internetseite des EGB : <http://www.ebg.admin.ch/themen/00466/00480/index.html?lang=de> (Stand: 7.11.2011).

¹⁸³ <http://www.skppsc.ch/1/de/> (Stand : 7.11.2011).

¹⁸⁴ Vgl. Bundesrat (2009a), S. 4119f.

5 Massnahmen und Empfehlungen des Bundesrates

Kindesmisshandlung und Vernachlässigung in der Familie wie auch das Miterleben elterlicher Paargewalt durch Kinder und Jugendliche verursacht individuelles Leiden von Kindern und Jugendlichen und hat gesundheitliche und soziale Folgeschäden, hohe gesamtgesellschaftliche Kosten und nicht zuletzt die Verletzung von Menschen- bzw. Kinderrechten zur Folge. Es liegt in der staatlichen Verantwortung, Massnahmen zu ergreifen, um diese Phänomene zu reduzieren.

Der vorliegende Bericht geht dem Phänomen der Kindesmisshandlung und Vernachlässigung in der Familie sowie der Mitbetroffenheit von Kindern und Jugendlichen von elterlicher Paargewalt nach und beschreibt die dagegen zu ergreifenden staatlichen Massnahmen. Diese bestehen einerseits aus der Bereitstellung eines breiten und umfassenden Grundleistungsangebots der Kinder- und Jugendhilfe. Andererseits sind strafbare Handlungen gegenüber Unmündigen strafrechtlich zu verfolgen und der unmittelbare Gewaltschutz ist zu gewährleisten.

Durch ein breites und umfassendes Grundleistungsangebot der Kinder- und Jugendhilfe können Kinder, Jugendliche und Familien präventiv gefördert und gestärkt und bei der Bewältigung von allgemeinen Herausforderungen und schwierigen Lebenslagen unterstützt werden. Kinder und Jugendliche werden dabei als eigenständige Individuen mit eigenen Rechten angesehen, die aktiv zu fördern sind. Bei Bedarf kann auf ergänzende Hilfen zur Erziehung zurückgegriffen werden. Die Zugangsweisen zu diesen Leistungen reichen von autonomer Nachfrage, über einvernehmliche Inanspruchnahme bis hin zur zwingenden behördlichen Anordnung auf der Basis zivilrechtlicher Bestimmungen. Durch ein breit ausgestaltetes, öffentlich bereitgestelltes, professionelles Kinder- und Jugendhilfeangebot können die vielfältigen Risikofaktoren für die Entstehung von Kindesmisshandlung reduziert und entsprechende Schutzfaktoren gestärkt werden. Der Bundesrat erachtet es daher als erforderlich, dass alle Kinder, Jugendlichen und Familien in der Schweiz bei Bedarf Zugang haben zu einem umfassenden Grundleistungsangebot der Kinder- und Jugendhilfe.

Die Zuständigkeit im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe liegt in erster Linie bei den Kantonen und Gemeinden. Wie weiter oben aufgezeigt, verteilt sich diese Zuständigkeit innerhalb der Kantone bzw. Gemeinden auf unterschiedliche Akteure. Kinder- und Jugendhilfeleistungen sind je nach Kanton sehr unterschiedlich gesetzlich geregelt und in vielfältiger Weise formalisiert und institutionalisiert. Eine gemeinsame Definition der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Überblick über die bestehende Kinder- und Jugendhilfelandchaft fehlen bisher in der Schweiz.

Im vorliegenden Bericht wurden in Zusammenarbeit mit den Kantonen und mit Expertinnen und Experten die Grundleistungen und Kernaufgaben eines modernen Kinder- und Jugendhilfesystems definiert. Der Bericht trägt damit auf gesamtschweizerischer Ebene zur **Klärung zentraler Begriffe** und zur **Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses** der Kinder- und Jugendhilfe bei. Dies ist die Voraussetzung dafür, um in der Schweiz eine flächendeckende Grundausstattung der Kinder- und Jugendhilfe zu gewährleisten und weiterzuentwickeln. Die Verantwortung für die Bereitstellung der bedarfsgerechten, lokalen bzw. regionalen Leistungsangebote liegt dabei auf kantonaler bzw. kommunaler Ebene.

Der Bundesrat will die **zuständigen Akteure auf kantonaler Ebene** bei der Erfüllung ihrer Aufgaben im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe sowie der staatlichen Sanktionierung **so weit wie möglich unterstützen**. Der Bundesrat schlägt dazu die folgenden drei Massnahmen vor:

- Der Bund unterstützt interessierte Kantone bei der Weiterentwicklung ihrer Kinder- und Jugendhilfe (vgl. Kapitel 5.1).
- Im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe sowie im Bereich der staatlichen Sanktionierung führt der Bund die bereits laufenden Rechtssetzungsprojekte bundesgesetzlicher Regelungen durch (vgl. Kapitel 5.2).

- Der Bund fördert im Rahmen des Kinder- und Jugendförderungsgesetzes (KJFG) den Informations- und Erfahrungsaustausch im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe sowie im Bereich der staatlichen Sanktionierung (vgl. Kapitel 5.3).

Darüber hinaus wird der Bund die Ausrichtung von Finanzhilfen an Organisationen, welche sich auf nationaler Ebene für die Prävention von Kindesmisshandlung und die Sensibilisierung über die Kinderrechte engagieren, weiterführen wie auch die Unterstützung der Dachverbände der Familienorganisationen sowie der ausserschulischen Jugendarbeit.¹⁸⁵ Das Bundesamt für Sozialversicherungen nimmt daneben auf Bundesebene allgemein die Rolle als **Fachstelle für Kinder- und Jugendfragen** wahr und arbeitet hierbei eng mit anderen Bundesämtern, den Kantonen und weiteren Akteuren zusammen.

5.1 Unterstützung der Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe in interessierten Kantonen

Der Bundesrat schlägt zur Unterstützung der für die Kinder- und Jugendhilfe primär zuständigen Kantone und Gemeinden gemeinsame Projekte zur Bestandesaufnahme und Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe vor.

Ziel dieser Projekte ist es:

- zur Schaffung eines verbesserten Überblicks in der Kinder- und Jugendhilfe beizutragen
- vertiefter zu ergründen, wo heute in der Kinder- und Jugendhilfe Lücken bestehen
- die Diversität der Kinder- und Jugendhilfesysteme als Chance zu nutzen, um voneinander zu lernen (vgl. auch Kapitel 5.3).
- die Kantone bei der Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe zu unterstützen

Der in Kapitel 4.1.2 definierte Grundleistungskatalog der Kinder- und Jugendhilfe soll als Referenzrahmen dienen, um in interessierten Kantonen eine Bestandesaufnahme der Kinder- und Jugendhilfelandchaft zu machen. Dieser Überblick soll als Ausgangspunkt dienen, um die entsprechenden Kinder- und Jugendhilfesysteme weiterzuentwickeln. Dabei sollen allenfalls bestehende Lücken identifiziert und der entsprechende Handlungsbedarf aufgezeigt werden. Folgende Aspekte sollen dabei berücksichtigt werden:

- gesetzlichen Regelungen der Kinder- und Jugendhilfe;
- Angebotslandschaft und Verfügbarkeit der einzelnen Leistungen;
- Zuständigkeiten;
- Planungs- und Steuerungsstrukturen;
- Koordinationsstrukturen;
- Finanzierung;
- Prozesse der Qualitätssicherung.

In die Erhebung sollen alle innerkantonal zuständigen Stellen, die Gemeindeebene sowie die wesentlichen privaten Akteure mit einbezogen werden.

An den für diese Analyse der Kinder- und Jugendhilfelandchaften anfallenden Kosten, will sich der Bund, via die gesetzliche Grundlage in Art. 26 KJFG, finanziell beteiligen. Ziel von Art. 26 KJFG ist es, „die Kinder- und Jugendpolitik der Kantone konzeptuell weiterzuentwickeln und bestehende Lücken in deren Ausgestaltung zu schliessen.“¹⁸⁶ Die Finanzhilfen für diese kantonalen Projekte werden vertraglich vereinbart und beinhalten namentlich die von

¹⁸⁵ Vgl. die Ausführungen in Kapitel 4.1.5.2 und 4.2.4.

¹⁸⁶ Bundesrat (2010c), S. 6852.

Bund und Kantone gemeinsam festgelegten Ziele sowie die finanzielle Beteiligung des Bundes. Es handelt sich hierbei um vertragliche Vereinbarungen mit interessierten Kantonen von dreijähriger Dauer und von einer durchschnittlichen Bundesbeteiligung in der Höhe von Fr. 150'000.-- pro Jahr. Ziel ist es – nach einer Vorbereitungsphase – ab 2014 jährlich mit vier Kantonen vertragliche Vereinbarungen abzuschliessen.

Dabei ist es allein Sache der einzelnen Kantone zu entscheiden, ob sie die finanzielle Unterstützung des Bundes annehmen wollen und ob sie diese für die Analyse der Kinder- und Jugendhilfe einsetzen wollen. Für Kantone, die im Bereich Aufbau und Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik bereits einen Handlungsbedarf identifiziert haben und entsprechende Massnahmen zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfesysteme vorsehen, ist es ebenso möglich, die oben genannten Finanzhilfen zu beantragen. Die Massnahmen zur Analyse bzw. Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe können auch als Teil eines Massnahmenpakets unterstützt werden.

5.2 Rechtssetzungsprojekte des Bundes im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe sowie der staatlichen Sanktionierung

Im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe sowie der staatlichen Sanktionierung führt der Bund diverse Rechtssetzungsprojekte bundesgesetzlicher Regelungen durch.¹⁸⁷ Nachfolgend werden die für den vorliegenden Bericht wichtigsten Elemente der laufenden, weiter vorne erläuterten Vorlagen zusammengefasst:

Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Elterliche Sorge):¹⁸⁸ Im Zivilgesetzbuch soll neu ausdrücklich als Grundsatz verankert sein, dass die elterliche Sorge vorrangig dem Wohl des Kindes dient. Auch soll Gewalttätigkeit explizit als Grund aufgeführt werden, einem Elternteil oder beiden die elterliche Sorge zu entziehen.

Teilrevision der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern:¹⁸⁹ Die Verordnung soll bezüglich einiger schwerwiegender Mängel des geltenden Rechts revidiert werden.

Teilrevision des Besonderen Teils des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Harmonisierung der Strafrahen):¹⁹⁰ Ziel der Teilrevision ist es, die Strafrahen besser aufeinander abzustimmen und damit eine angemessene Sanktionierung von Straftaten zu ermöglichen. So sollen u.a. bei sexuellen Handlungen mit Kindern keine Geldstrafen mehr ausgesprochen werden können, sondern nur noch Freiheitsstrafen.

Anpassung des Schweizerischen Strafgesetzbuches zur Genehmigung und Umsetzung der Europaratskonvention zum Schutze von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch:¹⁹¹ Unter anderem sollen im Bereich der Kinderpornografie Kinder bis zum vollendeten 18. Lebensjahr vor der Mitwirkung bei sexuellen Darstellungen geschützt werden.

Revision des Allgemeinen Teils des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Änderung des Sanktionensystems):¹⁹² Die vorgeschlagene Gesetzesänderung sieht u.a. vor, dass die Gerichte generell wieder bedingte oder unbedingte Freiheitsstrafen ab drei Tagen aussprechen können (statt bloss Geldstrafen). Weiter soll die bedingte Geldstrafe abgeschafft werden.

Bundesgesetz zur Umsetzung von Artikel 123b der Bundesverfassung über die Unverjährbarkeit sexueller und pornografischer Straftaten an Kindern vor der Puber-

¹⁸⁷ Vgl. Kapitel 4.1.5.1 und 4.2.

¹⁸⁸ Bundesrat (2011). Vgl. Kapitel 4.1.5.1.

¹⁸⁹ Vgl. Kapitel 4.1.5.1.

¹⁹⁰ Vgl. Kapitel 4.2.2.

¹⁹¹ Ebd.

¹⁹² Ebd.

tät:¹⁹³ Der Verfassungsartikel, der besagt, dass die Verfolgung sexueller oder pornografischer Straftaten an Kindern vor der Pubertät und die Strafe für solche Taten unverjährbar sind, soll durch eine Revision des Strafgesetzbuches konkretisiert werden.

Diese Anpassungen bundesgesetzlicher Bestimmungen sollen unter anderem einen Beitrag dazu leisten, die Gewalt gegen Kinder und Jugendliche in der Familie zu reduzieren.

5.3 Schaffung von Austausch- und Zusammenarbeitsstrukturen

Der Bundesrat teilt die Einschätzung der Expertinnen und Experten, dass der Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen allen drei staatlichen Ebenen und den in der Kinder- und Jugendpolitik tätigen Akteurinnen und Akteuren verstärkt, sowie die horizontale Koordination auf Bundesebene verbessert werden soll. Mit dem Kinder- und Jugendförderungsgesetz (KJFG)¹⁹⁴ wurde, gestützt auf die Strategie des Bundesrats für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik, die Grundlage dafür geschaffen, um die Austausch- und Zusammenarbeitsstrukturen in der Kinder- und Jugendpolitik weiterzuentwickeln.

Selbstverständlich gelten die im KJFG vorgesehenen Massnahmen auch für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe.

5.3.1 Förderung des Informations- und Erfahrungsaustausches

Der Bundesrat erachtet es als sinnvoll, den Informations- und Erfahrungsaustausch im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe auf gesamtschweizerischer Ebene über die im Rahmen des neuen Kinder- und Jugendförderungsgesetzes zu schaffenden Informations- und Austauschstrukturen abzudecken. Die Erkenntnisse aus den Projekten zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfesysteme in interessierten Kantonen (vgl. Kapitel 5.1) können als wichtige Grundlage dienen, um Informationen auszutauschen und voneinander zu lernen. Ein Austausch über die Entwicklungen der Kinder- und Jugendhilfe in den Kantonen birgt daneben im Sinne eines gemeinsamen Lernprozesses ein grosses Potenzial für Politik und Praxis.

Es soll hierzu der Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen Bund und Kantonen und den in der Kinder- und Jugendpolitik tätigen Akteurinnen und Akteuren gefördert werden. Im Sinne einer tripartiten Zusammenarbeit und soweit nötig und sinnvoll, werden auch die Gemeinden in die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen einbezogen.¹⁹⁵ Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) mit ihrem neu geschaffenen Fachbereich Kinder- und Jugendfragen ist hier für den Bund zur zentralen Ansprechstelle auf interkantonaler Ebene geworden. Aus Sicht des Bundesrates ist innerhalb dieser Zusammenarbeit auch die Frage zu klären, ob die Bildung eines zusätzlichen nationalen Kinderschutz-Ausschusses, wie dies eine international vergleichende Studie¹⁹⁶ der Schweiz empfiehlt, sinnvoll ist.

In die Ausführungsbestimmungen zum KJFG soll ausserdem die Empfehlung aufgenommen werden, dass alle Kantone dem Bund eine zuständige Ansprechstelle und -person für Fragen der Kinder- und Jugendpolitik bezeichnen, die ihrerseits wiederum den Austausch mit allen interessierten Stellen auf Kantonsebene gewährleistet. In die Erarbeitung dieser Ausführungsbestimmung werden die Kantone, insbesondere auch die SODK, einbezogen.

Zudem wird das Bundesamt für Sozialversicherungen beauftragt, den Informations- und Erfahrungsaustausch sowie die Vernetzung zwischen den in Kinder- und Jugendfragen tätigen Fachpersonen zu fördern. In diesen Austausch einbezogen werden sollen sowohl kantonale und kommunale Fachpersonen als auch Vertreterinnen und Vertreter von nichtstaatlichen Organisationen. Auch mit der Eidgenössischen Kommission für Kinder- und Jugendfragen

¹⁹³ Vgl. Kapitel 4.2.3.

¹⁹⁴ Bundesrat (2010c), S. 6823ff. sowie 6826

¹⁹⁵ Art. 18 KJFG.

¹⁹⁶ Nett J. et al. (2012, im Erscheinen), vgl. auch Kapitel 1.3.

(EKKJ) ist die Zusammenarbeit weiterzuführen. Des Weiteren wird der Bund mit Blick auf das Ziel der fachlichen und qualitativen Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik künftig vermehrt Informationen über bewährte Arbeitsformen („good practices“) zur Verfügung stellen. Zur Unterstützung dieses Informations- und Erfahrungsaustausches wird der Bund eine elektronische Plattform schaffen.

5.3.2 Verstärkung der Koordination der zuständigen Bundesstellen

Durch das Kinder- und Jugendförderungsgesetz KJFG wird das BSV beauftragt, unter Berücksichtigung der bestehenden Zuständigkeiten in der Kinder- und Jugendpolitik die Massnahmen der verschiedenen Bundesstellen im Bereich Kinder- und Jugendpolitik (Schutz, Förderung und Partizipation) zu koordinieren.¹⁹⁷ Dies umfasst die themenbezogene Zusammenarbeit der einzelnen Departemente und Bundesämter und soll insbesondere dazu beitragen, Entscheidungsprozesse effizienter zu gestalten und den Informationsaustausch zu systematisieren. Als Fachstelle des Bundes für die Kinder- und Jugendpolitik bündelt das BSV das Wissen darüber, wer auf Bundesebene für welche Teilaspekte zuständig ist und stellt dieses Wissen – unter anderem auf der elektronischen Plattform – zur Verfügung. Durch die aktive Vernetzung der beteiligten Akteure auf Bundesebene schafft es die Voraussetzung dafür, dass aktuelle Fragen der Kinder- und Jugendpolitik und im Spezifischen der Kinder- und Jugendhilfe amts- und departementsübergreifend diskutiert werden können.

5.4 Zusammenfassende Beurteilung

Der Bundesrat unterbreitet diesen Bericht den eidgenössischen Räten und beantragt gleichzeitig die Abschreibung des Postulats Fehr „Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Gewalt in der Familie“ (07.3725).

Wie im Postulat gefordert, hat sich der Bundesrat im vorliegenden Bericht mit dem Phänomen der innerfamiliären physischen, psychischen und sexuellen Gewalt an Kindern und Jugendlichen (Kindesmisshandlung) inklusive der Vernachlässigung auseinandergesetzt. Er hat dabei die Mitbetroffenheit von Kindern und Jugendlichen von elterlicher Paargewalt als eigenständiges Phänomen mitberücksichtigt. Bei der Analyse der Risiko- und Schutzfaktoren bezüglich der Entstehung dieser Phänomene ist er von einem mehrdimensionalen Erklärungsmodell ausgegangen, welches neben dem sozio-kulturellen, sozio-ökonomischen und sozialen/familiären Kontext auch individuelle Faktoren mit einbezieht. Letztere beinhalten auch allfällig bestehende und von der Postulantin erwähnte Suchterkrankungen. Nicht eingegangen ist der Bundesrat im Rahmen dieses Berichts auf die Gewalt im Bereich der neuen Medien. Hier kann auf das bereits laufende Programm "Jugend und Medien - Nationales Programm zur Förderung von Medienkompetenzen"¹⁹⁸ verwiesen werden.

Basierend auf den Erkenntnissen zu den Ursachen der Kindesmisshandlung und Vernachlässigung in der Familie sowie Paargewalt hat der Bundesrat die staatlichen Massnahmen in diesem Bereich analysiert und den bestehenden Entwicklungsbedarf beschrieben. Er hat hierbei, wie im Postulat Fehr gefordert, der Tatsache Rechnung getragen, dass sich die Zuständigkeiten auf alle drei staatlichen Ebenen sowie weitere zentrale Akteure verteilen, der Schutz der Kinder und Jugendlichen jedoch in erster Linie in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden liegen.

Die Erarbeitung eines alle staatlichen Ebenen umfassenden, gesamtschweizerisch koordinierten Aktionsplans, wie es das Postulat fordert, setzt jedoch neben einem gemeinsamen Verständnis und gemeinsamen Begriffen auch den Überblick über die in der Schweiz bestehenden Massnahmen voraus. Hier besteht in der Schweiz gerade im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe noch ein grundsätzlicher Handlungsbedarf. Die im vorliegenden Bericht vorge-

¹⁹⁷ Art. 20 KJFG.

¹⁹⁸ Bundesamt für Sozialversicherungen (2010b); vgl. auch http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00071/03045/index.html?lang=de (Stand: 7.11.2011).

schlagene Bestandesaufnahme und Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfesysteme in interessierten Kantonen sowie die Schaffung von Austausch- und Zusammenarbeitsstrukturen auf interkantonaler bzw. gesamtschweizerischer Ebene erachtet der Bundesrat daher als wichtig für die Vorbeugung und Bekämpfung von Kindesmisshandlung und Vernachlässigung in der Familie sowie der Mitbetroffenheit von Kindern und Jugendlichen von elterlicher Paargewalt. Konkrete Schritte hinsichtlich der seit Jahren von verschiedenster Seite in diesem Bereich geforderten Verstärkung der Koordination auf gesamtschweizerischer Ebene sind bereits umgesetzt: Zum einen besteht seit Mitte 2011 der Fachbereich Kinder- und Jugendfragen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), welcher sowohl für Fragen der Kinder- und Jugendförderung wie auch der Kinder- und Jugendhilfe zuständig ist. Zum anderen wird der Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen allen drei staatlichen Ebenen und weiteren Akteuren im Themenbereich mit dem neuen Kinder- und Jugendförderungsgesetz (KJFG) in Zukunft fortlaufend gefördert und die Koordination auf Bundesebene verbessert.

Der Bundesrat hat in Anlehnung an die Forderung des Postulats Fehr nach dem Einbezug sämtlicher Politikfelder, die einen Beitrag zur Verminderung der innerfamiliären Gewalt leisten können, eine möglichst weite Herangehensweise an das im Zentrum des Berichts stehende Phänomen gewählt. Angesichts der Komplexität des Themas mussten jedoch dennoch gewisse Grenzen gezogen werden. Der Bundesrat hat daher entschieden, sich bei der Erarbeitung von Massnahmen auf den Bereich der Kinder- und Jugendpolitik im engen Sinne sowie den Bereich der staatlichen Sanktionierung und den unmittelbaren Gewaltschutz zu beschränken. Dies im Wissen darum, dass angesichts der vielfältigen Risiko- und Schutzfaktoren auch weitere Politikfelder gefordert sind und ganz allgemein auch bei der Verbesserung der sozio-ökonomischen und sozialen Lebensbedingungen aller Kinder, Jugendlichen und Familien anzusetzen ist.

Das in der Antwort des Bundesrates erwähnte nationale Kinderschutzprogramm im Rahmen eines „Public Private Partnerships“ (PPP) kann in der ursprünglich vorgesehenen Form nicht realisiert werden. In der Konsultation haben die Kantone sich dagegen gewehrt, dass ein solches Programm durch einen privaten Verein, wie ihn das PPP darstellt, gesteuert und durchgeführt wird. Der Schutz von Kindern und Jugendlichen liege in staatlicher Verantwortung. Der Verein „PPP-Programme National pour la Protection de l’Enfant“ hat deshalb von der Durchführung eines nationalen Programms Abstand genommen und wird einzelne erfolgsversprechende Projekte im Bereich des Kinderschutzes unterstützen.¹⁹⁹

5.5 Weiteres Vorgehen

Der Bundesrat betraut mit der Verabschiedung des vorliegenden Berichtes das Eidgenössische Departement des Innern mit der Umsetzung der in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden Massnahmen. Er stellt zudem fest, dass die Zuständigkeit für die im Bericht genannten laufenden und geplanten Rechtssetzungsprojekte des Bundes beim Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement liegt. Die einzelnen Massnahmen werden nachfolgend noch einmal übersichtsmässig aufgelistet:

Massnahme	Zuständiges Departement (Bundesamt)
Unterstützung interessierter Kantone bei der Analyse und Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (Anschubfinanzierung im Rahmen von Art. 26 KJFG)	EDI (BSV)

¹⁹⁹ Siehe auch Kapitel 1.3.

<p>Rechtssetzungsprojekte bundesgesetzlicher Regelungen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und im Bereich der staatlichen Sanktionierung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Elterliche Sorge): Explizite Aufführung von Gewalttätigkeit als Grund, einem Elternteil oder beiden die elterliche Sorge zu entziehen. • Teilrevision der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (Beseitigung schwerwiegender Mängel des geltenden Rechts) • Teilrevision des Besonderen Teils des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Harmonisierung der Strafrahmen) • Anpassung des Schweizerischen Strafgesetzbuches zur Genehmigung und Umsetzung der Europaratskonvention zum Schutze von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch • Revision des Allgemeinen Teils des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Änderung des Sanktionensystems) • Bundesgesetz zur Umsetzung von Artikel 123b der Bundesverfassung über die Unverjährbarkeit sexueller und pornografischer Straftaten an Kindern vor der Pubertät 	EJPD (BJ)
<p>Schaffung von Austausch- und Zusammenarbeitsstrukturen in der Kinder- und Jugendpolitik (inkl. der Kinder- und Jugendhilfe):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Förderung des Informations- und Erfahrungsaustausches zwischen Bund und Kantonen • Verstärkung der Koordination der zuständigen Bundesstellen 	EDI (BSV)

Der Bundesrat erteilt insbesondere an das EDI (BSV) den Auftrag, einen Zwischenbericht über den Stand und die Ergebnisse des Projekts zur Bestandesaufnahme und Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe in interessierten Kantonen zu verfassen. Dieser soll dem Bundesrat vier Jahre nach Inkrafttreten der entsprechenden Bestimmung des Kinder- und Jugendförderungsgesetzes (KJFG) vorliegen. Dabei sind die Kantone angemessen in die Berichtserstellung mit einzubeziehen.

5.6 Finanzielle Auswirkungen auf Bund und Kantone

Die Umsetzung der im Bericht genannten Massnahmen will der Bundesrat im Rahmen der im Voranschlag und Finanzplan zur Verfügung gestellten Mittel realisieren. Dies bedeutet, dass im Bundeshaushalt aufgrund der im Bericht vorgesehenen Massnahmen keine Mehrkosten entstehen.

Die Kosten für die Unterstützung der interessierten Kantone bei der Bestandesaufnahme und Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe werden über die Finanzhilfen für kantonale Programme gemäss Art. 26 KJFG übernommen. Den Kantonen erwächst bei Inanspruchnahme der Bundesförderung insofern eine finanzielle Mehrbelastung, als die Finanzhilfen des Bundes auf 50 Prozent der anrechenbaren Ausgaben begrenzt sind.

Literaturverzeichnis

Arbeitsgruppe Kindesmisshandlung (1992). Kindesmisshandlungen in der Schweiz. Schlussbericht zuhanden des Vorstehers des Eidgenössischen Departements des Innern. Bern. 93.034, BBI 1995 IV 1

Armbruster M. M. / Bartels V. (2005). Kooperation der verschiedenen Dienste bei Kindesmisshandlung, -vernachlässigung und sexuellem Missbrauch. In: Deegener G. / Körner W. (Hrsg.). Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Ein Handbuch. [Hogrefe Verlag GmbH & Co. KG](#), Göttingen.

Averdijk, M. K. / Müller-Johnson / M. Eisner (2012). Sexual Victimization of Children and Adolescents in Switzerland (Final Report for the UBS Optimus Foundation). Zurich: UBS Optimus Foundation. Konzeptualisierung des Studiendesigns und -methodologie sowie Datenerhebung: Ulrich Schnyder / Meichun Mohler-Kuo / Markus Landolt / Thomas Maier (Universität Zürich).

Bender D. / Lösel F. (2005). Misshandlung von Kindern: Risikofaktoren und Schutzfaktoren. In: Deegener G. / Körner W. (Hrsg.). Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Ein Handbuch. [Hogrefe Verlag GmbH & Co. KG](#), Göttingen.

Bender D. / Lösel F. (2004). Risikofaktoren, Schutzfaktoren und Resilienz bei Misshandlung und Vernachlässigung. In: Egle U.T. / Hoffmann S.O. / Joraschky P. (Hrsg.). Sexueller Missbrauch, Misshandlung und Vernachlässigung. S. 85-104. Stuttgart, New York: Schattauer.

Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion Kanton Basel-Landschaft / Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit (2010). Kinder- und Jugendhilfe im Kanton Basel-Landschaft: Bestandesaufnahme und Entwicklungsperspektiven. Entwurf für das Konsultationsverfahren. Ergebnisse des Projekts „Konzept Jugendhilfe Basel-Landschaft“. Verabschiedet von der Projektgruppe am 16.09.2010. Regierungsratsbeschluss zur Durchführung des Konsultationsverfahrens vom 25. Januar 2011; Frist zur Einreichung der Stellungnahmen: 26. April 2011.

Büchler A. (2010). Zivilrechtliche Aspekte der Ausgestaltung der elterlichen Kontakte zu Kindern in Fällen von Trennung nach häuslicher Gewalt. Gutachten. Im Auftrag des Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG. Fachstelle gegen Gewalt FGG.

Bundesamt für Gesundheit (2007). Frauenarmut, Arbeit und Gesundheit. Ein Praxis-Handbuch. Bern.

Bundesamt für Gesundheit / Departement für Psychologie der Universität Fribourg (Hrsg.) (2005). Bevor es zu spät ist... Neue Wege in der Prävention. Wirksame Unterstützung für Gemeinden. Bern und Fribourg.

Bundesamt für Sozialversicherungen (2010a). Gesamtschweizerisches Programm Jugend und Gewalt. Bern: BSV. Vom Bundesrat am 11. Juni 2010 verabschiedet.

Bundesamt für Sozialversicherungen (2010b). Nationales Programm Jugendmedienschutz und Medienkompetenzen. Bern: BSV. Vom Bundesrat am 11. Juni 2010 verabschiedet.

Bundesamt für Sozialversicherungen (2005). Gewalt gegen Kinder. Konzept für eine umfassende Prävention. Bern: BSV.

Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (Hg.) (2009): Familie - kein Platz für Gewalt! (?). 20 Jahre gesetzliches Gewaltverbot in Österreich. Vergleichende Untersuchung Österreich – Deutschland – Schweden – Frankreich – Spanien.

Bundesrat (2011). Botschaft zu einer Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Elterliche Sorge) vom 16. November 2011. BBI **2011** 9077.

Bundesrat (2010a). Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes. Bericht des Bundesrates zuhanden der eidgenössischen Räte in Erfüllung der Motionen 06.3445 Fritz Schiesser "Integration als gesellschaftliche und staatliche Kernaufgabe" vom 25. Sep-

tember 2006, am 11. März 2008 als Prüfungsauftrag überwiesen und 06.3765 SP-Fraktion "Aktionsplan Integration" vom 19. Dezember 2006, am 2. Juni 2008 überwiesen.

Bundesrat (2010b). Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion (06.3001) der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit NR (SGK-N) vom 13. Januar 2006. Bern: BSV.

Bundesrat (2010c). Botschaft zum Bundesgesetz über die Förderung der ausser-schulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendförderungsgesetz, KJFG) vom 17. September 2010. BBl **2010** 6803.

Bundesrat (2009a). Bericht über Gewalt in Paarbeziehungen. Ursachen und in der Schweiz getroffene Massnahmen. Bern: EBG. In Erfüllung des Postulats Doris Stump (05.3694) vom 7. Oktober 2005.

Bundesrat (2009b). Jugend und Gewalt – Wirksame Prävention in den Bereichen Familie, Schule, Sozialraum und Medien. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate Leuthard (03.3298) vom 17. Juni 2003, Amherd (06.3646) vom 6. Dezember 2006 und Gal-ladé (07.3665) vom 4. Oktober 2007. Bern: BSV.

Bundesrat (2008). Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate Janiak (00.3469) vom 27. September 2000, Wyss (00.3400) vom 23. Juni 2000 und Wyss (01.3350) vom 21. Juni 2001. Bern: BSV.

Bundesrat (2006). Botschaft zum Bundesbeschluss über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 10. März 2006. BBl **2006** 3367 3373.

Bundesrat (1996). Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996. BBl **1997** 341.

Bundesrat (1995). Bericht Kindesmisshandlung in der Schweiz. Stellungnahme des Bundes-rats vom 27. Juni 1995 (ad 93.034), BBl 1995 IV 1.

Claussen, A.H. / Crittenden, P.M. (1991). Physical and psychological maltreatment. Rela-tions among types of maltreatment. In: Child Abuse and Neglect, 5, S. 5-8.

Committee on the Rights of the Child (2011). General comment No. 13 (2011). Article 19: The right of the child to freedom from all forms of violence.

Conseil de l'Europe (2009). Une stratégie intégrée contra la violence. Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur les stratégies nationales intégrées de protection des enfants contra la violence. Recommandation CM/Rec(2009) 10.

Deegener G. (2005). Formen und Häufigkeiten der Kindesmisshandlung. In: Deegener G. / Körner W. (Hrsg.). Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Ein Handbuch. [Hogrefe Ver-lag GmbH & Co. KG](http://www.hogrefe-verlag.com), Göttingen.

Deutsches Jugendinstitut DJI (2010). Thema 2010/05: Kindesvernachlässigung - ein unter-schätztes Risiko? <http://www.dji.de/cgi-bin/projekte/output.php?projekt=994&Jump1=LINKS&Jump2=20>

Deutsches Jugendinstitut DJI (2006). Thema 2006/03: Kindesvernachlässigung: früh erken-nen - früh helfen! <http://www.dji.de/cgi-bin/projekte/output.php?projekt=556&Jump1=LINKS&Jump2=20>

Dlugosch S. (2010). Mittendrin oder nur dabei? Miterleben häuslicher Gewalt in der Kindheit und seine Folgen für die Identitätsentwicklung. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesba-den.

Egger, Th. / Schär Moser M. (2008). Gewalt in Paarbeziehungen. Ursachen und in der Schweiz getroffene Massnahmen. Im Auftrag der Fachstelle gegen Gewalt des Eidge-nössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann, Bern: EBG.

Egger Theres (2008). Beratungsarbeit und Anti-Gewalt-Programme für Täter und Täterinnen häuslicher Gewalt in der Schweiz. Eine Bestandesaufnahme der Institutionen und ihrer Ar-

beit. Herausgegeben vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, Bern: EBG.

Eisner M. / Ribeaud D. / Locher R. (2008). Prävention von Jugendgewalt. Expertenbericht im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen BSV. Bern: BSV.

Engfer A. (2000). Gewalt gegen Kinder in der Familie. In: Egle U.T. / Hoffmann S.O. / Joraschky P. (Hrsg.). Sexueller Missbrauch, Misshandlung und Vernachlässigung. S. 23-39. Stuttgart, New York: Schattauer.

Fuhrer, U. (2007). Erziehungskompetenz : Was Eltern und Familien stark macht, Bern.

Fürniss T. (2005). Geschichtlicher Abriss zur Kindesmisshandlung und Kinderschutzarbeit. In: Deegener G. / Körner W. (Hrsg.). Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Ein Handbuch. [Hogrefe Verlag GmbH & Co. KG](#), Göttingen.

Gilbert N. / Parton N. / Skivenes M. (Hrsg.) (2011). Child Protection Systems: International Trends and Orientations. New York / Oxford: Oxford University Press.

Gilbert N. (ed.)(1997). Combating Child Abuse. In: International Perspectives and Trends, New York and Oxford, Oxford University Press.

Gugel G. (2006). Gewalt und Gewaltprävention. Grundfragen, Grundlagen, Ansätze und Handlungsfelder von Gewaltprävention und ihre Bedeutung für Entwicklungszusammenarbeit. Institut für Friedenspädagogik Tübingen e. V, 2006.

Imbusch P. (2002). Der Gewaltbegriff. In: Heitmeyer, W., Hagan, J. (Hrsg.). Internationales Handbuch der Gewaltforschung. Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, S. 26-57.

Jud A. (2008). Gefährdung der kindlichen Entwicklung. In: Voll P. / Jud A. / Mey E. / Häfeli Ch. / Stettler M. (2008). Zivilrechtlicher Kinderschutz: Akteure, Prozesse, Strukturen. Eine empirische Studie mit Kommentaren aus der Praxis. Interact, Luzern.

Killias M. / Simoni M. / De Puy J. (2005). Violence experienced by women in Switzerland over their lifespan. Results of the International Violence against Women Survey (IVAWS). Bern.

Kinderschutzzentrum Berlin (2009). Kindeswohlgefährdung. Erkennen und Helfen. Berlin.

Kindler H. (2006). Partnergewalt und Beeinträchtigungen kindlicher Entwicklung: Ein Forschungsüberblick. In: Kavemann B. / Kreyssig U. (Hrsg.). Handbuch Kinder und häusliche Gewalt. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Kreyssig U. (2006). Interinstitutionelle Kooperation – mühsam, aber erfolgreich. In: Kavemann B. / Kreyssig U. (Hrsg.). Handbuch Kinder und häusliche Gewalt. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Lips U. (2011). Kindesmisshandlung – Kinderschutz. Ein Leitfaden zu Früherfassung und Vorgehen in der ärztlichen Praxis. Stiftung Kinderschutz Schweiz: Bern.

Lonne B. / Parton N. / Thomson J. / Harries M. (2008). Reforming child protection. London, Sage.

Menegale S. / Stern S. (2010). Familienergänzende Kinderbetreuung im Frühbereich, Stand in den Kantonen. Auswertung der Daten der Informationsplattform „Vereinbarkeit Beruf und Familie: Massnahmen der Kantone und Gemeinden“ des SECO und des BSV. Schlussbericht vom 10. Dezember 2010.

Moggi F. (2005). Folgen von Kindesmisshandlung: Ein Überblick. In: Deegener G. / Körner W. (Hrsg.). Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Ein Handbuch. [Hogrefe Verlag GmbH & Co. KG](#), Göttingen.

Nett J. et al. (2012, im Erscheinen). Child Protection Systems: An International Comparison of Good Practice.

- Netzwerk Kinderrechte Schweiz (2009). Zweiter NGO-Bericht an den Ausschuss für die Rechte des Kindes. Morges: Neoprint.
- Nowara S. (2005). Das Münchhausen-by-proxy-Syndrom. In: Deegener G. / Körner W. (Hrsg.). Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Ein Handbuch. [Hogrefe Verlag GmbH & Co. KG](#), Göttingen.
- Paul St. / Dietrich P. S. (2006). Expertise A: Genese, Formen und Folgen „Hochstrittiger Elternschaft“ – Nationaler und internationaler Forschungsstand. Deutsches Jugendinstitut.
- Pfeiffer Chr. / Wetzels P. / Enzmann D. (1999). Innerfamiliäre Gewalt gegen Kinder und Jugendliche und ihre Auswirkungen. Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e. V. Hannover 1999.
- Piller E. / Schnurr St. (2006). Zum Umgang mit „Problemjugendlichen“ in der Schweiz. In: Sander, Uwe / Witte M. (Hg.). Erziehungsresistent? - „Problemjugendliche“ als besondere Herausforderung für die Jugendhilfe. Baltmannsweiler: Schneider Hohengehren. S. 93-120.
- Piller E. (2003). Struktur und Organisation der Jugendhilfe in der Schweiz: Eine Analyse der Angebote und Angebotsstrukturen des Jugendschutzes und der Jugendhilfe in den Kantonen der Schweiz.
- Reinhold Cl. / Kindler H. (2006). Was ist über familiäre Kontexte, in denen Gefährdungen auftreten, bekannt? In: Kindler, H., Lillig, S., Blüml, H., Meysen, T. & Werner, A. (Hg.). Handbuch Kindeswohlgefährdung nach § 1666 BGB und Allgemeiner Sozialer Dienste (ASD), München: Deutsches Jugendinstitut e.V., Kapitel 19.
- Robert Koch-Institut (2008). Gesundheitsberichtserstattung des Bundes. Heft 42: Gesundheitliche Folgen von Gewalt unter besonderer Berücksichtigung von häuslicher Gewalt gegen Frauen. http://www.gbe-bund.de/gbe10/ergebnisse.prc_pruef_verweise?p_uid=gast&p_aid=81346680&p_fid=11690&p_ftyp=TXT&p_ospkz=D&p_sspkz=&p_wsp=&p_vtrau=4&p_hlp_nr=&sprache=D&p_sprachkz=D&p_lfd_nr=44&p_news=&p_modus=2&p_window=&p_janein=J#Kap2.2
- Robert Koch-Institut (2007). Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Gesundheit in Deutschland. Berlin. http://edoc.rki.de/documents/rki_fv/reIXEvoVYRBk/PDF/29CTdE8YupMbw75.pdf
- Schöbi D. / Perrez M. (2004). Bestrafungsverhalten von Erziehungsberechtigten in der Schweiz. Eine vergleichende Analyse des Bestrafungsverhaltens von Erziehungsberechtigten 1990 und 2004. Freiburg: Universität Fribourg.
- Schweizerische Gesellschaft für Pädiatrie - Fachgruppe Kinderschutz der schweizerischen Kinderkliniken (2011). Deutliche Zunahme von Kinderschutzfällen an Schweizer Kinderkliniken! Medienmitteilung vom 26.05.2011.
- Schweizerische Gesellschaft für Pädiatrie - Fachgruppe Kinderschutz der schweizerischen Kinderkliniken (2010). Nationale Kinderschutzstatistik der Schweizerischen Kinderkliniken 2010: Pilotstudie. In: Schweizerische Ärztezeitung 2010;91: 21, S. 803.
- Seith C. (2006). Kinder und häusliche Gewalt – Herausforderungen für Behörden und Fachstellen. In: Soziale Sicherheit CHSS 5/2006, S. 249-254.
- Seus-Seberich E. (2006). Welche Rolle spielt soziale Benachteiligung in Bezug auf Kindeswohlgefährdung? In: Kindler H. / Lillig S. / Blüml H. / Meysen T. & Werner A. (Hg.). Handbuch Kindeswohlgefährdung nach § 1666 BGB und Allgemeiner Sozialer Dienste (ASD), München: Deutsches Jugendinstitut e.V., Kapitel 21.
- Stiftung Kinderschutz Schweiz (2009, I-V). Vorschlag für ein Nationales Kinderschutzprogramm NKP 2010-2020. Endberichte Teil I-V. Bern.
- Sturzbecher D. / Dietrich P. S. (2007). Risiko- und Schutzfaktoren in der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen. In: Kindesmisshandlung und –vernachlässigung. Interdisziplinäre Fachzeitschrift der Deutschen Gesellschaft gegen Kindesmisshandlung und –

vernachlässigung. Themenheft: Resilienz, Ressourcen, Schutzfaktoren – Kinder, Eltern und Familien stärken. Jahrgang 10, Heft 1, 2007.

Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes. SR 0.107.

Verein PPP-Programme National pour la Protection de l'Enfant (2010). Ergebnisbericht des Konsultationsverfahrens. Nationales Kinderschutzprogramm 2010-2020. März 2010.

<http://www.ppp-protection-enfance.ch/consultation/index.html>

Weltgesundheitsorganisation WHO (2002). Rapport mondial sur la violence et la santé. Genf : WHO. Deutsche Zusammenfassung : WHO Regionalbüro Europa (2003). Weltbericht Gewalt und Gesundheit.

http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/summary_ge.pdf

Wider D. (2010). Ein Gesetz ist nur so gut wie seine AnwenderInnen. Behördenorganisation im neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht: Was die Kantone wie umsetzen können. In: SozialAktuell 4/2010, S. 19-22.

Wolff R. (2007). Demokratische Kinderschutzarbeit - zwischen Risiko und Gefahr. In: Forum Erziehungshilfen, 13. Jg/ H. 3 2007, S. 132-139.

Wustmann, C. / Simoni H. (2010). Frühkindliche Bildung und Resilienz. In Stamm M. & Edelmann D. (Hrsg.), Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung. Was kann die Schweiz lernen? Zürich: Rüegger, 119-136.

Ziegenhain U. (2001). Kindesvernachlässigung aus bindungstheoretischer Sicht. In: Deutsches Jugendinstitut e.V. (Hrsg.). Informationszentrum Kindesmisshandlung/Kindesvernachlässigung. Nr. 2/2001. <http://www.dji.de/bibs/ikknachrichten2.pdf>

Ziegenhain U. / Schöllhorn, A. / Künstler A. K. / Hofer A. / König C. / Fegert, J. M. (2010). [Werkbuch Vernetzung. Chancen und Stolpersteine interdisziplinärer Kooperation](#). Herausgegeben vom Nationalen Zentrum Frühe Hilfen (NZFH), Süddeutsche Verlagsgesellschaft Ulm.

Ziegenhain U. / Fegert J. M. (2009). Zur Einführung: Frühe und präventive Hilfen für Eltern mit Säuglingen und Kleinkindern. In: Meysen Th. / Schönecker L. / Kindler H. (Hrsg.). Frühe Hilfen im Kinderschutz. Rechtliche Rahmenbedingungen und Risikodiagnostik in der Kooperation von Gesundheits- und Jugendhilfe. Weinheim und München: Juventa, S. 11-22.

Anhang

Anhang 1: Wortlaut des Postulat Fehr (07.3725)

07.3725

Postulat Fehr Jacqueline

Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Gewalt in der Familie

Wortlaut des Postulates vom 5. Oktober 2007

Der Bundesrat wird aufgefordert, in einem Aktionsplan konkrete Massnahmen vorzuschlagen, wie Kinder besser vor Gewalt in der Familie geschützt werden können.

Mitunterzeichnende

Allemann, Aubert, Banga, Berberat, Carobbio Guscetti, Dormond Béguelin, Fässler, Galladé, Graf-Litscher, Heim, Hofmann, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Marty Kälin, Maury Pasquier, Nordmann, Pedrina, Rechsteiner-Basel, Rossini, Roth-Bernasconi, Savary, Sommaruga Carlo, Stöckli, Stump, Thanei, Vermot-Mangold, Widmer, Wyss Ursula (28)

Begründung

Gemäss neusten Zahlen aus Deutschland werden 37 Prozent der Frauen mindestens einmal pro Leben Opfer von Gewalt. Jede siebte Frau erlebt dabei schwere sexuelle Gewalt. Kinder und Jugendliche sind in 60 Prozent der Fälle Zeuginnen und Zeugen der Gewalt. Wir müssen davon ausgehen, dass die Situation in der Schweiz nicht anders ist.

Kinder und Jugendliche werden einerseits indirekt (beispielweise wenn sie die Mutter verteidigen wollen) zu Opfern. Sie sind aber auch in vielen Fällen direkte Opfer von Gewalt. Die Formen der Gewalt in der Familie sind vielfältig. Schläge als "Erziehungsmethode" gelten nach wie vor in vielen Kreisen als tolerabel. Demütigungen, Herabsetzungen sind weitere Formen von Gewalt, die oft auf eine mangelnde Erziehungskompetenz der Eltern zurückzuführen sind. Kinder erleben auch neue Formen von Gewalt, z. B., wenn sie im Familienverband dazu angehalten werden, Videos mit pornografischem und brutalem Inhalt zu konsumieren. Auch Suchterkrankungen in der Familie erhöhen das Risiko, Opfer von Gewalt zu werden, deutlich.

Die Federführung im Kampf gegen Gewalt in der Familie liegt bei den Kantonen. Doch das Beispiel Deutschland zeigt: Ein koordinierter Aktionsplan, der die Aufgaben von Gemeinden, Kantonen und Bund aufeinander abstimmt, kann den Einsatz gegen die Gewalt in der Familie massgeblich verstärken. (Aktionsplan des Bundesministeriums für Familien, Senioren, Frauen und Jugend: <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Politikbereiche/gleichstellung,did=101002.html>)

Der Aktionsplan soll die Massnahmen so darstellen, dass klar wird, wer was tun kann, um die innerfamiliäre Gewalt einzudämmen. Angesprochen sind staatliche Stellen auf allen Ebenen, aber auch Fachorganisationen und Dienstleistungen wie Beratungsangebote usw. Es geht um Massnahmen in sämtlichen Politikfeldern, die einen Beitrag zur Verminderung der innerfamiliären Gewalt leisten können, namentlich in der Kinderrechtspolitik, der Familienrechtspolitik, der Bildungspolitik, der Familienpolitik, der Gleichstellungspolitik, der Integrationspolitik, der Sicherheitspolitik und der Suchtpolitik.

Stellungnahme des Bundesrates vom 07.12.07

Der Bundesrat schenkt dem Schutz der Kinder grosse Beachtung. Er will die Aktivitäten im Bereich der Prävention von Kindesmisshandlungen weiterführen, indem er insbesondere Projekte und Verbände unterstützt, die in diesem Bereich oder in der Elternbildung tätig sind.

Der Bundesrat erinnert daran, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) Ende 2005 den Expertenbericht "Gewalt gegen Kinder: Konzept für eine umfassende Prävention" (http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00066/index.html?lang=de) mit einer Reihe von Empfehlungen veröffentlicht hat, die sich sowohl an Bund, Kantone und Gemeinden als auch an Eltern, betroffene Verbände und Fachleute richten.

Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann ist daran, einen Bericht über die Ursachen häuslicher Gewalt, die sich auch negativ auf Kinder auswirkt, auszuarbeiten. Der Bericht

geht auf das Postulat Stump 05.3694 zurück. Der vom Bundesrat voraussichtlich in der zweiten Jahreshälfte 2008 zu verabschiedende Bericht wird mögliche Ursachen von Gewalt in Ehe und Partnerschaft aufzeigen und eine Bestandesaufnahme und Würdigung der in den letzten Jahren in der Schweiz getroffenen Massnahmen enthalten.

Nach Ansicht des Bundesrates müssen bei der Bekämpfung und Prävention der verschiedenen Formen von Gewalt gegen Kinder noch Fortschritte erzielt werden. Derzeit laufen im BSV Vorbereitungs- und Konzeptarbeiten für die Umsetzung eines nationalen Programms zum Schutz der Kinder. Das Projekt soll ab 2009 im Rahmen einer "Public Private Partnership" (PPP) realisiert werden und die wichtigsten Akteure des Bereichs einbeziehen. Dies ermöglicht die Koordination, Förderung und Umsetzung von konkreten und gezielten Massnahmen und Projekten, welche die Anliegen dieses Postulates aufgreifen.

Antrag des Bundesrates vom 07.12.2007

Der Bundesrat beantragt die Annahme des Postulates.

Anhang 2: In die Berichtserstellung einbezogene Gremien und Personen

Zusammensetzung der Arbeitsgruppe

Delegierte der KdK

- Herr Stefan Blülle, Vormundschaftsbehörde BS, Abteilung Kindes- und Jugendschutz, (SODK)
- Frau Nicole Gysin, stv. Leiterin Bereich Innenpolitik KdK;
- Frau Ottilie Mattmann-Arnold, Rechtskonsultantin im Generalsekretariat der EDK;
- Herr Hansjörg Vogel, Leiter Fachstelle Gesellschaftsfragen Kanton LU, Vertreter der Konferenz der Integrationsdelegierten (KID);
- Herr Florian Walser, Chef der Kriminalpolizei Kanton FR;
- Frau Diana Wider, Generalsekretärin der Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES)

Schweizerische Konferenz der kantonal Verantwortlichen für Kinderschutz und Jugendhilfe:

- Herr Stéphane Quéru, Chef de Service de l'enfance et de la jeunesse, Fribourg

Bundesstellen

- Frau Irene Huber Bohnet, Fachstelle gegen Gewalt, EBG
- Frau Judith Wyder, Direktionsbereich Privatrecht, BJ
- Frau Christine Hauri, Direktionsbereich Strafrecht, BJ
- Frau Brigitte Naef, Direktionsbereich Zuwanderung und Integration, Sektion Integration, BFM
- Herr Pierre-Yves Dubois, Stabsbereich Recht, BFM
- Herr Markus Jann, Leiter Sektion Drogen, BAG

Eidgenössische Kommissionen:

- EKKJ: Frau Marie-Claire Meienberg, Leiterin Interventionsteam der Fachstelle für Gewaltprävention, Zürich
- EKFF: Herr Prof. Dr. Andrea Lanfranchi, Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik, Zürich

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)

- Herr Ludwig Gärtner, Leiter Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft
- Frau Muriel Langenberger, Leiterin Bereich Kinder- und Jugendfragen
- Frau Manuela Krasniqi, Projektleiterin

Einbezogene NGO

- Stiftung Kinderschutz Schweiz: Frau Kathie Wiederkehr, Geschäftsleiterin
- Netzwerk Kinderrechte Schweiz: Herr Michael Marugg, Geschäftsleiter
- Pro Familia Schweiz: Frau Lucrezia Meier-Schatz, Geschäftsleiterin
- Pro Juventute: Herr Matthias Vatter, Leiter Public Affairs
- Schweizerisches Komitee für UNICEF: Frau Elsbeth Müller, Geschäftsleiterin

Externes Mandat (Erarbeitung des Grundleistungskatalogs der Kinder- und Jugendhilfe)

- Herr Prof. Dr. Stefan Schnurr, Leiter des Instituts für Kinder- und Jugendhilfe der Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit.

Anhang 3: Grundlagenbericht von Schnurr St. (2012). Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe.



Fachhochschule Nordwestschweiz
Hochschule für Soziale Arbeit

Institut Kinder- und Jugendhilfe

Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe

Erstellt im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen als Beitrag zur Projektgruppe zur Beantwortung des Postulats Fehr (07.3725)

11. Januar 2012

Stefan Schnurr

Institut Kinder- und Jugendhilfe

Thiersteinallee 57
4053 Basel

T +41 61 337 27 83
F +41 61 337 27 95

stefan.schnurr@fhnw.ch
www.fhnw.ch

Inhaltsverzeichnis

1	KINDER- UND JUGENDHILFE.....	68
2	GRUNDLEISTUNGEN DER KINDER- UND JUGENDHILFE.....	71
2.1	Allgemeine Förderung von Kindern, Jugendlichen und Familien	72
2.1.1	Kinder- und Jugendarbeit	72
2.1.2	Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung	73
2.1.3	Elternbildung	74
2.2	Beratung und Unterstützung zur Bewältigung allgemeiner Herausforderungen und schwieriger Lebenslagen	75
2.2.1	Beratung und Unterstützung für Kinder und Jugendliche	76
2.2.2	Schulsozialarbeit	78
2.2.3	Beratung und Unterstützung für Erziehende	79
2.3	Ergänzende Hilfen zur Erziehung	82
2.3.1	Aufsuchende Familienarbeit: Sozialpädagogische Familienbegleitung	82
2.3.2	Heimerziehung	83
2.3.3	Familienpflege	86
2.4	Abklärung	87
2.5	Fallführung	92
3	ZUGÄNGE ZU LEISTUNGEN DER KINDER- UND JUGENDHILFE.....	93
4	GESETZLICHE GRUNDLAGEN DER KINDER- UND JUGENDHILFE.....	95
4.1	Bundesgesetze	95
4.1.1	Bundesverfassung	95
4.1.2	Zivilgesetzbuch	95
4.1.3	Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO)	97
4.1.4	Opferhilfegesetz	97
4.1.5	Verordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte	98
4.1.6	Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit (Jugendförderungsgesetz, JFG)	98
4.1.7	Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendförderungsgesetz, KJFG)	99
4.2	Kantonale Gesetze	99
5	LITERATUR	103

1 Kinder- und Jugendhilfe

Kinder- und Jugendhilfe - ein Handlungsbereich des Wohlfahrtsstaats

Der Begriff Kinder- und Jugendhilfe bezeichnet jenen Handlungsbereich, den moderne Wohlfahrtsstaaten hervorgebracht haben, um zusätzlich zur Schule (bzw. den Institutionen der formalen Bildung und Berufsbildung) und zusätzlich zu den privaten Leistungen von Familien und Verwandtschaftssystemen die sozialen Bedingungen des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen zu gestalten. Wie in anderen Bereichen des Wohlfahrtsstaats fliesen auch in der Entstehung der Kinder- und Jugendhilfe private Initiativen (z.B. Stiftungen, Nichtregierungsorganisationen), kirchliche Aktivitäten und Staatstätigkeit zusammen. Diese bilden bis heute die wichtigsten Stränge in einem Geflecht von privaten und öffentlichen Organisationen und Institutionen. In der Schweiz fällt die erste strukturenbildende Phase in die Jahre zwischen 1890 und 1930; als wichtiger Meilenstein beim Aufbau öffentlich verantworteter (behördlicher) Kinder- und Jugendhilfestrukturen ist die Einrichtung der ersten Amtsvormundschaft der Schweiz in der Stadt Zürich im Jahre 1908 zu nennen (Wilhelm 2005, S. 111 f.). Seitdem haben sich die an Kinder, Jugendliche und Familien adressierten Leistungen weiter ausdifferenziert (Piller/Schnurr 2006).

Die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe umfassen heute ein weites Spektrum, das sich in drei Bereiche gliedern lässt:

- (1) *Angebote zur allgemeinen Förderung von Kindern, Jugendlichen und Familien* (Kinder- und Jugendarbeit; Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung; Elternbildung)
- (2) *Beratung und Unterstützung zur Bewältigung allgemeiner Herausforderungen und schwieriger Lebenslagen* (Beratung und Unterstützung für Eltern, Beratung und Unterstützung für Kinder und Jugendliche; Schulsozialarbeit; Krisenberatung)
- (3) *Ergänzende Hilfen zur Erziehung und zur Bewältigung schwieriger Lebenslagen* (Aufsuchende Familienarbeit wie z.B. Sozialpädagogische Familienbegleitung; Heimerziehung; Pflegefamilien)

Zur Unterscheidung von Leistungen bieten sich mehrere Ordnungsgesichtspunkte an. Die hier gewählte Anordnung folgt nicht dem Gesichtspunkt der Art oder Schwere einer Problemlage, auf die eine Leistung antwortet, sondern dem Gesichtspunkt der Intensität, mit der eine Leistung in eine bestehende Lebenssituation eingreift. Verschiedene Leistungen können gemäss ihrem je eigenen Profil eher fördernde, beratende, unterstützende oder kompensierende Funktionen erfüllen. Die Problemlagen, auf die sie antworten, können dabei aber durchaus sehr ähnlich sein. Kinder, Jugendliche und Familien sind von strukturellen oder typischen Problemlagen und Herausforderungen, die sich im Prozess des Aufwachsens und im Familienleben stellen, in unterschiedlicher Weise und Intensität betroffen sein; ausserdem sind die Ressourcen, auf die sie bei deren Bewältigung zurückgreifen können, ebenfalls unterschiedlich. Die jeweiligen fallspezifischen Bedarfslagen können daher stark variieren. Die Wirksamkeit einer Leistung hängt nicht zuletzt davon ab, inwieweit sie auf eine fallspezifische Bedarfslage differenziert und angemessen antwortet. Deshalb ist es von Vorteil, wenn ein Kinder- und Jugendhilfesystem über eine breite Palette unterschiedlicher Leistungen verfügt, die von erfahrenen und gut ausgebildeten Fachpersonen auf die je individuellen Bedarfslagen und Lebenswelten der Klientinnen und Klienten abgestimmt werden.

Zum Begriff Kinder- und Jugendhilfe

"Kinder- und Jugendhilfe" ist zunächst einmal *einer von vielen* Begriffen in einem Feld von Bezeichnungen für Angebote, Leistungen und Eingriffe, die primär an Kinder, Jugendliche und Familien adressiert sind und in öffentlicher Verantwortung erbracht bzw. vorgenommen werden. Weitere Begriffe auf diesem semantischen Feld sind: Kinder- und Jugendpolitik; Kinder- und Jugendförderung, Kinder- und Jugendarbeit, Jugendfürsorge, Jugendpflege, Jugendwohlfahrt, Kinder- und Jugenddienste usw. Betrachtet die Begriffe, die in Deutschland, Österreich und im deutschsprachigen Teil der Schweiz zur Bezeichnung des oben skizzierten Handlungsbereichs in offiziellen Dokumenten verwendet werden, so findet man länderspezifisch unterschiedliche Leitbegriffe:

Deutschland: Der Leitbegriff ist "Kinder- und Jugendhilfe". Rechtsgrundlage ist ein Bundesgesetz (Kinder- und Jugendhilfegesetz, 1990; zuletzt geändert 2005), das verschiedene Leistungsarten, staatliche Gewährleistungspflichten und individuelle Leistungsansprüche bestimmt. Das Kinder- und Jugendhilfegesetz löste das Jugendwohlfahrtsgesetz (1961) ab. Jugendwohlfahrt diente bis 1990 als Sammelbegriff für den gesamten Handlungsbereich und umfasste die Jugendpflege (eher fördernde Handlungsformen) und die Jugendfürsorge (eher eingreifende Handlungsformen). Das deutsche Kinder- und Jugendhilfegesetz integriert auf Gesetzesstufe "in umfassender Weise die Bereiche Schutz, Förderung und Partizipation von Kindern und Jugendlichen" (Botschaft zum Bundesgesetz über die Förderung der ausser-schulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen 2010, S. 32).

Österreich: Leitbegriff ist "Jugendwohlfahrt". Rechtsgrundlage ist ein Bundesgesetz (Jugendwohlfahrtsgesetz, 1989), welches öffentliche Aufgaben, Leistungsarten und staatliche Gewährleistungspflichten bestimmt. Die Länder haben entsprechende Ausführungsgesetze erlassen. Auch in diesen ist Jugendwohlfahrt der Leitbegriff. Jugendwohlfahrt umfasst als Sammelbegriff sowohl die eher auf Förderung zielenden Handlungsformen als auch die eher auf Schutz zielenden und eingreifenden Handlungsformen.

Schweiz: In der deutschen Fassung des Zivilgesetzbuches wird "Jugendhilfe" in zwei Artikeln verwendet. So bestimmt Artikel 302: "Die Eltern haben das Kind ihren Verhältnissen entsprechend zu erziehen und seine körperliche, geistige und sittliche Entfaltung zu fördern und zu schützen. Sie haben dem Kind, insbesondere auch dem körperlich oder geistig gebrechlichen, eine angemessene, seinen Fähigkeiten und Neigungen soweit möglich entsprechende allgemeine und berufliche Ausbildung zu verschaffen. Zu diesem Zweck sollen sie in geeigneter Weise mit der Schule und, wo es die Umstände erfordern, mit der öffentlichen und gemeinnützigen Jugendhilfe zusammenarbeiten." Jugendhilfe wird hier also Sammelbegriff für den gesamten Bereich der "öffentlichen und gemeinnützigen" Angebote und Dienste für Kinder, Jugendliche und Familien verwendet. In Artikel 317 ZGB kommt Jugendhilfe ebenfalls als Sammelbegriff vor: "Die Kantone sichern durch geeignete Vorschriften die zweckmässige Zusammenarbeit der Behörden und Stellen auf dem Gebiet des zivilrechtlichen Kinderschutzes, des Jugendstrafrechts und der übrigen Jugendhilfe."

Auch in den deutschsprachigen Bezeichnungen der kantonalen Gesetze und Verordnungen (May/Wiesli 2009, S. 115 ff.), die Sachverhalte in dem oben bezeichneten Handlungsbereich regeln, ist "Jugendhilfe" der am häufigsten verwendete Begriff: *Verordnung über die Kinder- und Jugendhilfe* (BL, 2007); *Jugendhilfegesetz* (BS, 1984); *Gesetz über die Jugendhilfe und Koordination durch die Kantonale Jugendkommission* (BE, 1994); *Gesetz über die Jugendhilfe* (OW, 1973); *Verordnung über die Zusammenarbeit in der Jugendpolitik und Jugendhilfe* (SH, 2007); *Jugendhilfegesetz* (ZH, 1984); der aktuelle Entwurf zu einer Neufassung dieses Gesetzes des Kantons

Zürich trägt die Überschrift *Kinder- und Jugendhilfegesetz* (2011). Die einschlägigen Gesetze der Kantone Wallis (2000) und Fribourg (2006) tragen in ihren deutschsprachigen Versionen die Bezeichnung *Jugendgesetz*; an die Stelle von "Jugendhilfe" tritt dort die "Jugendpolitik"; "Jugendpolitik" erhält die Funktion eines Sammelbegriffs, dem die beiden Aspekte "Jugendförderung" sowie "Jugendschutz" (FR) bzw. "Kinder- und Jugendschutz" (VS) untergeordnet werden.

In der französischen Fassung des Zivilgesetzbuches findet man in Artikel 302 als Sammelbegriff die "protection de la jeunesse", während in Artikel 317 von "d'autres formes d'aide à la jeunesse" die Rede ist. Die kantonalen Gesetze und Verordnungen der französisch sprechenden Kantone tragen die Bezeichnungen: *Loi sur l'enfance et la jeunesse* (FR, 2006); *Loi sur l'office de la jeunesse*, (GE); *Loi sur la politique de la jeunesse* (JU, 2006); *Loi sur la protection des mineurs*" (VD, 2004); *Loi sur le soutien aux activités de la jeunesse* (VD, 2010); *Loi en faveur de la jeunesse* (VS, 2000).

In der italienischen Fassung des Zivilgesetzbuches findet man in den Artikeln 302 und 317 als Sammelbegriff jeweils "l'aiuto alla gioventù". Das Gesetz des Kantons Tessin, welches die Dienste und Angebote für Kinder, Jugendliche und Familien regelt, trägt die Bezeichnung *Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni [Legge per le famiglie]* (2003).

In den deutschsprachigen Gesetzen und Verordnungen der Schweiz ist "Jugendhilfe" somit der Leitbegriff. Es bietet sich daher an, an diesem bereits etablierten Sprachgebrauch anzuknüpfen und diesen zur "Kinder- und Jugendhilfe" zu erweitern, um der gesteigerten Beachtung von Kindern Rechnung zu tragen. In diesem Beitrag wird Kinder- und Jugendhilfe als Sammelbegriff verwendet, der sowohl die Aspekte der Kinder- und Jugendförderung (Kinder- und Jugendarbeit; ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen) als auch die ergänzenden Hilfen zur Erziehung und den Kinderschutz einschliesst. Kinderschutz wird dabei als derjenige Aufgaben- und Handlungsbereich der Kinder- und Jugendhilfe gefasst, in dem der staatliche Auftrag zum Schutz vor Kindeswohlgefährdung zum Tragen kommt, der seine rahmengesetzlichen Grundlagen aus den Kinderschutzbestimmungen (Art. 307 bis 317) des Zivilgesetzbuches bezieht.

2 Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe

Der nachfolgende Text beschreibt Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe, die verfügbar und zugänglich sein müssen, damit eine bedarfsgerechte und förderliche Gestaltung der Bedingungen des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen gewährleistet ist.²⁰⁰ Die Beschreibung orientiert sich an folgenden Dimensionen:

- Begriffsverständnis / Leistungstyp
- Anlässe, Problemlagen, Herausforderungen,
- Typische Zielgruppen (Interventionsebenen)
- Zielsetzungen und angestrebte Wirkungen

Eine Leistung wird dann als "Grundleistung" verstanden, wenn es sich um eine bekannte und bewährte Leistung bzw. Leistungsart handelt und davon ausgegangen werden kann, dass sie auf solche Bedarfslagen und Unterstützungserfordernisse antwortet, die an allen Wohnorten des Landes jederzeit vorkommen können. Der Grundleistungskatalog will also die Grundausrüstung einer zeitgemässen Kinder- und Jugendhilfe beschreiben, indem er jene Leistungen benennt, die allen überall zugänglich sein müssen.

Es geht weder darum, die faktisch in den Kantonen und Gemeinden der Schweiz vorfindbaren Dienste und Angebote vollständig den postulierten Grundleistungen zuzuweisen, noch geht es darum, Einschätzungen darüber zu geben, inwieweit die hier als Grundleistungen ausgewiesenen Leistungen in den Kantonen bzw. Gemeinden der Schweiz tatsächlich verfügbar und zugänglich sind. Angesichts des derzeitigen Wissensstandes wären solche Einschätzungen reine Spekulation.

Um Missverständnissen vorzugreifen sei ergänzt: Die Vorstellung, es seien alle genannten Leistungen überall im gleichen *Umfang* und in gleicher *Form*, *Trägerschaft*, gleichem *Zuschnitt* usw. bereitzustellen, wird hier ausdrücklich zurückgewiesen. Stattdessen wird davon ausgegangen, dass die Bereitstellung eines bedarfsgerechten Leistungsangebots die jeweiligen lokalen bzw. regionalen Verhältnisse (Bevölkerungsstruktur, Siedlungs- und Wohnstrukturen, Mobilität, Bildungsnachfrage, Verteilung von Haushaltsstrukturen und Familienformen etc.), das in einem Gebiet bereits bestehende Angebot und die dort gewachsenen Kooperations- und Entscheidungsstrukturen berücksichtigen muss. Gerade für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe haben sich Ansätze einer dezentralen und partizipativen Planung und Steuerung des Angebots bewährt (vgl. Maykus/Schone 2010).

Für die Leistungsfähigkeit eines Kinder- und Jugendhilfesystems (in seiner jeweiligen nationalen, regionalen oder lokalen Ausprägung) sind Fragen der Steuerung des Angebots, der Koordination zwischen Kostenträgern und Leistungserbringern und der Zugangswege zu

²⁰⁰ Bezug und Grundlagen: Stefan Blülle (2010) "Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe", Arbeitspapier z.H. des Bundesamtes für Sozialversicherungen / Arbeitsgruppe zur Beantwortung des Postulats Fehr (07.3725); Stefan Schnurr (Dezember 2010) Grundleistungsangebot für Kinder, Jugendliche und Familien. Arbeitspapier z.H. des Bundesamtes für Sozialversicherungen / Arbeitsgruppe zur Beantwortung des Postulats Fehr (07.3725). Protokoll Arbeitsgruppe zur Beantwortung des Postulats Fehr (07.3725) zur Sitzung vom 07.12.2010.

den Leistungen von ganz erheblicher Bedeutung. Diese Themen werden in diesem Beitrag ausgeklammert.²⁰¹

2.1 Allgemeine Förderung von Kindern, Jugendlichen und Familien

2.1.1 Kinder- und Jugendarbeit

Begriffsverständnis

Kinder- und Jugendarbeit ist ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen unter der übergreifenden Zielsetzung der "Förderung des Heranwachsens von Kindern und Jugendlichen" und der Entwicklung von "Selbständigkeit, Autonomie und sozialer Verantwortung" (Botschaft zum Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen 2010, S. 6809). Kinder- und Jugendarbeit bietet Kindern und Jugendlichen Orte und Gelegenheiten für vielfältige Erlebnisse, Erfahrungen und weitgehend selbst gesteuerte Aktivitäten. Diese bewegen sich in einem weiten Spektrum zwischen Freizeitaktivitäten, musisch-kulturellen Tätigkeiten und Veranstaltungen, Formen der politischen, kulturellen und ästhetischen Bildung, sowie Projekten zur politischen Partizipation. Kinder- und Jugendarbeit kann verstanden werden als ein Feld der Erziehung und Bildung neben Familie, Schule und Berufsbildung. Es haben sich zwei Grundformen herausgebildet: die verbandliche und die offene Kinder- und Jugendarbeit (vgl. Botschaft zum Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen 2010, S. 6810 f.; Dachverband Offene Jugendarbeit Schweiz 2007). Träger des ersten Typs sind Jugendverbände und -organisationen, die als Assoziationen von Jugendlichen (und Kindern) Formen der Mitgliedschaft kennen (z.B. Blauring, Cevi, Pfadi). Träger des zweiten Typs sind vor allem die Gemeinden, teilweise Kirchgemeinden, seltener Vereine.²⁰²

Anlässe, Problemlagen, Herausforderungen

Die meisten Kinder und Jugendliche schätzen Orte, an denen sie sich in Gruppen von (etwa) Gleichaltrigen treffen, um gemeinsam Zeit zu verbringen. Gleichzeitig ist ihnen aber häufig der Zugang zu attraktiven und anregenden Orten und Freizeitangeboten erschwert, weil sie kein bedarfsdeckendes eigenes Einkommen haben und/oder nur eingeschränkt mobil sind. Ein Merkmal der offenen Kinder- und Jugendarbeit ist, "dass ihre äusserst unterschiedlichen Angebote ohne Mitgliedschaft und Vorbedingungen von Kindern und Jugendliche genutzt werden" können (Botschaft zum Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen 2010, S. 6811). Offene und aufsuchende Kinder- und Jugendarbeit besitzt das Potenzial, auch solche Kinder und Jugendliche anzusprechen, die

²⁰¹ Für eine exemplarische Auseinandersetzung mit Fragen der Angebots- und Zugangssteuerung der Kinder- und Jugendhilfe in einem Kanton der Deutschschweiz siehe "Kinder- und Jugendhilfe im Kanton Basel-Landschaft: Bestandesaufnahme und Entwicklungsperspektiven. Entwurf für das Konsultationsverfahren Ergebnisse des Projekts 'Konzept Jugendhilfe Basel-Landschaft' Verabschiedet von der Projektgruppe am 16.09.2010, <http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/polit-rechte/vernehtml/vern2011/kinderhilfe/bericht.pdf>

²⁰² Gemeint sind Trägervereine der offenen Jugendarbeit, die ihre Leistungen im Auftrag von Kommunen anbieten oder mit Gemeinden kooperieren. An junge Menschen adressierte Angebote von Sport- und Musikvereinen, Feuerwehren usw. sind in der Regel um die gekonnte Ausübung bestimmter Tätigkeiten zentriert und fallen deshalb nicht unter den Begriff der Kinder- und Jugendarbeit.

sich nicht an einen Verband oder Verein binden wollen und durch andere Angebote nur schwer erreicht werden. Viele Kinder und Jugendliche schätzen auch Kontakte zu Erwachsenen, die weder ihre Eltern noch ihre Lehrpersonen oder Vorgesetzten sind. Kinder- und Jugendarbeit antwortet auf diese Konstellation und bietet kinder- und jugendgemässe Gruppen bzw. einfach zugängliche und allen offen stehende Treffpunkte. Dort finden junge Menschen neben anderen Kindern/Jugendlichen auch Erwachsene vor, die als Gesprächspartner, ‚Versuchspersonen‘ und Bildungsbegleiter genutzt werden können. Eine aktuelle Herausforderung besteht darin, dass die Nutzung privater und öffentlicher Räume für Kinder und Jugendliche zunehmend durch Verbote eingeschränkt wird.

Zielgruppen

Kinder- und Jugendarbeit richtet sich unspezifisch an alle Kinder und Jugendlichen bis zu einem Alter von etwa 25 Jahren. Die leitenden Prinzipien der Kinder- und Jugendarbeit sind: Offenheit, Freiwilligkeit, Interessenorientierung und Partizipation; Kinder- und Jugendarbeit verzichtet auf Curricula und Leistungserwartungen. Zu den wichtigsten Formen zählen: Gruppenarbeit, Offener Treff, Projektarbeit, Ferienlager, Reisen, Projektarbeit, Kulturveranstaltungen, zielgruppenbezogene Angebote (Mädchen, Jungen, Jugendliche mit Migrationshintergrund) (vgl. Sturzenhecker/Richter 2010, S. 469). Die Angebote der Kinder- und Jugendarbeit zeichnen sich dadurch aus, dass sie wenig vorstrukturiert sind und dadurch eigensinnige Muster der Nutzung durch Kinder und Jugendliche ermöglichen bzw. dazu herausfordern.

Zielsetzungen und angestrebte Wirkungen

Kinder- und Jugendarbeit bietet Kindern und Jugendlichen Gelegenheiten zur Erprobung und Entwicklung ihrer Möglichkeiten und Fähigkeiten, zur Reflexion von Alltagserfahrungen, zur mitgestaltenden Auseinandersetzung mit der sozialen und natürlichen Umwelt, zur Herausbildung von Urteils- und Handlungsfähigkeit sowie zur Übernahme sozialer und politischer Verantwortung. Sie ist damit ein Feld der informellen Bildung und zeigt sich in empirischen Studien als Lernort für differenzierte Beziehungsformen, Erprobungsraum für geschlechtliche Identität, Ort interkultureller Erfahrungen, Aneignungsort für Kompetenzen, Ort der Erprobung von Verantwortungsübernahme und Ort ästhetischer Selbstinszenierung (Müller/Schmidt/Schulz 2005).

2.1.2 Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung

Begriffsverständnis

Der Begriff bezeichnet die in öffentlicher Verantwortung erbrachten Angebote der Betreuung, Erziehung und Bildung von Kindern ausserhalb der Familie in Krippen, Kindertagestätten, Horten, Mittagstischen, Tagesfamilien und Tagesschulen (vgl. Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung SR 861; Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKKF 2008, S. 12 f.; Forrer-Kasteel/Shenton-Bärlocher 2008).

Anlässe, Problemlagen, Herausforderungen

Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung antwortet auf Herausforderungen, die mit der Pluralisierung von Familienformen, dem Wandel von Mustern der Aufgabenteilung

zwischen den Geschlechtern, der steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen und der Entgrenzung von Familienzeit, Erwerbszeit und Bildungszeit verbunden sind.

Typische Zielgruppen, Interventionsebenen

Das Gesamtspektrum der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung richtet sich an alle Heranwachsenden bis zum Ende der Schulpflicht. Die verschiedenen Formen unterscheiden sich jedoch unter anderem durch das Alter der Zielgruppen, für die sie angeboten werden.

Zielsetzungen und angestrebte Wirkungen

Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung soll Kindern und Jugendlichen erweiterte Gelegenheiten der Bildung und Entwicklung eröffnen: durch die optionale Ausdehnung von Bildungszeit in die Stunden ‚vor und nach der Schule‘, durch die Ermöglichung von Kontakten und Beziehungen mit anderen Kindern/Jugendlichen, durch Erfahrungen im sozialen Miteinander, durch gezielte Anregungen und Förderung (musische, sportliche Aktivitäten, Erkundungsprojekte, Hausaufgabenunterstützung etc.). Indem sich diese Angebote sowohl vom Schulunterricht als auch von den Anregungsmilieus in den Herkunftsfamilien unterscheiden und diese ergänzen, können sie - so eine weitere bedeutsame Zielsetzung - sozial benachteiligten Schülerinnen und Schülern Möglichkeiten zur Bildung und Entwicklung eröffnen, die ihnen sonst mit hoher Wahrscheinlichkeit verschlossen bleiben würden und damit die Bildungs- und Teilhabechancen von sozial benachteiligten Kindern und Jugendlichen verbessern.²⁰³ In sozialpolitischer und geschlechterpolitischer Perspektive soll familien- und schulergänzende Kinderbetreuung dazu beitragen, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit zu verbessern und insgesamt die Spielräume für eine flexible Aufgabenteilung zwischen den Geschlechtern und für eine Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern erweitern.

2.1.3 Elternbildung

Begriffsverständnis

Elternbildung ist Erwachsenenbildung für Erziehende. Unter Elternbildung lassen sich solche Angebote und Veranstaltungen zusammenfassen, die sich an Eltern (Erziehende) wenden und ihnen Gelegenheiten eröffnen, sich mit allgemeinen und persönlichen Themen des Elternseins auseinanderzusetzen. Elternbildung ist gekennzeichnet durch eine grosse Vielfalt an Trägern und Formen.²⁰⁴ Die Angebote reichen von offenen Bildungsformen bis zu stan-

²⁰³ Empirische Studien zu Ganztagschulen bzw. Tagesschulen aus Deutschland und der Schweiz zeigen "protektive" Wirkungen und leicht positive Effekte auf Schulnoten und Leistungsmotivation (Fischer/Kuhn/Klieme 2009) sowie positive Effekte auf die kindliche Entwicklung, wie z.B. Sprachkompetenzen, Alltagsfertigkeiten, sozio-emotionale Verhaltensstärken, Konzentrationsfähigkeit und den kompetenten Umgang mit neuen Situationen (Schüpbach 2010; Schüpbach/Scherzinger/Herzog 2010).

²⁰⁴ Elternbildung wird zur Zeit von etwa 1'000 verschiedenen Organisationen angeboten, die sich in einem Dachverband zusammengeschlossen haben (Elternbildung CH 2011).

standardisierten Trainings, die sich auf jeweils unterschiedliche Ansätze und Bezugstheorien beziehen (eine aktuelle Übersicht bei: Elternbildung CH 2010).

Anlässe, Problemlagen, Herausforderungen

Ansatzpunkt der Elternbildung sind die Herausforderungen, die mit Elternschaft und Erziehungsverantwortung verbunden sind. Angebote der Elternbildung bereiten bspw. auf die Elternschaft vor, informieren über Phasen der kindlichen Entwicklung, über Antworten auf kindliche Grundbedürfnisse oder ermöglichen im Austausch mit anderen Eltern eine reflektierende Beschäftigung mit Entwicklungsphasen, Erziehungsaufgaben, lebensphasenspezifischen Übergängen oder besonderen Lebenssituation und Belastungen (z.B. Krankheit, Trauer).

Zielgruppen

Elternbildung richtet sich an alle Erziehende. Angesichts der wachsenden Heterogenität der Personen, die Erziehungsaufgaben wahrnehmen, werden vermehrt zielgruppenspezifische Programme angeboten. Diese nehmen z.B. auf die sprachlichen Voraussetzungen besondere Rücksicht. Angebote, die sich an Migrantinnen und Migranten wenden, kombinieren bisweilen Elternbildung mit Sprachförderung.

Zielsetzungen und angestrebte Wirkungen

Im Mittelpunkt der Elternbildung steht die Vermittlung bzw. Aneignung von Kenntnissen und Fähigkeiten, die für die Erziehung und das Zusammenleben mit Kindern von Bedeutung sind. Elternbildung zielt generell auf eine Stärkung der Erziehungskompetenz. Dabei orientiert sie sich an den jeweiligen Bedarfen, den erlebten Unsicherheiten und thematischen Interessen ihrer Teilnehmenden. In manchen Angeboten der Elternbildung mag es primär um die Aneignung von Kenntnissen und Fähigkeiten guter Pflege und Ernährung oder um den Erwerb von "Feinfühligkeit" (vgl. Grossmann/Grossmann 2009) im Umgang mit kleinen Kindern gehen. In anderen Angeboten können Formen der Alltags- und Freizeitgestaltung oder Formen der Aushandlung mit Jugendlichen im Mittelpunkt stehen. Manche Angebote zielen auf die Erweiterung des Handlungsrepertoires in der Elternrolle (Elterncoaching). Wieder andere können sich bspw. auf eine Erweiterung der Medienkompetenz von Erziehenden konzentrieren. Ein weiteres übergreifendes Ziel von Elternbildung ist es, Eltern Gelegenheiten zu Kontakten mit anderen Eltern/Familien zu bieten und ihre soziale Vernetzung zu fördern.

2.2 Beratung und Unterstützung zur Bewältigung allgemeiner Herausforderungen und schwieriger Lebenslagen

Beratungsangebote spielen im Folgenden eine wichtige Rolle. Zum besseren Verständnis wird daher einleitend erläutert, was unter Beratung verstanden wird.

"Beratung (engl. *counselling*) ist eine spezifische Form der zwischenmenschlichen Kommunikation: Eine Person ist (oder mehrere Personen sind) einer anderen Person (oder mehreren Personen) dabei behilflich, Anforderungen und Belastungen des Alltags oder schwierige Probleme und Krisen zu bewältigen. Beratung umfasst Hilfen bei der kognitiven und emotionalen Orientierung in undurchschaubaren und unübersehbaren Situationen und Lebenslagen. Sie unterstützt Ratsuchende dabei, Wahlmöglichkeiten abzuwägen, sich angesichts mehrerer Alternativen zu entscheiden oder aber Optionen bewusst offen zu halten. Beratung

ermöglicht und fördert Zukunftsüberlegungen und Planungen, die aus neu gewonnen Orientierungen und getroffenen Entscheidungen resultieren, sie hilft Ratsuchenden, die Planungsschritte zu realisieren und begleitet erste Handlungsversuche mit Reflexionsangeboten. (...) Beratung kann präventive, akut problembewältigende und rehabilitative, wieder normalisierende Aufgaben erfüllen. (...) Beratung zielt auf die Förderung und (Wieder-) Herstellung der Bewältigungskompetenzen der Klient(inn)en selbst und ihrer sozialen Umwelt, ohne ihnen die eigentliche Problemlösung abnehmen zu wollen" (Nestmann/Sickendiek 2011, S. 109 f.).

Beratungsangebote sind grundsätzlich frei zugänglich. Sie stehen Kindern, Jugendlichen und Erziehenden zur Verfügung und können von diesen aktiv nachgefragt werden, auch im Modus der ‚Selbstbeschaffung‘ ohne Vermittlung durch eine Fachstelle oder Behörde. Länger andauernde Beratungsprozesse können als Leistungen ausgestaltet sein, für die eine Indikation bzw. Einzelfallentscheidung durch eine Fachstelle oder Behörde erforderlich ist.

Die Inanspruchnahme von Beratung ist im Grundsatz freiwillig. Im Interesse eines wirksamen Kindesschutzes kann es aus fachlicher und berufsethischer Sicht zulässig und geboten sein, Eltern bzw. Sorgeberechtigte darauf zu verpflichten, an Gesprächen mit autorisierten Fachpersonen teilzunehmen und Beratung in Anspruch zu nehmen (Güterabwägung, Verhältnismässigkeit). Für den Umgang mit Eltern, die sich zunächst nicht kooperationsbereit zeigen, braucht es besondere Beratungskompetenzen. Unter dem Stichwort 'Beratung mit unfreiwilligen Klienten' kennt die Soziale Arbeit Beratungsmodelle, die das Ziel unterstützen, auch unter solchen erschwerten Bedingungen Kooperations- und Arbeitsbeziehungen aufzubauen (z.B. Calder 2008; Conen/Cecchin 2007; Seithe 2008).

Die Kindesschutzbestimmungen des Zivilgesetzbuches eröffnen verschiedene Wege, Erziehende zur Inanspruchnahme von Beratung zu verpflichten. Beratung kann bspw. als ‚geeignete Massnahme‘ gemäss Art. 307 ZGB angeordnet werden; auch die sogenannte Erziehungsbeistandschaft gemäss Art. 308 Abs. 1 ZGB kann als Rahmen für angeordnete Beratung bzw. für Beratung in einem Zwangskontext verstanden werden (Häfeli 2005, S. 134 ff; 137 f.). Es kann davon ausgegangen werden, dass alle Formen von Beratung, die angeboten werden, auch angeordnet werden können. Als typische Anlässe für angeordnete Beratungen können Trennungs-, Scheidungs- und Besuchsrechtskonflikte genannt werden. Verschiedentlich ordnen auch Zivilgerichte Beratung an für Eltern, die sich bezüglich der Kinderbelange nicht einig sind; Ziel einer angeordneten Beratung ist es, die Eltern darin zu unterstützen, zu einvernehmlichen Entscheiden zu kommen.

2.2.1 Beratung und Unterstützung für Kinder und Jugendliche

Begriffsverständnis

Beratung, die spezifisch an Kinder und Jugendliche adressiert ist, wird von Beratungsstellen, telefonischen und internetbasierten (Chatberatung) Beratungsdiensten angeboten. Auch die Schulsozialarbeit eröffnet Kindern und Jugendlichen einen einfachen und lebensweltnahen Zugang zu Beratung. Zugänge zu Beratung bieten auch aufsuchende Dienste wie z.B. die Mobile Jugendarbeit oder Beratungsangebote im Kontext aufsuchender (Präventions-) Kampagnen.

Anlässe, Problemlagen, Herausforderungen

Typische Anlässe und Problembezüge sind: Alltagsprobleme; Psychosoziale und emotionale Probleme; Konflikte in der Familie, mit Geschwistern, Gleichaltrigen, Freunden/Freundinnen; Mitbetroffenheit von Trennungs- und Scheidungskrisen; Mitbetroffenheit von Partnerschaftsgewalt bzw. häuslicher Gewalt, Sucht oder Krankheit von Eltern; Betroffenheit von körperlicher oder sexueller Gewalt; Konflikte mit Lehrpersonen, Schulangst, Prüfungsangst; Einsamkeit, Isolation, Niedergeschlagenheit, Mutlosigkeit, depressive Stimmungen; Sexualität und Beziehungskrisen; Schwangerschaftskonflikte; Probleme und Konflikte in Arbeit oder Ausbildung; Probleme mit Ernährung und Aussehen; Sucht. Dokumentationen des Angebots "Telefon 147" zeigen, dass (bei diesem telefonischen Angebot) Sexualität, Freundschaft, Liebe und Familie die dominierenden Beratungsthemen sind.

Typische Zielgruppen, Interventionsebenen

Der grösste Teil der Beratungsangebote richtet sich unspezifisch an alle Kinder und Jugendlichen. Darüber hinaus gibt es Beratungsangebote, die sich durch spezifische thematische Bezüge ausweisen, wie z.B. Drogenberatung, Beratung bei Essstörungen. Opferhilfeberatungsstellen (bzw. Beratungsstellen, die Aufgaben nach Opferhilfegesetz wahrnehmen), leisten und/oder vermitteln Beratung und Unterstützung für Personen, die durch eine Straftat in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität beeinträchtigt wurden. Diese Beratungsangebote richten sich auch an Kinder- und Jugendliche, die von Partnergewalt mitbetroffen oder selbst Opfer von Gewalt sind.

In jüngster Zeit wird auch vermehrt Beratung und Unterstützung für Jugendliche und junge Erwachsene an den Übergängen von der Schule in Berufsausbildung und Erwerbsarbeit angeboten. Diese Leistungen richten sich vor allem an Jugendliche und junge Erwachsene mit wenig attraktiven Bildungsabschlüssen, die Schwierigkeiten haben, Berufswahlentscheidungen zu treffen und eine Lehrstelle finden und die in vielen Fällen durch besondere Herausforderungen in ihrer Herkunftsfamilie oder anderen Lebenskontexten belastet sind. Dieser Leistungstyp befindet sich an den Schnittstellen der Kinder- und Jugendhilfe zu Schule, Berufsbildung, Arbeitsvermittlung und Sozialhilfe. Das Handlungsrepertoire umfasst neben Beratung und Coaching (Berufsintegrationscoaching) auch Formen einer intensiven Begleitung, die einen längeren Zeitraum umfasst und oft Gespräche mit Eltern, Ausbildnern und anderen Personen einschliesst, die für die Lebenssituation eines begleiteten Jugendlichen bedeutsam sind (vgl. Schaffner 2008, S. 206 f.). Solche Handlungskonzepte gehen davon aus, dass ohne Stabilisierung der Lebenssituation und der sozialen Integration die berufliche Integration wenig Aussichten auf Erfolg hat (Müller/Schaffner 2007, S. 73).

Zielsetzungen und angestrebte Wirkungen

Beratung kann wichtige Beiträge zur Persönlichkeitsentwicklung, zum biografischen Lernen und zum Erwerb von Lebensführungskompetenzen leisten. Kinder und Jugendliche erfahren Aufmerksamkeit, Respekt und Anerkennung. Sie werden darin unterstützt, eine sie belastende Situation besser zu verstehen und besser zu bewältigen.

Beratung hilft dabei, Entwicklungsmöglichkeiten zu entdecken und offen zu halten. Sie begleitet Kinder und Jugendliche in belastenden Entscheidungssituationen und unterstützt sie dabei, Handlungsschritte zur Bewältigung von Herausforderungen und Problemen zu erproben sowie Sozial- und Selbstkompetenzen zu erwerben bzw. auszubauen. Auch die Be-

wältigung schwerer Belastungen und traumatisierender Erfahrungen kann durch Beratung unterstützt werden.

2.2.2 Schulsozialarbeit

Begriffsverständnis

Schulsozialarbeit ist eine Beratungs- und Unterstützungsressource für Heranwachsende, die dort verfügbar gemacht wird, wo sich junge Menschen alltäglich aufhalten: in Schulen. Sie bietet Kindern und Jugendlichen vor allem eine unabhängige Anlauf- und Beratungsstelle, die sie kraft eigener Entscheidung in Anspruch nehmen können, sowie projektförmige Lern- und Bildungsgelegenheiten ausserhalb des Unterrichts.²⁰⁵

Anlässe, Problemlagen, Herausforderungen

Schulsozialarbeit antwortet auf die "Lebenslage Schülersein" (Oelerich 2002). Schule ist ein wichtiger Bereich der Lebenspraxis von Kindern und Jugendlichen. Unterricht und formale Bildung weisen stets auch eine soziale Dimension und eine Erfahrungsdimension auf (Fend 2006). Schule kann Ausgangspunkt und Austragungsort von Krisen und Konflikten werden. Probleme und Krisen, die mit der Schule (als Institution, als Ort) verknüpft sind, können die Bewältigung alterstypischer Entwicklungsaufgaben in anderen Lebenskontexten belasten; Krisen und Probleme, die in der Familie oder anderen Lebenskontexten entstehen, können den Bildungserwerb gefährden und die Schulleistungen beeinträchtigen. Die Anlässe, aus denen Kinder und Jugendliche Beratungen bei der Schulsozialarbeit nachfragen, umfassen das gesamte Spektrum alterstypischer Themen; als dominante Themen erweisen sich Schule, Familie und Gewalt (Baier 2008, S. 96).

Typische Zielgruppen, Interventionsebenen

Schulsozialarbeit richtet ihre Angebote an alle Schülerinnen und Schüler ihres Zuständigkeitsbereichs. Beratung von Kindern und Jugendlichen (als Einzel- und Gruppenberatung) zeigt sich empirisch als Leistungstyp, der die stärkste Nachfrage erfährt. Beratung wird von Schülerinnen und Schülern in der Regel aktiv nachgefragt und nach individuellen Präferenzen in Anspruch genommen. Zu den weiteren typischen Aufgaben zählen: Beratung von Lehrpersonen; Zusammenarbeit mit Eltern; Unterstützung bei der Bearbeitung von Konflikten zwischen Schülerinnen/Schülern sowie zwischen Lehrpersonen und Schülerinnen/Schülern; Durchführung und/oder Begleitung von Lern-, Bildungs- und Beteiligungsprojekten (z.B. zur Gesundheitsförderung oder zum Umgang mit Konflikten); Mitwirkung bei Projekten der Schulentwicklung; Vernetzung mit anderen Diensten und Fachstellen der Kinder- und Jugendhilfe einschliesslich der für die Aufgaben des Kinderschutzes zuständigen Stellen und Behörden (Baier 2008, S. 98).

Zielsetzungen und angestrebte Wirkungen

Schulsozialarbeit unterstützt Heranwachsende bei der Ausgestaltung der Lebenslage „Schülersein“ und bei der Bewältigung der altersmässigen Entwicklungsaufgaben. Sie leistet einen

²⁰⁵ Für Definitionen von Schulsozialarbeit siehe auch Speck (2009) und Baier/Heeg (2011).

Beitrag dazu, dass lebenspraktische Krisen und Krisen im Bildungserwerb besser bearbeitbar werden. Ihre spezifische Leistungsfähigkeit liegt dabei unter anderem darin begründet, dass sie junge Menschen in ihrem Schülersein ernst nimmt, sie aber nicht auf ihre Rolle als Schülerin oder Schüler reduziert, sondern den Blick auf die gesamte Lebenspraxis öffnet, also die 'Person in ihrer Situation' thematisiert, verschiedene Lebenskontexte einbezieht und wechselseitige Einflüsse (Schule, Familie, Gleichaltrige usw.) beachtet (Schnurr/Baier 2008). Gleichzeitig öffnet Schulsozialarbeit Zugänge zu anderen Fachdiensten der Kinder- und Jugendhilfe (z.B. zu spezialisierten Beratungsangeboten, zum Kinderschutz) und zu Fachdiensten des Gesundheitssektors und erfüllt so eine wichtige Vermittlungsfunktion.

2.2.3 Beratung und Unterstützung für Erziehende

Begriffsverständnis

Unter dieser Überschrift werden hier primär Beratungsangebote zusammengefasst, die sich an Eltern bzw. Erziehende wenden.²⁰⁶

Anlässe, Problemlagen, Herausforderungen

Die meisten Beratungsangebote für Eltern antworten auf die vielfältigen in den Alltags verankerten, sozialen und emotionalen Herausforderungen, die mit Elternschaft, Paarbeziehungen und Familienleben verbunden sind. Häufige Anlässe für die Inanspruchnahme von Beratung sind: Verunsicherungen und kritische Situationen im Zusammenhang mit Erziehungsfragen; Entwicklungsauffälligkeiten; Schulprobleme (Leistungserwartungen, Schulabsentismus); Konflikte über den Grad an Autonomie von Kindern und Jugendlichen; Jugenddelinquenz; Störungen der Kommunikation zwischen Eltern und Kindern; Konflikte zwischen Geschwistern usw. Als weitere Anlässe können Paarkonflikte, Trennungs- und Scheidungskonflikte sowie Besuchsrechts- und Sorgerechtskonflikte genannt werden. Auch Gewalt gegen Partner oder Kinder bildet einen Anlass für die Inanspruchnahme von Beratung oder kann in Beratungsprozessen zur Sprache kommen.

Eine spezielle Form der Beratung ist die *Krisenberatung*. Krise ist definiert worden als „Verlust des seelischen Gleichgewichts, den ein Mensch verspürt, wenn er mit Ereignissen und Lebensumständen konfrontiert wird, die er im Augenblick nicht bewältigen kann, weil sie von der Art und vom Ausmass her seine durch frühere Erfahrungen erworbenen Fähigkeiten (...) zur Bewältigung seiner Lebenssituation überfordern“ (Sonneck 2000, S. 16). Typische Anlässe für Krisenberatung sind zugespitzte, eskalierende Situationen, in denen die Handlungsfähigkeit der Beteiligten erheblich eingeschränkt ist, ihre Integrität bedroht ist und "alle bisher bekannten Deutungsmuster und Bewältigungsstrategien versagen" (Rote-

²⁰⁶ Die Erwartung ist, dass Kinder bei ihren leiblichen Eltern aufwachsen und diese zugleich das Sorgerecht ausüben. Dies ist aber nicht immer der Fall. "Eltern" bezeichnet im Folgenden nicht primär ein Abstammungsverhältnis, sondern eine soziale Rolle. Die beschriebenen Leistungen richten sich primär an diejenigen Personen, welche die Verantwortung für das Aufwachsen eines oder mehrere Kinder übernehmen, seien diese nun ihre leiblichen Kinder oder nicht. Für die Bezeichnung dieser Rolle wird auch der Begriff "Erziehende" gebraucht. In der Literatur ist teilweise - in Anlehnung an die Verwendung von "care-person" in der englischsprachigen Literatur - auch von der "Sorgeperson" die Rede. Mit "Sorgeberechtigten" sind demgegenüber diejenigen Personen gemeint, die das Sorgerecht ausüben - unabhängig davon, in welchem Verwandtschaftsverhältnis sie zum Kind stehen; "Sorgeberechtigte" bezeichnet also ein Rechtsverhältnis.

ring/Lengemann 2001, S. 703). Dabei kann es sich bspw. um eskalierende Konflikte zwischen Erziehenden oder um eskalierende Autonomiekonflikte zwischen Erziehenden und Kindern/Jugendlichen handeln. In akuten Krisensituationen besteht ein erhöhtes Risiko, dass junge Menschen Partnerschaftsgewalt miterleben oder selbst direkten Gewalterfahrungen, Misshandlungen oder Vernachlässigung ausgesetzt sind (vgl. Hensen 2005, S. 533). Krisenberatung zielt auf die Bewältigung der akuten Krise und sorgt dafür, dass durch sie keine (weiteren) Schäden entstehen; sie deeskaliert, entlastet, schätzt die akuten Gefährdungsrisiken ein, sorgt unmittelbar für den erforderlichen Schutz und stellt im Anschluss an eine erfolgreiche Bewältigung der Krisensituation sicher, dass im Bedarfsfall weitere Leistungen zugänglich gemacht werden (vgl. Jugendamt der Stadt Dormagen 2011, S. 317). Zur Gewährleistung eines wirksamen Schutzes von Kindern und Jugendlichen in familialen Krisensituationen ist ein ambulanter Krisendienst vorzuhalten, der an sieben Tagen auch ausserhalb üblicher Dienstzeiten abrufbar ist und über die erforderlichen Qualifikationen und Erfahrung verfügt.

Eine weitere spezielle Form von Beratung und Unterstützung ist die *Inkassohilfe* (Alimenteninkasso).²⁰⁷ Säumige Unterhaltszahler entziehen Kindern und/oder Ehegatten wichtige Teile der ihnen zustehenden materiellen Ressourcen. Das Durchsetzen der Ansprüche erfordert oft sehr viel Zeit und Energie. Besonders in Familien, die von Armut bedroht oder betroffen sind, stellt fehlender oder unregelmässig gezahlter Unterhalt eine erhebliche Belastung dar. Fehlender Unterhalt hat auch über die materiellen Ausstattungs- und Ernährungsfragen hinaus oft ungünstige Auswirkungen auf das soziale Zusammenleben in einer Familie und kann die Entwicklung von Kindern beeinträchtigen. Die Inkassohilfe berät und unterstützt Unterhaltsberechtigte bei der Durchsetzung ihrer Ansprüche. Sie leistet damit einen wichtigen Beitrag zur Entlastung und zur sozialen Sicherheit von (Alleinerziehenden-) Familien.

Typische Zielgruppen, Interventionsebenen

Die Gruppe der an Eltern adressierten Beratung umschliesst ein weites Spektrum. Für eine grobe Orientierung lassen sich zwei Gruppen unterscheiden: Zum einen gibt es Formen einer allgemeinen Beratung zu Fragen der Erziehung und des Zusammenlebens in der Familie. Angebote dieses Typs treten bspw. unter den Bezeichnungen *Familienberatung*, *Erziehungsberatung*, *Paarberatung* auf. Zum anderen haben sich Beratungsangebote herausgebildet, die sich durch eine besondere Berücksichtigung von speziellen Lebenslagen, Problemlagen, oder kritischen (Entscheidungs-) Situationen im Lebenslauf auszeichnen. Bekannte Typen lebens- oder problemlagenbezogener Beratung sind: *Elternberatung bei Schwangerschaft und Geburt*; *Beratung von Eltern in Partnerschaftskonflikten*, *Trennungs- und Scheidungsberatung*; *Beratung bezüglich der Regelung und Wahrnehmung der elterlichen Sorge und des Besuchsrechts*; *Beratung*

²⁰⁷ Die Inkassohilfe ist neben der Alimentenbevorschussung die zweite Säule der Alimentenhilfe. Die Alimentenhilfe sichert die Unterhaltsleistungen von Kindern und Ehegatten; ergänzt wird sie durch die internationale Alimentenhilfe auf der Grundlage internationaler Übereinkommen (Bundesamt für Sozialversicherungen 2011). Rechtsgrundlage auf Bundesebene sind die Artikel 131 Absatz 1 und 2, Artikel 293 Absatz 2 Artikel 290 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches. Die weitere rechtliche Ausgestaltung und die Umsetzung der Alimentenhilfe liegen zu einem grossen Teil in der Kompetenz der Kantone. Die kantonalen Bestimmungen zur Alimentenhilfe wie auch die Praxen der Umsetzung weisen grosse Unterschiede auf. Ein aktueller Bericht des Bundesrats dokumentiert Ausgestaltung und Probleme der Alimentenhilfe und unterbreitet Vorschläge zur Behebung von Mängeln und zu einer Harmonisierung der Alimentenhilfe (ebd.).

bezüglich *Vaterschaft, Unterhalt und Sorgerecht; Beratung von Eltern und weiteren Bezugspersonen von körperlich und/oder geistig behinderten Kindern*. Ein weiterer Typ themenspezifischer Beratung ist die Beratung für Erwachsene, die an einer *Adoption* interessiert sind. Zunehmende Bedeutung gewinnt die Beratung zu Konflikten zwischen getrennt lebenden Eltern oder verschiedenen Erziehenden über die Gestaltung der elterlichen Sorge.

Ein verbreiteter Angebotstyp, der sich spezifisch an Eltern mit Säuglingen und Kleinkindern richtet, ist die *Mütter- und Väterberatung*. Dabei handelt es sich um dezentral organisierte Dienste, die sie sowohl stationäre als auch aufsuchende Beratung anbieten. Im Mittelpunkt der Beratungstätigkeit stehen vorwiegend Themen der kindlichen Entwicklung, Pflege, Ernährung, Erziehung und der Herausforderungen der Mutterrolle bzw. Vaterrolle.

Ein weiteres Beratungsangebot hat sich im Zuge der Umsetzung des Opferhilfegesetzes herausgebildet: *Opferhilfeberatungsstellen* (bzw. Beratungsstellen, die Aufgaben nach Opferhilfegesetz wahrnehmen), leisten und/oder vermitteln Beratung und Unterstützung für Personen, die durch eine Straftat in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität beeinträchtigt wurden. Diese Beratungsangebote richten sich damit auch an Opfer von Partnergewalt sowie an Kinder- und Jugendliche, die von Partnergewalt mitbetroffen oder selbst Opfer von Gewalt sind.

Zielsetzungen und angestrebte Wirkungen

Beratung orientiert sich grundsätzlich an den Anliegen, Belastungen und Problemen derer, die sie in Anspruch nehmen.

Häufig setzt Beratung bei Problemen der alltäglichen Lebenswelten und Lebenssituationen der Ratsuchenden und ihren subjektiven (Belastungs-) Erfahrungen an. Beratung will sie darin unterstützen, neue und differenzierte Sichtweisen auf Belastungen und Probleme sowie weiterführende Handlungsmöglichkeiten zu entwickeln. Ein typisches Ausgangsszenario von Beratung ist es, die bereits praktizierten (aber meist nicht als befriedigend erlebten) Bewältigungsversuche der Ratsuchenden anzuerkennen, ohne die von ihnen erlebten Probleme zu verharmlosen. Als typische Ziele der an Eltern adressierten Beratung können genannt werden: die Erweiterung der kommunikativen Kompetenzen und der Reflexionsfähigkeit der Beteiligten; die Klärung von Rollen und die (Wieder-) Herstellung von Rollensicherheit im Verhältnis der Generationen; die Unterstützung bei der Bewältigung von kritischen Lebensereignissen; die Klärung von Konflikten; die Unterstützung bei bedeutsamen biographischen Entscheidungen (z.B. in Bezug auf die Gestaltung der Paarbeziehung, Trennung, Lebensort). Beratung kann dazu beitragen, die Familienbeziehungen und das Familienklima zu verbessern, ist aber keineswegs auf die Harmonisierung oder Stabilisierung einer vorgefundenen Familienkonstellation voreingestellt.

Beratung verhält sich gegenüber Gewalt nicht neutral. Professionelle Beratende werden Berichte über Gewalt gegen Kinder oder Partner in der Familie weder aus den in der Beratung zu behandelnden Themen aktiv ausschliessen noch überhören. Konfrontative Interventionen - etwa die Konfrontation einer Gewalt ausübenden Person mit dem Leid, das ihre Handlungen verursachen oder die Konfrontation mit der rechtlichen Bewertung und den rechtlichen Folgen von gewalttätigen Handlungen - sind integrale und unverzichtbare Bestandteile im Repertoire einer an Eltern adressierten Beratung. Auch die Bewältigung von Verletzungen der psychischen und sozialen Integrität kann Gegenstand von Beratung werden. Kommt in einer Beratung Partnerschaftsgewalt oder Gewalt gegen Kinder zur Sprache, so ist die Frage nach Wohl und Sicherheit des Kindes aufgeworfen und bedarf der Bearbeitung. Dazu sind in

aller Regel zusätzliche und andere Leistungen erforderlich. Beratungsstellen (bzw. Krisendienste) stehen dann in der Verantwortung, Wege zur Inanspruchnahme solcher Leistungen aufzuzeigen und dafür zu sorgen, dass fragliche Gefährdungen des Kindeswohls abgeklärt werden (Heynen 2007; Struck 2007).

Generell lässt sich sagen, dass Beratung, die sich primär an Erziehende richtet, immer auch bedeutsam ist für die Bedingungen des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen. Sie kann wichtige Beiträge dazu leisten, dass die Erfahrungen und Perspektiven von Kindern und Jugendlichen differenzierter berücksichtigt, dass ihre Rechte stärker respektiert werden und dass junge Menschen bessere Zugänge zu notwendigen Leistungen erhalten.

2.3 Ergänzende Hilfen zur Erziehung

2.3.1 Aufsuchende Familienarbeit: Sozialpädagogische Familienbegleitung

Begriffsverständnis

Unter dem Begriff aufsuchende Familienarbeit lassen sich ambulante Leistungen zusammenfassen, die in in der Wohnung bzw. im Wohnumfeld von Familien stattfinden und primär auf eine Unterstützung der elterlichen Erziehungs- und Kommunikationsfähigkeiten zielen (vgl. Richter 2011, S. 387). Am längsten bekannt und am weitesten verbreitet ist die Sozialpädagogische Familienbegleitung.²⁰⁸ In den letzten Jahren wurden vermehrt auch stärker standardisierte Programme der aufsuchenden Familienarbeit entwickelt. Ein in der Schweiz verbreitetes Programm ist die 'Kompetenzorientierte Familienarbeit' (Cassée 2010; Cassée et al. 2010); es besteht aus verschiedenen Modulen mit unterschiedlicher Dauer und Zielsetzung (Abklärung, 6 Wochen, 6 Monate). Standardisierte Programme zeichnen sich dadurch aus, dass ihre Zielgruppen und die zu entwickelnden Kompetenzen vorab enger definiert sind (z.B. Jungmann 2010; Suess 2010; Verein a:primo 2011). Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die Sozialpädagogische Familienbegleitung.

Sozialpädagogische Familienbegleitung leistet intensive und lebensweltorientierte (an der spezifischen Familienkonstellation und ihrer Lebenslage orientierte) Unterstützung. Sie umfasst sowohl "beratende Gespräche als auch entlastende Tätigkeiten" (vgl. Richter 2011, S. 387) und ist auf eine längere Dauer angelegt (Helming/Schattner/Blüml 1999). Als eine nicht-standardisierte Leistung der aufsuchenden Familienarbeit bietet Sozialpädagogische Familienbegleitung Spielräume für ein differenziertes Eingehen auf die jeweiligen fallspezifischen Besonderheiten und Bedarfslagen einer Familie; dies setzt allerdings eine hohe Professionalität der ausführenden Fachpersonen voraus.

²⁰⁸ Ich beziehe mich bei der Darstellung der Sozialpädagogischen Familienbegleitung überwiegend auf die einschlägige Literatur aus der Sozialen Arbeit in Deutschland. Dort ist diese Leistung unter dem Begriff Sozialpädagogische Familienhilfe bekannt. Zwischen der deutschen Familienhilfe und der schweizerischen Familienbegleitung bestehen keine konzeptionellen Differenzen. Auf den Internetseiten des "Fachverbands Sozialpädagogische Familienbegleitung Schweiz" heisst es: "In Deutschland existiert seit 1969 die Sozialpädagogische Familienbegleitung unter dem Begriff: 'Sozialpädagogische Familienhilfe' und ist im Kinder- und Jugendhilfegesetz verankert" (<http://www.spf-fachverband.ch/content/index.html>).

Anlässe, Problemlagen, Herausforderungen

Typische Anlässe bzw. Anlasskonstellationen sind: destabilisierte Familiensituationen (z.B. durch Krankheit, Trennungs-/Scheidungskrisen, Armut, Arbeitslosigkeit, Überschuldung); verfestigte Alltags- und Kommunikationsprobleme mit gravierenden Nachteilen für die kindliche Entwicklung; prekäre oder unzureichende Erziehungskompetenzen; prekäre oder unzureichende Betreuung, Förderung oder Versorgung des/der Heranwachsenden, psychische und/oder physische Gewalt (Helming 2001; Pothmann 2009, S. 546, 551 f.; Rätz-Heinisch/Schröer/Wolff 2009, S. 132; Richter 2011, S. 389).

Typische Zielgruppen, Interventionsebenen

Für Deutschland lässt sich auf der Basis von Zahlen der Kinder- und Jugendhilfestatistik belegen, dass Sozialpädagogische Familienhilfe zu 50% von Alleinerziehenden in Anspruch genommen wird und die Inanspruchnahmequote (in allen Fällen) mit der Anzahl der Kinder ansteigt (Richter 2011, S. 388). Für die Schweiz liegen entsprechende Zahlen nicht vor. Es kann aber vermutet werden, dass auch hier Alleinerziehende und Mehrkinderfamilien einen grossen Anteil der Inanspruchnehmenden ausmachen.

Es können unterschiedliche Problemfelder bzw. Bewältigungspotenziale im Mittelpunkt der Interventionen stehen: eher lebenspraktische Themen und Aufgaben der Ernährung, Erziehung und Alltagsgestaltung, eher Fragen der Bewältigung von Armut und sozialer Marginalisierung oder eher Beziehungen und Kommunikationsstile unter den Familienmitgliedern.

Zielsetzungen und angestrebte Wirkungen

Sozialpädagogische Familienbegleitung bietet in unterschiedlichen, auf die Familie abgestimmten Zusammensetzungen unmittelbare Entlastung, persönliche Beratung und Ermutigung, hilft interne und externe Ressourcen z.B. zur Alltagsbewältigung zu erschliessen (z.B. Ausschöpfung von Rechtsansprüchen zur materiellen Sicherung; soziale Netzwerke, andere soziale Dienste) und will insgesamt dazu beitragen, dass das Zusammenleben innerhalb einer Familienkonstellation besser gelingt (Wolf 2002, S. 641). Das übergreifende Ziel kann darin gesehen werden, die Bedingungen des Aufwachsens junger Menschen durch die Entwicklung der Erziehungs- und Lebensführungskompetenzen der Eltern (Sorgeberechtigten) zu verbessern. Eine fühlbare Entlastung und die Anerkennung der von den Eltern erbrachten Bewältigungsleistungen sind dazu oft wichtige Voraussetzungen. Sozialpädagogische Familienbegleitung wird häufig dazu eingesetzt, die Situation junger Menschen so weit zu verbessern, dass auf eine Fremdunterbringung (Heimerziehung, Familienpflege) verzichtet werden kann.

2.3.2 Heimerziehung

Begriffsverständnis

Heimerziehung ist neben der Familienpflege die wichtigste Form der öffentlich verantworteten Erziehung eines jungen Menschen ausserhalb der Herkunftsfamilie.

Heimerziehung hat sich in den vergangenen Jahrzehnten stark ausdifferenziert und umfasst heute ein weites Spektrum von Formen einer Unterbringung und Erziehung 'an einem anderen Lebensort': Aufnahme- und Beobachtungsstationen, Geschlossene Gruppen, Heime mit heilpädagogischer und/oder sonderpädagogischer Ausrichtung, Therapieheime, Schulheime,

Heime mit internen Ausbildungsplätzen, Heime mit familienähnlichen Gruppen, Heime mit Aussenwohngruppen, Begleitete Wohngemeinschaften.

In geringem Umfang bestehen auch teilstationäre Formen (Tagesgruppen), die Kindern im schulpflichtigen Alter mit einem sozial- und/oder heilpädagogischem Förderbedarf tagsüber einen Ort der Erziehung, Bildung und Betreuung bieten; dieser Angebotstyp kann Zugänge zu gezielter Förderung eröffnen, ohne gleichzeitig die Herausnahme aus der Familien nach sich zu ziehen.

Allgemein kann Heimerziehung verstanden werden als die (meist auf Dauer angelegte) Übernahme der Verantwortung für die Erziehung und Entwicklungsbegleitung junger Menschen durch spezialisierte Organisationen. Ein Merkmal der Heimerziehung ist, dass sie berufsmässig erbracht wird und das Personal mehrheitlich über eine auf die Aufgaben der Heimerziehung ausgerichtete Ausbildung verfügt. Im Unterschied zur Sozialpädagogischen Familienbegleitung und zur Familienpflege konstituiert das Heim einen besonderen, durch spezifische Formen des Zusammenlebens geprägten Lebensort. Heime sind komplexe Organisationen mit stabilen Mustern der Verteilung von Aufgaben und Entscheidungskompetenzen.

Anlässe, Problemlagen, Herausforderungen

Aus rechtlicher Sicht kommt Fremdunterbringung in Betracht, wenn das Wohl eines Kindes in der Herkunftsfamilie erheblich gefährdet ist, diese Gefährdung durch Hilfen und Interventionen in der Herkunftsfamilie nicht abgewendet werden kann, wenn sie verhältnismässig ist und zur Abwendung der Gefährdung geeignet ist (vgl. Häfeli 2007, S. 286). Weitere Voraussetzungen für Fremdunterbringung sind, dass die Möglichkeiten zu einer Stabilisierung der Familie und zur Steigerung der Erziehungskompetenzen ausgeschöpft sind und die für die Platzierung die vorgesehene Stelle (Familie, Heim) erkennbar bessere Entwicklungsmöglichkeiten für den jungen Menschen verspricht als der Verbleib in der Herkunftsfamilie (vgl. Blülle 1996, S. 18).

Die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Heimen erfolgt meist vor dem Hintergrund multipler und kumulierender Belastungen und Problemlagen, welche die Eltern auch bei externer Unterstützung und Begleitung nicht bewältigen können und die insgesamt die Entwicklungs- und Bildungschancen der jungen Menschen erheblich gefährden. Typische Anlässe und Problemlagen, die zu einer Heimplatzierung führen können, sind: das Kind/der Jugendliche ist körperlich oder geistig behindert oder braucht therapeutische Hilfe, die anders nicht zur Verfügung gestellt werden kann; die Eltern sind vorübergehend oder dauerhaft abwesend (Krankheit, Haft, Flucht, Tod); die Eltern sind durch die Erziehungsaufgaben in erheblichem Masse überfordert; Beziehungsmuster und Handlungsweisen zwischen Eltern und Kind bedingen erhebliche Gefährdungen der Entwicklung und des Wohls des jungen Menschen (Vernachlässigung; physische, sexuelle, psychische Misshandlung); der junge Mensch zeigt gravierende Entwicklungsprobleme oder fällt durch deviante und aggressive Verhaltensweisen auf (Blülle 1996, S. 9 f.; Bürger 2001, S. 652; Rätz-Heinisch et al. 2009, S. 158). Obwohl davon ausgegangen werden muss, dass viele fremdplatzierte junge Menschen Gewalt, Vernachlässigung und Misshandlung erfahren haben, sind Konzepte, die zu einer fachlich informierten Berücksichtigung traumatischer Erfahrungen bei der Gestaltung von (Macht-) Beziehungen und pädagogischen Prozessen im Heim anleiten, in der Heimerziehungslandschaft bisher noch wenig verankert (Weiss 2011; Winkler 2005).

Als eine besondere Form von Heimerziehung kann die Notaufnahme bzw. die sofortige Unterbringung eines jungen Menschen anlässlich einer akuten Krise oder einer zugespitzten Gefährdungs- oder Vernachlässigungssituation verstanden werden. Teilweise halten Heime besondere Notfallplätze (bzw. –gruppen, -stationen) vor, die im Bedarfsfall eine sofortige Unterbringung an einem sicheren Ort ermöglichen. Aufnahmeheime sind Einrichtungen, die sich auf diese Angebotsform spezialisiert haben.²⁰⁹ Aus der Anerkennung von Kindern und Jugendlichen als Träger von Schutz- und Persönlichkeitsrechten lassen sich zwei Gewährleistungspflichten ableiten: Kinder und Jugendliche müssen jederzeit auch selbst veranlassen können, dass ihr Bedürfnis nach Schutz und Sicherheit von einer Fachstelle geprüft wird; Plätze für Notaufnahmen müssen vorgehalten werden und jederzeit verfügbar sein (vgl. Hensen 2005, S. 537).

Zielsetzungen und angestrebte Wirkungen

Heimerziehung bietet sowohl einen Lebensort als auch Beziehungen zu Erwachsenen und Gleichaltrigen. Primär geht es zunächst einmal darum, jenen Schutz vor Gefährdungen der Integrität zu bieten, der erforderlich ist, damit weiterführende Entwicklungs- und Bildungsprozesse eine Chance haben. Das Heim übernimmt in Vertretung der Eltern (Sorgeberechtigten) die Verantwortung dafür, dass der junge Mensch erfahrene Benachteiligungen und Beeinträchtigungen ausgleichen kann und die alterstypischen Entwicklungsaufgaben (in der körperlichen, sozialen, emotionalen Dimension) bewältigt; das Heim schafft günstige Gelegenheiten für seine emotionale, kognitive und seelische Entwicklung, trägt Sorge für seine formale und informelle Bildung und gewährleistet damit seine Verwirklichungschancen. Aus den zuletzt genannten Zielsetzungen lässt sich auch die Aufgabe begründen, den Kontakt des jungen Menschen zur Herkunftsfamilie zu gewährleisten und seine Reintegration in die Herkunftsfamilie zu fördern. Je nach Lage des Falles wird sich die Praxis des Heims eher am Ziel orientieren, die Rückkehr des Kindes / Jugendlichen in die Familie (z.B. durch geeignete Formen der Elternarbeit) zu unterstützen und zu begleiten, oder aber die Bedingungen dafür zu schaffen, dass das Heim zu einem attraktiven Lebensmittelpunkt auf längere Dauer wird. Je mehr das letztere der Fall ist, desto mehr trägt das Heim eine Verantwortung dafür, dass die Verselbständigung des jungen Menschen gelingt. Die Vorbereitung auf den Austritt aus dem Heim und die Übergänge in Ausbildung, Erwerbsarbeit und selbständige Lebensführung wird damit zu einer bedeutsamen Aufgabe der Heimerziehung.

Interventionsebenen

Heimerziehung kennt ein weites Spektrum von Strategien zur Gestaltung des Lebensortes Heim und der dort verankerten Beziehungen sowie ein Spektrum von Lernarrangements und Interventionen. Zum Repertoire der Heimerziehung gehören: Einzel- und Gruppentherapie, Pädagogisch begleitetes Zusammenleben in Wohngruppen (Wohngemeinschaften Gleichaltriger; Familienähnliche Gruppen); die pädagogisch begleitete Ausführung von von alltagspraktischen Aufgaben in Haushalt, Wohnung und Küche; musische und sportliche Aktivitäten; Reisen und Ferienlager; die Mitarbeit in den einrichtungseigenen Betrieben wie Küche, Wäscherei, Gärtnerei usw. als Vorbereitung auf berufliche Praxis; schulischen Unterricht. Zeitgemässe Heimerziehung unterstützt Kinder und Jugendliche darin, Beziehungen

²⁰⁹ Es sei darauf hingewiesen, dass vielfach auch Frauenhäuser Kindern / Jugendlichen, einen sicheren Lebensort bieten.

und Kontakte in und ausserhalb des Heimes zu knüpfen und ihren Erfahrungshorizont zu erweitern. Die Partizipation der Kinder und Jugendlichen an Entscheidungen über die Gestaltung des (Zusammen-) Lebens im Heim und an Entscheidungen über Schullaufbahn, Ausbildung sowie Anschlusslösungen bei Austritt gelten als bedeutsames Qualitätsmerkmal von Heimerziehung (Blandow/Gintzel/Hansbauer 1999; Stork 2007).

Die Leistungsfähigkeit von Heimerziehung wird zu einem nicht unerheblichen Teil auch von Verfahren und Instrumenten beeinflusst, die ausserhalb der unmittelbaren pädagogischen Interaktion liegen. Dazu zählen unter anderem: die Gestaltung der Prozesse der Aufnahme und des Austritts aus dem Heim; Verfahren, die das Fallverstehen und die Dokumentation von Entwicklungsverläufen unterstützen; Verfahren der Hilfeplanung; die Gestaltung der Beziehungen zwischen Heim, Kind/Jugendlichen, Eltern und zuständigen Behörden/Fachstellen.

2.3.3 Familienpflege

Begriffsverständnis

Familienpflege ist neben der Heimerziehung die wichtigste Form der öffentlich verantworteten Erziehung eines jungen Menschen ausserhalb der Herkunftsfamilie. Familienpflege wird von Pflegeeltern in einem Familiensetting durchgeführt. Das Pflegekind lebt bei den Pflegeeltern und hat dort seinen Lebensmittelpunkt. Das Pflegeverhältnis konstituiert somit eine (in der Regel) nicht-professionalisierte Form der öffentlich verantworteten Erziehung.²¹⁰ Die öffentliche Verantwortung wird durch die gesetzlich verankerte Bewilligungspflicht und die behördliche Aufsicht über die Pflegeverhältnisse wahrgenommen (Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption, PAVO). Ein weiteres wichtiges Moment der Wahrnehmung öffentlicher Verantwortung ist die Unterstützung der Auswahl von Pflegeeltern und die fachliche Begleitung der Pflegeeltern durch autorisierte Fachpersonen. Neben der Vollzeitpflege bzw. Dauerpflege bestehen auch Formen der Wochenpflege: das Pflegekind lebt teilweise bei den Pflegeeltern und teilweise bei der Herkunftsfamilie. Wochenpflegearrangements bieten somit eine ‚Pflege auf Zeit‘; die Pflegeverhältnisse sind meist von kürzerer Dauer und schliessen die Rückführung in die Herkunftsfamilie ein (Gassmann 2010, S. 300 f.).²¹¹

Anlässe, Problemlagen, Herausforderungen

Im Grundsatz gelten die oben im Abschnitt über Heimerziehung ausgeführten Voraussetzungen für Fremdunterbringung analog auch für die Familienpflege. Zur Abwägung der Frage, unter welchen Umständen Familienpflege eher geeignet ist als Heimerziehung, wurden folgende Kriterien herausgestellt: das Lebensalter des jungen Menschen, der therapeutisch-pädagogische Bedarf und die zu erwartenden Effekte der Platzierung auf die Beziehungen des platzierten Kindes zu seiner Herkunftsfamilie (vgl. Biermann 2001, S. 603). Es

²¹⁰ Eine Professionalisierung von Pflegefamilien bzw. Pflegestellen ist immer wieder in der Diskussion. Es gibt Unterbringungsformen, die als Mischformen zwischen Heimerziehung und Familienpflege gelten können, wie z.B. Kleinstheime, Professionelle Pflegestellen, Pädagogische Grossfamilien.

²¹¹ Als Bereitschaftspflege werden solche Pflegeverhältnisse bezeichnet, bei denen ein junger Mensch aufgrund einer Notsituation kurzfristig in einer Pflegefamilie aufgenommen wird (Zatti 2005, S. 9).

besteht die Tendenz, solche junge Menschen in Familienpflege zu platzieren, die jünger sind (insbesondere Kinder unter 6 Jahren), denen kein gravierender pädagogisch-therapeutischer Bedarf zugeschrieben wird, der (nicht-professionelle) Pflegeeltern überfordern könnte und bei denen eine baldige Rückplatzierung in die Herkunftsfamilie eher nicht zu erwarten ist; letzteres ergibt sich aus der Annahme, dass die Familienpflege tendenziell eher ein Konkurrenzverhältnis zur Herkunftsfamilie konstituiert als Heimerziehung (Biermann 2001, S. 603; Blülle 1996, S. 18). Hinsichtlich der Leitbilder von Pflegefamilien wird zwischen dem Modell der "Ergänzungsfamilie" und dem Modell der "Ersatzfamilie" unterschieden (Gassmann 2010, S. 26; Gehres 2005). Die leitenden Kriterien der Unterscheidung sind dabei das Verhältnis des Kindes zur Herkunftsfamilie und Pflegefamilie, das Verhältnis von Herkunftsfamilie und Pflegefamilie, die biografische Kontinuität und die Dauer des Pflegeverhältnisses.

Zielsetzungen und angestrebte Wirkungen

Ziel der Familienpflege ist es, dem Kind eine hinsichtlich seiner Bedürfnisse nach Verlässlichkeit, nach Bindung und Nähe zu verlässlichen Bezugspersonen angemessenes Lebensumfeld zu bieten. Von den Pflegeeltern wird erwartet, dass sie die Eltern des Pflegekindes vertreten, eine auf dem Kontinuum von 'Exklusivität' und 'Rollendistanz' ausbalancierte Bindung zum Kind eingehen und während der Dauer des Pflegeverhältnisses Verantwortung für seine bestmögliche Förderung und Entwicklung übernehmen.

Interventionsebenen

Zwar wird die Kernleistung der Familienpflege in der Beziehung und im Austausch zwischen Pflegeeltern und Pflegekindern erbracht. Zur Sicherung des Gelingens von Pflegeverhältnissen und zur vorsorglichen Vermeidung von Pflegeabbrüchen sind jedoch darüber hinaus professionalisierte Dienste, sowie Verfahren und Instrumente erforderlich. Ein leistungsfähiges Pflegekinderwesen braucht: geeignete Verfahren der Auswahl von Pflegeeltern; Informationssysteme zur Dokumentation von Pflegeplätzen; Verfahren zur Gestaltung der Entscheidungsfindungs- und Auswahlprozesse unter Einbezug von Kindern und Eltern (professionalisierte Zugangssteuerung), Angebote zur Qualifizierung von Pflegeeltern; sowie Fachdienste zur Begleitung und Unterstützung von Pflegeeltern, die Angebote zur Vernetzung und Supervision einschliessen (Arnold et al. 2008; Gassmann 2010; Huwiler 2006). In allen genannten Bereichen besteht Entwicklungsbedarf (ebd.)

2.4 Abklärung

Begriffsverständnis

Mit dem Begriff Abklärung sollen hier diejenigen Aktivitäten bezeichnet werden, die darauf ausgerichtet sind, eine als problematisch wahrgenommene Situation in hinreichender Komplexität zu erfassen, zu verstehen und zu beurteilen, damit begründete Entscheidungen getroffen werden können. Im deutschsprachigen Fachdiskurs zur Sozialen Arbeit werden zur Bezeichnung der darauf bezogenen Vorgehensweisen auch häufig die Begriffe „Diagnostik“ und „Fallverstehen“ verwendet (Heiner 2011). Dem Begriff ‚Abklärung‘ wird hier der Vorzug gegeben, weil er in der derzeitigen Praxis der (deutsch-) schweizerischen Kinder- und Jugendhilfe weit verbreitet scheint. Es sei vorausgeschickt, dass das hier zugrunde gelegte Begriffsverständnis ein weites Spektrum von Abklärungsanlässen einschliesst und nicht etwa spezifisch oder exklusiv die von einer Behörde angeordnete Abklärung meint.

Im Unterschied zu den weiter oben vorgestellten Grundleistungen liegt bei der Abklärung der primäre Zweck nicht in einer direkten *Einflussnahme auf Zustände und Entwicklungen* (durch Beratung, Unterstützung, Bildung, Erziehung, Förderung, Begleitung usw.), sondern in der Herstellung von *Einschätzungen und Wissen über Zustände und Entwicklungen*, um auf dieser Basis fachlich begründete Entscheidungen über die erforderlichen Hilfen sowie gegebenenfalls über notwendige behördliche Anordnungen treffen zu können. Gleichwohl setzt Abklärung den direkten Kontakt und Austausch zwischen Fachpersonen und Klientinnen/Klienten wie auch deren Beteiligung und Mitwirkung voraus. Abklärung beinhaltet das Sammeln, Deuten und Auswerten von Informationen, die zu einem erheblichen Teil nur in der direkten Interaktion mit Klientinnen und Klienten gewonnen werden können. Viele wichtige Informationen werden erst im dialogischen Austausch zwischen Fachpersonen und Klientinnen/Klienten hervorgebracht. Wie ein Abklärungsprozess verläuft, ist folgenreich für den Aufbau und die Entwicklung der Beziehung zwischen Fachpersonen und Klientinnen/Klienten und für den anschliessenden Unterstützungsprozess.

Anlässe, Problemlagen, Herausforderungen

Kinder, Jugendliche und Familien sind mit sehr unterschiedlichen Herausforderungen konfrontiert und bringen ebenso unterschiedliche Ressourcen zur Bewältigung dieser Herausforderungen mit. In vielen Fällen sind sie ohne Unterstützung des Hilfesystems in der Lage, auch schwierige Situationen zu meistern. Dennoch können Ereignisse und Konstellationen eintreten, in denen die Ressourcen zur Bewältigung der aktuellen Herausforderungen (in zeitlicher, sachlicher oder sozialer Hinsicht) nicht mehr ausreichen. Solche Problemsituationen erscheinen in der Regel zunächst äusserst undurchsichtig. Oft scheint nur so viel klar: dass es ‚etwas braucht‘, weil ‚etwas fehlt‘ oder ‚etwas nicht stimmt‘. Unklar ist hingegen, wer (mit wem) *welches Problem* hat, wer von *welchen Mängellagen* betroffen ist, *welche Ressourcen* mobilisierbar sind, an *welchen Einstellungen, Werthaltungen und Motiven* Unterstützung ansetzen kann. Abklärung antwortet also auf die doppelte Herausforderung, dass in kritischen Situationen die Fähigkeit von Problembetroffenen, sich zu orientieren und aus eigener Kraft Auswege zu finden, situativ eingeschränkt ist und gleichzeitig ebenso unklar ist, auf welche Bedarfslagen das Hilfesystem mit welchen Leistungen antworten könnte, und welche Ziele sich auf welchen Wegen erreichen liessen.

Abklärung (Diagnostik, Fallverstehen) kann somit als unverzichtbarer Schlüsselprozess im Gesamtverlauf einer Fallbearbeitung in der Kinder- und Jugendhilfe verstanden werden. Es können drei typische Anlässe von Abklärung unterschieden werden: (1) Ein Klient oder eine Klientin wendet sich selbst an eine Fachstelle oder eine zuständige Behörde und zeigt an, dass er oder sie (bzw. eine Familie) sich in einer Problemsituation befindet und Unterstützung braucht. (2) Eine Fachstelle bzw. ein Fachdienst gewinnt im Kontakt mit einem jungen Menschen oder einer Familie den Eindruck, dass eine Problemsituation vorliegen könnte, die zunächst noch diffus ist und der weiteren Klärung bedarf. (3) Die (nach kantonalem Recht) zuständige Behörde (Vormundschaftsbehörde; ab 2013 Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde) erhält Hinweise auf das Vorliegen einer Kindeswohlgefährdung (Gefährdungsmeldung).²¹²

²¹² Als weiteren Anlass für Abklärungen können Anfragen von Gerichten und Behörden gelten. Diese können Fachstellen, die eine Zuständigkeit für Kinder- und Jugendhilfe haben, mit der Abklärung bestimmter Sachverhalte beauftragen; in der Regel dienen solche Abklärungen der Wahrung des

Auf diesen zuletzt genannten Anlasstyp soll etwas näher eingegangen werden: Bei vermutter oder erwiesener körperlicher, sexueller oder seelischer Misshandlung, vermutter oder erwiesener Vernachlässigung, vermutter oder erwiesener Gefährdung durch Miterleben von Partnergewalt, sowie bei vermutter oder erwiesener Selbst- und Fremdgefährdung von Kindern und Jugendlichen ist die zuständige Behörde verpflichtet, den Sachverhalt abzuklären, um festzustellen, ob zum Schutz des Kindes ein behördliches Eingreifen erforderlich ist (vgl. Häfeli 2005, S. 265). Dabei gelten die Prinzipien der Verhältnismässigkeit und der Subsidiarität. Zum Verfahren bestimmt Artikel 446 Absatz 2 des ZGB in der neuen Fassung (Änderung vom 19. Dezember 2008) „Sie [die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, St. Sch.] zieht die erforderlichen Erkundigungen ein und erhebt die notwendigen Beweise. Sie kann eine geeignete Person oder Stelle mit Abklärungen beauftragen.“ Mit diesem sogenannten Untersuchungsgrundsatz soll „eine zweckmässige und effiziente Abklärung der Verhältnisse erleichtert werden, indem geeignete Personen, die nicht Mitglied der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde sind (...) mit entsprechenden Aufgaben betraut werden können“ (Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches 2006, S. 7078). Die beteiligten Personen sind zur Mitwirkung verpflichtet. Die Behörde oder der von ihr beauftragte Dienst ist zur Anhörung des Kindes verpflichtet: „Das Kind wird durch die Kindesschutzbehörde oder durch eine beauftragte Drittperson in geeigneter Weise persönlich angehört, soweit nicht sein Alter oder andere wichtige Gründe dagegen sprechen“ (Art. 314a des ZGB in der neuen Fassung, Änderung vom 19. Dezember 2008).

Bei der Abklärung von Kindeswohlgefährdungen besteht eine besondere Herausforderung darin, dass oft bereits die Ankündigung einer solchen Abklärung bei den Erziehenden aus nachvollziehbaren Gründen Ängste und Widerstände auslöst. Die durchführenden Fachpersonen stehen häufig vor der Aufgabe, die Erziehenden „mit schwierigen und u. U. schuldbelasteten Themen [zu] konfrontieren“, während sie „gleichzeitig darum bemüht sein müssen, ihr Vertrauen und ihre Kooperationsbereitschaft zu gewinnen“ (Gerber 2011, S. 311). Sowohl aus rechtlicher Perspektive (Verhältnismässigkeit, Subsidiarität) als auch aus fachlicher Perspektive (nachhaltige Sicherung des Kindeswohls, Förderung der elterlichen Erziehungskompetenz, Herstellung einer Arbeitsbeziehung) ist es geboten, die angeordnete Abklärung in der Praxis als *ultima ratio* zu betrachten und so zu gestalten, dass Hilfezugänge nicht unnötig versperrt, sondern möglichst offen gehalten werden. Unabhängig davon, ob eine Abklärung angeordnet wurde oder im Einverständnis mit den Erziehenden durchgeführt wird, gilt es im Interesse eines wirksamen Kindesschutzes alle Möglichkeiten auszuschöpfen, die den Aufbau einer kooperativen und vertrauensvollen Beziehung zwischen den Fachpersonen einerseits und den Erziehenden und dem Kind (den Kindern) andererseits fördern. Die Qualität dieser Beziehung hat einen direkten Einfluss auf die Wirksamkeit von Leistungen (Dale 2004; Department for Education 2011, S. 23).

Zielsetzungen und angestrebte Wirkungen

Ziel jeder Abklärung ist die Vorbereitung von begründeten Entscheidungen über angemessene Leistungen und/oder Eingriffe und deren fallspezifische Ausgestaltung. Abklärung orientiert sich somit an dem Ziel, begründete Antworten auf folgende Fragen zu gewinnen: Welche Bedarfslagen bestehen? Welche Anspruchsberechtigungen oder Eingriffspflichten

Kindeswohls in Gerichts- und Behördenentscheidungen (z.B. Entscheidungen von Familiengerichten, Ausländerbehörden usw.).

sind berührt? Welche Leistungen sind erforderlich und angemessen? Welche Eingriffe sind ggf. erforderlich? Was sind realistische und angemessene Zielsetzungen der Leistungen und/oder der Eingriffe? In welchem Zeithorizont können diese Zielsetzungen realistischerweise erreicht werden?

In einem Abklärungsprozess werden einerseits Informationen über beobachtbare „objektive“ Merkmale der Lebensverhältnisse und der verfügbaren Ressourcen ebenso einbezogen; andererseits und in grösserem Mass stützt sich ein Abklärungsprozess auf mehrdeutige und interpretationsbedürftige Informationen: auf Informationen über den Entwicklungsstatus von Kindern/Jugendlichen, über Merkmale der Interaktion zwischen Erwachsenen und Kindern/Jugendlichen, über die Selbst- und Fremddeutungen der Akteure in einem Familiensystem, ihre soziale Vernetzung und ihre Werthaltungen. Daher ist der Einbezug von Fachwissen in der Form von Erfahrungswissen, theoretischem Wissen und empirischem Wissen zwingend erforderlich: es leitet die Aufmerksamkeit für aussagefähige Indikatoren („Anzeichen“) und liefert die Anhaltspunkte für ihre Interpretation und Verknüpfung in Einschätzungen, Schlussfolgerungen und Prognosen.

An dieser Stelle bietet es sich an, auf das Thema der Abklärung von Gefährdungen des Kindeswohls erneut etwas näher einzugehen. Sowohl die Feststellung des *Vorliegens* einer Kindeswohlgefährdung wie auch eine Einschätzung des *Risikos* von Kindeswohlgefährdungen bedürfen der Fundierung durch wissenschaftliches Wissen, der Orientierung am Wissen erfahrener Fachpersonen und des Einbezugs der betroffenen Akteure einer Familienkonstellation. Zum besseren Verständnis dieser Abklärungsaufgabe scheint es sinnvoll, sich vor Augen zu halten, dass ‚Kindeswohlgefährdung‘ kein für isoliert beobachtbarer ‚materialer Gegenstand‘ ist, sondern ein Zusammenhang aus Handlungen und Unterlassungen, aus Ereignissen, Interaktionen und Erleben. Im Kern geht es bei einer Abklärung von Kindeswohlgefährdungen um die Klärung der Frage, ob und inwieweit die (altersgemässen) Grundbedürfnisse eines Kindes (von Kindern) in einem gegebenen Lebenszusammenhang befriedigt sind und wie Lücken der Bedürfnisbefriedigung bestmöglich geschlossen werden können (vgl. Kinderschutz-Zentrum Berlin 2009, S. 22 ff.; Kindler et al. 2006).

Einschätzungen über Gefährdungen des Kindeswohls erfolgen generell unter Bedingungen der Ungewissheit. Eine Strategie zur Bewältigung der Ungewissheit ist die Strukturierung der Einschätzungsaufgabe (Kindler 2006, S. 59). Zu unterscheiden ist dann bspw. zwischen: der ersten Gefährdungseinschätzung, der Sicherheitseinschätzung, der Abklärung von Verdachtsmomenten im Hinblick auf Misshandlung und Vernachlässigung, Einschätzungen zur Erfüllung kindlicher Bedürfnisse (Physiologische Sicherheit; Schutz vor Bedrohungen und Gefahren der Umwelt; Soziale Bindungen; Wertschätzung; Soziale, kognitive, emotionale und ethische Erfahrungen); der Einschätzung der Entwicklungsdefizite, Verhaltensauffälligkeiten und Stärken von Kindern; der Einschätzung der Ressourcen, Pflege-, Fürsorge- und Erziehungskompetenzen und ggf. der Veränderungsfähigkeit der Sorgeberechtigten (vgl. Kindler 2006). Das Kinderschutz-Zentrum Berlin plädiert ebenfalls für eine Strukturierung der Einschätzungsaufgabe (Einschätzung zum Ausmass der Schädigung, Einschätzung der

Eltern-Kind-Beziehung, Einschätzung der Kooperationsbereitschaft und – fähigkeit der Eltern, Einschätzung der Ressourcen von Eltern und Kindern), schlägt ein prozessorientiertes Vorgehen vor und betont vor allem die Relevanz, die der Haltung der Fachkräfte gegenüber den Eltern und der Thematisierung der wahrgenommenen Gefährdung im Gespräch mit den Eltern zukommt (Kinderschutz-Zentrum Berlin 2009, S. 91ff.). Neuere Vorschläge zu einem dialogischen Risikomanagement in der fallbezogenen Kinderschutzarbeit knüpfen hier an (Biesel 2008).

Inzwischen liegen auch im deutschsprachigen Raum Merkmalskataloge, Risikoinventare und andere Instrumente vor, die Fachpersonen bei der Durchführung der Abklärung unterstützen können (Deegener/Körner 2008; Jordan 2005; Kindler et al. 2006; Körner/Deegener 2011; Reich 2005; Schultz 2005). Ihre Funktion liegt primär darin, die Aufmerksamkeit auf solche Sachverhalte zu lenken, die sich als relevante Indikatoren von Vernachlässigung, Misshandlung oder anderer Integritätsverletzungen erwiesen haben und den professionellen Prozess der Diagnose bzw. des Verstehens anzuleiten. Dabei gilt, dass das „Erkennen und Auflisten“ von Indikatoren zwar „ein notwendiger erster Schritt sind“, aber „für den Zugang zur Familie und die Herausarbeitung gezielter Hilfestellungen“ das Verstehen der Entwicklungsmechanismen und des Zusammenspiels von Risikofaktoren und Schutzfaktoren von entscheidender Bedeutung ist (vgl. Deegener/Körner 2011, S. 226). Der Einsatz von Merkmalskatalogen und Risikoinventaren setzt in jedem Fall begleitende Programme der Qualifizierung und der Qualitätssicherung und –entwicklung sowie die Einbettung in die Strukturen, Abläufe und in die Kultur der ausführenden Organisation voraus. Unersetzbar bleiben im Abklärungsprozess die Kontaktaufnahme mit der Familie und der Aufbau einer möglichst vertrauensvollen Beziehung zu Kind(ern) und Erziehenden. Dieser Beziehungsaufbau orientiert sich an dem Ziel, die Sorgeberechtigten als Partner im Schutz des Kindes / der Kinder vor weiteren Gefährdungen zu gewinnen.

Mit Bezug auf *alle* hier angesprochenen Anlässe und Formen von Abklärung lässt sich sagen, dass es in vielen Fällen nicht möglich und auch nicht sinnvoll sein wird, die Prozesse "Abklärung" und "Unterstützung" in zeitlicher Hinsicht eindeutig und vollständig voneinander zu trennen. Dies gilt mindestens für solche Fallkonstellationen, in denen es als nicht verantwortbar erscheint, mit einer Unterstützungsleistung zuzuwarten bis ein anspruchsvoller Abklärungsprozess vollumfänglich abgeschlossen ist. Zudem kann die Art und Weise, *wie* eine Intervention/Unterstützungsleistung von Kind(ern) und Sorgeberechtigten interpretiert und aufgenommen wird, wichtige Informationen darüber liefern, welche Unterstützungsleistungen am besten (bzw. am wenigsten) geeignet sind, wie hoch die Bereitschaft der Sorgeberechtigten zur Zusammenarbeit und zur Einleitung von Veränderungen einzuschätzen ist und wodurch diese Bereitschaft beeinflusst wird. Ein erstes Hilfeangebot kann insofern auch Anhaltspunkte dafür liefern, ob es erforderlich ist, Hilfen anzuordnen.

2.5 Fallführung

Begriffsverständnis

Fallführung bedeutet, dass die Verantwortung für einen Fall an eine Fachperson delegiert wird und von dieser über einen längeren Zeitraum aktiv, strukturiert und planvoll wahrgenommen wird. Fallführung ist also mehr als eine ‚formale Zuständigkeit auf unbestimmte Zeit‘ oder die ‚Durchführung einer Massnahme in einem individuellen Fall‘. Die den Fall führende Fachperson organisiert und koordiniert den Prozess der Leistungserbringung. Sie trägt Sorge dafür, dass Entscheide getroffen und umgesetzt werden. Sie gewährleistet, dass bedarfsgerechte Leistungen zugänglich gemacht werden, Aufträge an Leistungserbringer klar formuliert werden, koordiniert bei Bedarf unterschiedliche Leistungen. Sie prüft, ob die von bestimmten Leistungen erwarteten Wirkungen eintreten und achtet darauf, ob diese bei Bedarf angepasst werden müssen bzw. beendet werden können. Die den Fall führende Fachperson ist ausserdem Ansprech- und Vertrauensperson eines Kindes, eines/einer Jugendlichen, eines/einer Erziehenden und begleitet diese im Gesamtprozess. Fallführung orientiert sich insofern an der Arbeitsweise des *Case Management* (Löcherbach/Mennemann/Hermsen 2009; Neuffer 2009; Wendt 2011).

Anlässe, Problemlagen, Herausforderungen

Ein Unterstützungsprozess in der Kinder- und Jugendhilfe umfasst in der Regel einen weiten „Arbeitsbogen“, der vom ersten Kontakt über mehrere Gespräche, den Einbezug verschiedener Stellen und Fachpersonen, das Schliessen auf einen Unterstützungsbedarf und eine angemessene Leistung, die Begründung der am besten geeigneten Leistungsart bis zur Entscheidung und schliesslich zur Umsetzung der Entscheidung führt. Jeder gewöhnliche Leistungsfall weist eine hohe Komplexität mit zahlreichen Beteiligten auf, die sich untereinander verständigen und miteinander abstimmen müssen (Kind/Jugendliche/r, Sorgeberechtigte, Fachdienste, Behörden, Leistungserbringer usw.). Es ist daher zweckmässig, wenn eine Fachperson über einen längeren Zeitraum Aufgaben der Koordination und Steuerung übernimmt und die Fäden in der Hand behält.

Zielsetzungen und angestrebte Wirkungen

Fallführung kann einen wichtigen Beitrag dazu leisten, dass Fachstellen und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe besser zugänglich sind (durch den Kontakt zu einer Ansprechperson; durch das Wissen der Fallführenden über Leistungen, Angebote und Anbieter); desgleichen kann Fallführung einen wichtigen Beitrag zur Effektivität der eingesetzten Mittel leisten (Sammlung von Informationen an einem Ort; klare Leistungsaufträge; kontinuierliche Begleitung von Unterstützungsverläufen; bei Bedarf Anpassung oder Beendigung). Fallführung unterstützt eine ‚interessierte‘ Beobachtung der Angebotslandschaft und kann so dazu beitragen, dass Angebotslücken identifiziert werden.

Typische Zielgruppen, Interventionsebenen

Fallführung ist keineswegs nur für solche Unterstützungsprozesse sinnvoll, bei denen Kinder, Jugendliche oder Eltern *angeordnete* Leistungen im Sinne von Schutzmassnahmen in Anspruch nehmen oder in denen formal eine Beistandschaft errichtet ist, sondern für alle Unterstützungsprozesse.

3 Zugänge zu Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe

Für ein vertieftes Verständnis eines Kinder- und Jugendhilfesystems ist es hilfreich, der Unterscheidung zwischen *verschiedenen Leistungen* (nach ihren jeweils typischen Problembezügen, Zielgruppen, Zielsetzungen, ihrer Eingriffsintensität usw.) eine Unterscheidung zwischen *verschiedenen Zugängen zu Leistungen* an die Seite zu stellen. Mit Blick auf das schweizerische Kinder- und Jugendhilfesystem können drei verschiedene Zugänge zu Leistungen unterschieden werden:²¹³

- a. *Allgemeiner Zugang*. Alle Personen, die einer bestimmten Ziel- oder Anspruchsgruppe angehören, haben freien Zugang zur Leistung und können diese autonom nachfragen und in Anspruch nehmen.
- b. *Zugang durch fallbezogenen Entscheid einer autorisierten Stelle*. Eine autorisierte Stelle (Behörde, Fachstelle, Fachdienst) entscheidet, dass einer Person (bzw. Personen, einer Familie) Zugang zu einer oder mehreren Leistungen zu gewähren ist. Diesem Entscheid geht in der Regel die fachliche Einschätzung über einen vorliegenden Bedarf ("Indikation") und/oder eine vorliegende Anspruchsberechtigung²¹⁴ voraus.
- c. *Zugang durch behördliche bzw. gerichtliche Entscheidungen und Anordnungen*. Diese können sich auf zwei Sachverhalte beziehen : zum einen auf die Rechte und Pflichten der Eltern im Umgang mit dem Kind (z.B. Obhut, Sorgerecht, Erziehungsaufsicht; bestimmte Handlungen und Unterlassungen); zum anderen können sie die *Verpflichtung auf die Inanspruchnahme von Leistungen* beinhalten, von denen mit guten Gründen angenommen werden kann, dass sie der Abwendung von Gefährdungen des Kindeswohls bzw. dessen Wiederherstellung dienen.

Die Kindesschutzbestimmungen des Zivilgesetzbuches gewähren den zuständigen Behörden ein hohes Mass an Flexibilität. Grundsätzlich können alle in diesem Beitrag genannten Grundleistungen auch *angeordnet* werden. Bei Fällen, in denen der staatliche Auftrag des Schutzes vor Kindeswohlgefährdung zum Tragen kommt, beziehen sich solche Anordnungen meist auf Leistungen, die in Kapitel 1 unter den Kategorien (2) *Beratung und Unterstützung zur Bewältigung allgemeiner Herausforderungen und schwieriger Lebenslagen* und (3) *Ergänzende Hilfen zur Erziehung und zur Bewältigung schwieriger Lebenslagen* zusammengefasst wurden. In Fällen, bei denen sich eine Anordnung von Leistungen als erforderlich und verhältnismässig erweist, sind meistens solche Leistungen angezeigt und angemessen, die eine höhere Eingriffsintensität aufweisen. Dies ergibt sich nicht zuletzt daraus, dass in der Anwendung der Kindesschutzbestimmungen des Zivilgesetzbuches die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismässigkeit gelten (Häfeli 2007, S. 287) und eine professionelle Zuweisung von Leistungen den fachlichen Prinzipien der Bedarfsgerechtigkeit und Fallangemessenheit verpflichtet ist.

Die drei genannten Zugänge zu Leistungen bilden ein Kontinuum, welches von autonomer Nachfrage über einvernehmliche Inanspruchnahme bis zur zwingenden Anordnung reicht.

²¹³ Vgl. für die nachfolgende Unterscheidung von Zugangsweisen den Vortrag von Blülle (2011, S. 5) an der Tagung des Ostschweizer Verbands der Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände am 05. Mai 2011.

²¹⁴ Bspw. eine Anspruchsberechtigung nach Opferhilfegesetz, vgl. weiter unten den Abschnitt 4.1.3.

Zugleich konstituieren sie je unterschiedliche Machtverhältnisse und Konstellationen zwischen Kindern/Jugendlichen/Erziehenden, Behörden, Fachstellen und Leistungserbringern. Sie schaffen damit unterschiedliche Voraussetzungen für Unterstützungs-, Bildungs- und Entwicklungsprozesse (Blülle 2008; Mey 2008). Autonome Nachfrage und einvernehmliche Inanspruchnahme bieten eine deutlich bessere Ausgangsbasis für die Herausbildung eines Vertrauensverhältnisses und Arbeitsbündnisses zwischen Kindern / Jugendlichen / Erziehenden einerseits und Entscheidungsbehörden und Mandatsträgerinnen/ Mandatsträgern andererseits. Es ist daher von Vorteil, wenn der Zugangsweg *Anordnung* prinzipiell auf jene Fälle beschränkt bleibt, bei denen er zwingend erforderlich ist, um die gewünschten Wirkungen zu erzielen.

4 Gesetzliche Grundlagen der Kinder- und Jugendhilfe

Der folgende Abschnitt behandelt die gesetzlichen Grundlagen der Bereitstellung, Gewährung und Anordnung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Eine vertiefende und dem Prinzip der Vollständigkeit verpflichtete Darstellung der rechtlichen Grundlagen der schweizerischen Kinder- und Jugendhilfe liegt zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht vor. Was insbesondere fehlt, ist eine umfassende und vergleichende Darstellung des Standes der Verrechtlichung in den Kantonen. Dies kann im Rahmen dieser Ausführungen nicht geleistet werden. Sie konzentrieren sich daher auf die bundesrechtlichen Grundlagen und gehen auf den Stand der Rechtsentwicklung in den Kantonen eher überblickshaft und kommentierend ein.

4.1 Bundesgesetze

4.1.1 Bundesverfassung

Artikel 11 der Bundesverfassung (Schutz der Kinder und Jugendlichen) bestimmt Kinder und Jugendliche als Träger(innen) von Rechten, die sie im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit ausüben und gewährt ihnen einen "Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung".

In Artikel 41 der Bundesverfassung (Sozialziele) verpflichten sich Bund und Kantone darauf, sich im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeiten und ergänzend zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür einzusetzen, dass "Familien als Gemeinschaften von Erwachsenen und Kindern geschützt und gefördert werden" (Bst. c), "Kinder und Jugendliche (...) sich nach ihren Fähigkeiten bilden, aus- und weiterbilden können" (Bst. f), dass "Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu selbstständigen und sozial verantwortlichen Personen gefördert und in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration unterstützt werden" (Bst. g) und "jede Person an der sozialen Sicherheit teilhat" (Bst. a).

In Artikel 67 verpflichten sich Bund und Kantone darauf, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben den besonderen Förderungs- und Schutzbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen Rechnung zu tragen.

4.1.2 Zivilgesetzbuch

Die grundlegenden Bestimmungen zum Person und Familienrecht, Verwandtschaft und Kindschaftsverhältnis einschliesslich Adoption, zur Unterhaltspflicht der Eltern, zur elterlichen Sorge und zum Kinderschutz finden sich im Zivilgesetzbuch (ZGB).

Elterliche Sorge

Das Zivilgesetzbuch unterstellt Kinder der elterlichen Sorge (Art. 296 ZGB), überträgt den Eltern die Aufgabe, "mit Blick auf das Wohl des Kindes seine Pflege und Erziehung [zu] leiten" sowie das Recht, den Aufenthalt des Kindes zu bestimmen (Art. 301 ZGB). Es verpflichtet die Eltern dazu, das Kind ihren Verhältnissen entsprechend zu erziehen, seine körperliche, geistige und sittliche Entfaltung zu fördern und zu schützen und ihm eine angemessene Ausbildung zu verschaffen; dazu sollen die Eltern in geeigneter Weise mit der Schule und,

wo es die Umstände erfordern, mit der öffentlichen und gemeinnützigen Jugendhilfe zusammenarbeiten (Art. 302 ZGB).

Kindesschutz

Die Artikel 307 bis 311 (ZGB, Unterabschnitt C. Kindesschutz) regeln die Voraussetzungen, unter denen der Staat in Gestalt der Vormundschaftsbehörde legitimiert und verpflichtet ist, die Autonomie der Eltern hinsichtlich der Pflege und Erziehung ihrer Kinder einzuschränken, ihnen die Entscheidungsbefugnisse hinsichtlich Erziehung, Bildung und Aufenthalt zu entziehen und diese - in Stufen und unter dem Gebot der Verhältnismässigkeit - auf sich selbst zu übertragen. Die Legitimität des staatlichen Eingriffs in die elterliche Autonomie ist gegeben, wenn das Wohl des Kindes gefährdet ist: "Ist das Wohl des Kindes gefährdet und sorgen die Eltern nicht von sich aus für Abhilfe oder sind sie dazu ausserstande, so trifft die Vormundschaftsbehörde die geeigneten Massnahmen zum Schutz des Kindes. (...) Sie kann insbesondere die Eltern, die Pflegeeltern oder das Kind ermahnen, ihnen bestimmte Weisungen für die Pflege, Erziehung oder Ausbildung erteilen und eine geeignete Person oder Stelle bestimmen, der Einblick und Auskunft zu geben ist" (Art. 307 ZGB).

Als weitere Massnahme des Kindesschutzes neben Ermahnungen, Weisungen und Einblicknahme sieht das Gesetz die Ernennung eines Beistands vor, "der die Eltern in ihrer Sorge um das Kind in Rat und Tat unterstützt" (Art. 308 ZGB). Dem Beistand können besondere Befugnisse übertragen werden, "namentlich die Vertretung des Kindes bei der Wahrung seines Unterhaltsanspruches und anderer Rechte und die Überwachung des persönlichen Verkehrs" (Art 308. ZGB Abs. 2); "die elterliche Sorge kann entsprechend beschränkt werden" (Art 308. ZGB Abs. 3).²¹⁵

Die nächste Stufe der Übertragung der Verantwortung an den Staat ist die Aufhebung der elterlichen Obhut: "Kann der Gefährdung des Kindes nicht anders begegnet werden, so hat die Vormundschaftsbehörde es den Eltern oder, wenn es sich bei Dritten befindet, diesen wegzunehmen und in angemessener Weise unterzubringen" (Art. 310 ZGB). Das Gesetz sieht weiter vor, dass die Obhutsaufhebung auch auf Begehren der Eltern oder des Kindes erfolgen kann, "wenn das Verhältnis so schwer gestört ist, dass das Verbleiben des Kindes im gemeinsamen Haushalt unzumutbar geworden ist und nach den Umständen nicht anders geholfen werden kann" (Art. 310 ZGB, Abs. 2).

Am Ende des Kontinuums steht die Entziehung der elterlichen Sorge. Sie ist dann legitim, wenn *einerseits* die Eltern ausserstande sind, die elterliche Sorge pflichtgemäss auszuüben oder sie sich "um das Kind nicht ernstlich gekümmert oder ihre Pflichten gegenüber dem Kind gröblich verletzt haben" und wenn gleichzeitig *andererseits* andere Kindesschutzmassnahmen erfolglos geblieben sind oder von vornherein als ungenügend erscheinen (Art. 311 ZGB).

²¹⁵ Die Beistandschaft ist die bei weitem am häufigsten angeordnete Kindesschutzmassnahme. Wie die seit 1996 geführte Schweizerische Statistik der Kindesschutzmassnahmen zeigt, sind durchschnittlich etwas mehr als die Hälfte aller in einem Erfassungsjahr bestehenden Massnahmen Beistandschaften nach Art. 308 ZGB. Für das Jahr 2009 weist die Statistik ein Total von 40'550 bestehenden Massnahmen aus. Darunter sind 23'831 Beistandschaften, 3'537 Entziehungen der Obhut und 417 Entziehungen der elterlichen Sorge. Insgesamt wurden im Jahr 2009 15'385 neu errichtete Massnahmen erfasst; zehn Jahre zuvor waren es 8'536 (Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz o.J.).

Seit Januar 2000 verlangt das Gesetz, "vor dem Erlass von Kinderschutzmassnahmen (...) das Kind in geeigneter Weise durch die vormundschaftliche Behörde oder durch eine beauftragte Drittperson persönlich anzuhören, soweit nicht sein Alter oder andere wichtige Gründe dagegen sprechen" (Art. 314 ZGB).

4.1.3 Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO)

Die Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO) (vom 19. Oktober 1977; Stand am 1. Januar 2008) regelt die Bedingungen der Aufnahme von Kindern im Bereich der Familien-, Heim- und Tagespflege und der Adoption. Sie ist somit die rahmengesetzliche Grundlage des Pflegekinderwesens und der Adoption. Die PAVO stellt die "Aufnahme von Unmündigen ausserhalb des Elternhauses" (Art. 1) grundsätzlich unter öffentliche Aufsicht. Sie bestimmt eine Bewilligungspflicht für Pflegeverhältnisse, benennt die zuständigen Behörden und formuliert Bedingungen, unter denen Bewilligungen eines Pflegeverhältnisses ausgesprochen und widerrufen werden können. Desgleichen regelt sie die Zuständigkeiten und Voraussetzungen für die Bewilligung von Adoptionen. Weil sich die Anlässe und Formen der Betreuung von Kindern ausserhalb des Elternhauses seit dem ersten Inkrafttreten des Gesetzes stark gewandelt und vervielfältigt haben, steht seit 2008 die Frage einer Revision der Verordnung auf der politischen Agenda. Unter der neuen Bezeichnung "Kinderbetreuungsverordnung" wurden in den Jahren 2009 und 2010 unterschiedliche Versionen einer revidierten Pflegekinderverordnung in die Vernehmlassung geschickt, die jeweils kontroverse Stellungnahmen auf sich zogen. Dabei zeigte sich unter anderem, dass es erforderlich wird, auch Bestimmungen des Zivilgesetzbuches zur Kinderbetreuung anzupassen. Die aktuelle Beschlusslage (Juni 2011) sieht vor, zunächst die in der überarbeiteten Version der Kinderbetreuungsverordnung enthaltenen Vorschläge zur Neuregelung der Adoption mit der Verordnung über die Adoptionsvermittlung (VAdoV) in einer revidierten Adoptionsverordnung zusammenzufassen (Inkrafttreten 1. Januar 2012). Die Arbeiten an der Kinderbetreuungsverordnung sollen fortgesetzt werden, sobald Bestimmungen des Zivilgesetzbuches über die Kinderbetreuung revidiert sind (Bundesamt für Justiz - Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement 2011).

4.1.4 Opferhilfegesetz

Das Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG) bestimmt, dass "jede Person, die durch eine Straftat in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität unmittelbar beeinträchtigt worden ist (Opfer), einen Anspruch auf Unterstützung" besitzt (Opferhilfe). Der Anspruch erstreckt sich auch auf den Ehegatten oder die Ehegattin eines Opfers, "seine Kinder und Eltern sowie andere Personen, die ihm in ähnlicher Weise nahestehen (Angehörige)" (Art. 1 OHG). Seit Inkrafttreten des Opferhilfegesetzes im Januar 2009 haben somit Kinder und Jugendliche, die Opfer körperlicher oder sexueller Gewalt wurden und/oder von Partnergewalt bzw. häuslicher Gewalt mitbetroffen sind, einen Rechtsanspruch auf Leistungen. Die Leistungen nach Opferhilfegesetz umfassen ein weites Spektrum, welches von der unmittelbaren Soforthilfe über die Unterstützung bei der längerfristigen Bewältigung und Verarbeitung der Tat bis zu Formen der monetären Entschädigung und Genugtuung reicht.

Das Gesetz verpflichtet die Kantone, dafür zu sorgen, dass "fachlich selbstständige öffentliche oder private Beratungsstellen zur Verfügung stehen" und dabei den verschiedenen Opferkategorien Rechnung zu tragen (Art. 9 OHG). Die Beratungsstellen leisten medizinische, psychologische, soziale, materielle und juristische Hilfe (Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD 2008 [Stand 1. Januar 2011]). Mitarbeitende von Beratungsstellen unterstehen einer Schweigepflicht. Die beratene Person kann die Schweigepflicht aufheben. Opferhilfeberatungsstellen wirken auch bei Aufgaben des Kinderschutzes mit. Werden den Beratungsstellen Fälle bekannt, in denen die körperliche, psychische oder sexuelle Integrität eines minderjährigen oder unmündigen Opfers ernsthaft gefährdet ist, kann sie die Vormundschaftsbehörde informieren oder bei der Strafverfolgungsbehörde Anzeige erstatten. Um den Zugang zu den Leistungen der Opferhilfe zu erleichtern weist das Gesetz den Strafverfolgungsbehörden die Aufgaben zu, Opfer über die Opferhilfe zu informieren.

4.1.5 Verordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte

Die Verordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte vom 11. Juni 2010 regelt die Durchführung von Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen und zur Stärkung der Kinderrechte durch den Bund sowie die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an solche Massnahmen, die von Dritten durchgeführt werden (Art 1).

Als förderungswürdige Massnahmen im Sinne der Verordnung gelten Programme, regelmässige Aktivitäten und Projekte, die dazu beitragen dass "a. Kinder und Jugendliche geschützt werden vor: 1. allen Formen körperlicher oder geistiger Gewaltanwendung, Schandzufügung, Misshandlung, Verwahrlosung, Vernachlässigung, schlechter Behandlung oder Ausbeutung sowie vor allen Formen sexuellen Missbrauchs und sexueller Belästigung, 2. Gefahren in Zusammenhang mit der Nutzung von elektronischen, interaktiven und anderen Medien, namentlich vor gewaltdarstellenden und pornografischen Inhalten, Nachstellung und Belästigung, einschliesslich sexueller Belästigung"; desgleichen Programme, regelmässige Aktivitäten und Projekte, die dazu beitragen dass; " gewalttätiges Verhalten von Jugendlichen verhindert wird" und das "die Rechte der Kinder gestärkt werden" (Art. 2).

Das Gesetz regelt die Bedingungen und Voraussetzungen, von denen die Gewährung von Finanzhilfen abhängig gemacht werden kann (Koordination mit anderen Massnahmen; Zusammenarbeit mit anderen Akteurinnen und Akteuren; Beizug von Fachpersonen; Qualitätssicherung; Überprüfung der Durchführung und Wirkung der Massnahme; Art 15), benennt die für die Prüfung der Gesuche und die Entscheidung zuständige Stelle (das Bundesamt für Sozialversicherungen; Art. 14), bestimmt Regeln der Bemessung der Finanzhilfen und definiert Rahmenbedingungen für entsprechende Leistungsverträge (Art 9 und 11).

4.1.6 Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit (Jugendförderungsgesetz, JFG)

Das Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit (Jugendförderungsgesetz, JFG) vom 6. Oktober 1989 (Stand am 27. Dezember 2006) regelt die Bedingungen, unter denen der Bund Finanzhilfen zur "Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit von gesamtschweizerischem Interesse" gewährt (Art. 1 JFG). Ausserschulische Jugendarbeit, so das Gesetz, "vermittelt Kindern und Jugendlichen Gelegenheit zur Persönlichkeitsentfal-

tung sowie zur Wahrnehmung staatspolitischer und sozialer Verantwortung durch aktive Mitarbeit in Jugendorganisationen, beispielsweise durch Übernahme von leitenden, betreuenden oder beratenden Funktionen" (Art. 2 JFG). Das JFG regelt Voraussetzungen und Rahmenbedingungen sowie Formen von regelmässigen (strukturbezogenen) und projektbezogenen Finanzhilfen des Bundes. Diese sind allerdings eingeschränkt auf Träger bzw. Projekte mit gesamtschweizerischer Bedeutung.

4.1.7 Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendförderungsgesetz, KJFG)²¹⁶

Mit diesem Gesetzesvorhaben (Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes) will der Bund die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen an die veränderten gesellschaftlichen Bedingungen anpassen und sie zugleich intensivieren und neu strukturieren. Finanzhilfen des Bundes an private Träger von Aktivitäten der ausserschulischen Bildung (Verbände, Organisationen, Gruppierungen) sollen ausgebaut und stärker als bisher an inhaltliche Kriterien gebunden werden. Auch für den Ausbau und die Weiterentwicklung ausserschulischer Kinder- und Jugendarbeit durch die Kantone sollen Bundesmittel zur Verfügung stehen und beantragt werden können. Kantonale und kommunale Modellvorhaben mit gesamtschweizerischer Bedeutung sollen gezielt gefördert werden. Weiter sieht das Gesetz Strukturen vor, welche dazu beitragen sollen, die Koordination der in der Kinder- und Jugendpolitik tätigen Bundestellen zu verbessern und die Vernetzung der in der ausserschulischen Arbeit tätigen Akteure auf allen Ebenen zu stärken. Der Entwurf sieht ein Gesetz vor, welches nicht nur Modellvorhaben und einzelne Projekte oder Programme (wie die "Verordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte"), sondern auch Träger und deren Betriebsstrukturen und damit die Voraussetzungen regelmässiger Aktivitäten und kontinuierlicher Weiterentwicklung fördert. Das Gesetz würde damit insbesondere der Kinder- und Jugendarbeit zu Gute kommen und könnte dazu beitragen, dass die Angebots- und Leistungsstrukturen in diesem Bereich stabilisiert und ausgebaut werden könnten. Das Gesetz soll 2013 in Kraft treten.

4.2 Kantonale Gesetze

In 11 (Halb-) Kantonen bestehen eigenständige Gesetze und/oder Verordnungen, die - in unterschiedlichen Zielsetzungen und Schwerpunktsetzungen - Fragen der Kinder- und Jugendhilfe und teilweise der Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen im Gemeinwesen regeln.

- Basel-Landschaft: Verordnung über die Kinder- und Jugendhilfe vom 5. September 2006 (Gestützt auf das kantonale Sozialhilfegesetz)
- Basel-Stadt: Gesetz betreffend kantonale Jugendhilfe vom 17. Oktober 1984. Eine Neufassung des Gesetzes ist in Vorbereitung.
- Bern: Gesetz über Jugendhilfe und Koordination durch die Kantonale Jugendkommission vom 19. Januar 1994

²¹⁶ Quelle für den folgenden Abschnitt sind eine Medieninformation des Bundesamtes für Sozialversicherungen vom 17.09.2010 (Bundesamt für Sozialversicherungen 2010) und der Gesetzestext in der Beschlussfassung vom 30. September 2011, BBl 2011 7447; siehe <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2011/7447.pdf>, Abruf am 11.01.2012.

- Fribourg: Loi sur l'enfance et la jeunesse [Jugendgesetz] vom 12. Mai 2006 und das sich darauf stützende Règlement sur l'enfance et la jeunesse (REJ) [Jugendreglement, JuR] vom 17. März 2009
- Genf: Loi sur l'enfance et la jeunesse vom 28. Juni 1958
- Jura: Loi sur la politique de la jeunesse vom 22. November 2006
- Obwalden: Gesetz über die Jugendhilfe und Verordnung zum Gesetz über die Jugendhilfe (beide 1973)
- Tessin: Legge sul sostegno e il coordinamento delle attività giovanili (legge giovani) vom 2. Oktober 1996; Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni (Legge per le famiglie) vom 15. September 2003
- Waadt: Loi sur la protection des mineurs vom 4. Mai 2004 und Loi sur le soutien aux activités de la jeunesse vom 27. April 2010
- Wallis: Jugendgesetz vom 11. Mai 2000
- Zürich: Gesetz über die Jugendhilfe (Jugendhilfegesetz) vom 14. Juni 1981; eine Neufassung des Gesetzes unter dem neuen Titel Kinder- und Jugendhilfegesetz ist in Vorbereitung.

Die wichtigste Funktion der kantonalen Gesetze zur Kinder- und Jugendhilfe liegt darin, Aufgaben und Ausgaben des Kantons in Bereich der Kinder- und Jugendhilfe bzw. im Handlungsfeld der ausserschulischen Bildung, Betreuung und Förderung von Kindern und Jugendlichen zu begründen, ihnen eine Legitimationsbasis zu geben und die Grundzüge der Ausführung festzuhalten. Weiter bestimmen die kantonalen Gesetze und Verordnungen in der Regel die übergreifenden Zielsetzungen der zu fördernden Aktivitäten und benennen Zielgruppen und Handlungsbereiche sowie in einigen Fällen einzelne Hilfeformen. Wo einzelnen Hilfeformen oder Leistungen benannt und zum Gegenstand von Regelungen gemacht werden, handelt es sich meist um die klassischen Leistungsarten wie die Heimerziehung bzw. stationäre Jugendhilfe (z.B. Verordnung über die Kinder- und Jugendhilfe BL), Beratung und/oder Erziehungsberatung (z.B. Jugendgesetz BS; Gesetz über die Jugendhilfe OW; Jugendgesetz VS; Jugendhilfegesetz ZH), heilpädagogische Früherziehung und Frühberatung (Jugendgesetz VS) Pflegekinderhilfe oder Freizeiteinrichtungen (z.B. Jugendgesetz BS). Das Freiburger Jugendgesetz enthält Regelungen zur "sozialpädagogischen Betreuung" und zur familienexternen Betreuung in Pflegefamilien; die Verordnung zum Freiburger Jugendgesetz enthält darüber hinaus Regelungen zu Tagesstrukturen. Weitere Gegenstände der von Regelungen sind Zuständigkeiten (z.B. von Kanton und Gemeinden), die Organisation, die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Stellen sowie die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Trägern. Die jüngeren unter den kantonalen Gesetzen zum Handlungsbereich der Kinder- und Jugendhilfe (Wallis 2000, sowie Fribourg und Jura 2006) nehmen die grundlegenden Aussagen zur Rechtsstellung von Kindern und Jugendlichen in Bundesverfassung und der UN-Kinderrechtskonvention auf (Vollmer 2008, S. 260).

Die Sichtung der rechtlichen Bestimmungen auf Bundesebene und kantonaler Ebene ergibt folgendes Bild:

- Die gesetzlichen Grundlagen der Bereitstellung, Gewährung und Anordnung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe sind geprägt durch die föderalistischen Strukturen der Rechtssetzung und folgen dem Grundsatz der Subsidiarität. Dies hat sich auch in den Verantwortungsstrukturen niedergeschlagen. Zuständigkeiten liegen in wechselnden Zuschnitten bei privaten und öffentlichen Trägern, bei Bund, Kantonen und Gemeinden.

- Regelungen zur Steuerung des Angebots haben erst ansatzweise Eingang in bereichsspezifische Gesetze gefunden. Wo dies der Fall ist, betrifft es vor allem die Bereiche der Kinder- und Jugendarbeit, der ausserschulischen Bildung und der Prävention und deren Förderung durch Finanzmittel des Bundes. Im Bereich des Kindesschutzes bestehen indes nur vereinzelt gesetzlich verankerte und mit Entscheidungskompetenzen versehene Zuständigkeiten für Planung und Koordination des Angebots und die Sicherung und Weiterentwicklung seiner Qualität.
- Das Opferhilfegesetz erweist sich als das einzige Gesetz, das Minderjährigen bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen, explizit und eindeutig einen Rechtsanspruch auf Leistungen zuweist, die auf einen individuellen Bedarf antworten. Weiter sorgt es für ein in allen Kantonen der Schweiz verfügbares zielgruppenspezifisches Angebot an Beratungsstellen und Hilfen für die Opfer von Straftaten gegen die körperliche, psychische oder sexuelle Integrität. Auch in dieser Hinsicht einer kantonsübergreifenden Versorgung mit einem Grundangebot spezialisierter und professionalisierter Leistungen stellt das Opferhilfegesetz im Bereich der Dienste und Angebote für Kinder und Jugendliche eine Ausnahme dar. Es ist allerdings materiell auf ein enges Spektrum von Anlässen begrenzt. Einen Anspruch auf Leistungen haben Kinder, Jugendliche und Familienmitglieder nur unter der Voraussetzung, dass sie Opfer einer Straftat geworden sind.
- Weder die Bundesverfassung noch das Zivilgesetzbuch enthalten in einem unmittelbaren Sinne Bestimmungen über Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe - mit Blick auf ihre Funktion und Stellung im Gesamtgefüge des schweizerischen Rechts ist dies auch nicht zu erwarten. Während die Bundesverfassung ihrem Charakter entsprechend die Rechtsstellung von Kindern und Jugendlichen im allgemeinen, sowie grundlegende Schutzrechte und Sozialziele definiert, bestimmt das Zivilgesetzbuch die allgemeinen Grundsätze von Kindschaft, Verwandtschaft, Familie und Elternschaft sowie die Voraussetzungen, unter denen der Staat bzw. die Vormundschaftsbehörde legitimiert ist, in die Privatsphäre von Familien einzugreifen und formuliert Stufen der staatlichen Übernahme der auf das Kind und seine Pflege und Erziehung bezogenen Entscheidungs- und Regulierungsmacht.
- Das Zivilgesetzbuch ist seinem Charakter nach kein Leistungsgesetz, sondern - im Blick auf das hier behandelte Vormundschaftsrecht - ein Eingriffsgesetz (Häfeli 2005, S. 24, 32; Piller/Schnurr 2006, S. 118). Die Bestimmungen des ZGB zum Kindesschutz sind um den Begriff der Schutzmassnahme zentriert - nicht um den Begriff der Leistung. Die Massnahmen, welche das ZGB zur Abwendung von Gefährdungen des Kindeswohles vorsieht, können Zugänge zu Leistungen eröffnen oder als rechtliche Handhabe zur Anordnung von Leistungen verwendet werden. So kann die Vormundschaftsbehörde bspw. Sorgeberechtigten die Weisung erteilen, eine Sozialpädagogische Familienbegleitung in Anspruch zu nehmen oder eine Beratungsstelle aufzusuchen. Der Prozess der Verrechtlichung der Kinder- und Jugendhilfe konzentriert sich auf den Bereich der angeordneten und mit Zwang verbundenen Massnahmen. Zugänge zu Leistungen, die nicht angeordnet sind, sind von den Prozessen der Verrechtlichung bisher weniger erfasst worden. Eine Folge davon ist, dass in den vorherrschenden Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe Zugänge zu Leistungen, die ein tieferes Potenzial zur Stigmatisierung bzw. Diskriminierung der Leistungsbeziehenden aufweisen, weniger etabliert sind.

- Als prägend für das schweizerische System der Kinder- und Jugendhilfe erweist sich das komplexe Zusammenspiel zwischen einem bundeseinheitlichen Eingriffsgesetz, welches in kantonal unterschiedlichen Varianten der Behördenorganisation ausgeführt wird und einer uneinheitlichen Struktur kantonaler Bestimmungen zum Leistungsangebot andererseits. Bundesweit geltende Bestimmungen zum Leistungsangebot und zum Zugang zu bestimmten Leistungen scheint es mit Ausnahme des Opferhilfegesetzes nicht zu geben.
- Dieser Umstand begründet zumindest teilweise, weshalb sich ein für die Einwohnerschaft transparentes und in allen Kantonen in ähnlicher Weise verfügbares Grundangebot bisher nicht herausgebildet hat. Der Stand des Prozesses der Verrechtlichung, der über die Regelung angeordneter Massnahmen nicht weit hinausgekommen ist, begründet zu einem guten Teil, weshalb Institutionen der Kinder- und Jugendhilfe von vielen eher als Eingriffsbehörden wahrgenommen werden und weniger als Einrichtungen, von denen Kinder, Jugendliche und Familien in schwierigen Situationen kompetente Hilfen und Unterstützungsleistungen erwarten können, die sie weder bevormunden noch diskriminieren. Ein Kinder- und Jugendhilfesystem, in dem die rechtlichen Grundlagen nicht angeordneter Leistungen erheblich schwächer ausgestaltet sind als diejenigen angeordneter Leistungen, fördert eine Kultur des Eingriffs und schwächt gleichzeitig die Möglichkeiten einer aktiven, frühzeitigen Nachfrage nach Unterstützung. Damit aber begrenzt es seine eigene Leistungsfähigkeit.

5 Literatur

Arnold, Claudia/Huwiler, Kurt/Raulf, Barbara/Tanner, Hannes/Wicki, Tanja (2008). Pflegefamilien- und Heimplatzierungen. Eine empirische Studie über den Hilfeprozess und die Partizipation von Kindern. Zürich: Rüegger.

Baier, Florian (2008). Schulsozialarbeit. In: Baier, Florian/Schnurr, Stefan (Hg.). Schulische und schulnahe Dienste. Angebote, Praxis und fachliche Perspektiven. Bern-Stuttgart-Wien: Haupt.

Baier, Florian/Heeg, Rahel (2011). Praxis und Evaluation von Schulsozialarbeit. Sekundäranalysen von Forschungsdaten aus der Schweiz. Wiesbaden: VS Verlag.

Biermann, Benno (2001). Vollzeitpflege. In: Birtsch, Vera/Münstermann, Klaus/Trede, Wolfgang (Hg.). Handbuch Erziehungshilfen. Leitfaden für Ausbildung, Praxis und Forschung. Münster: Votum. S. 598-631.

Biesel, Kay (2008). Das Rettende in der Gefahr? Vom Case Management zum Risiko Management in der fallbezogenen Kinderschutzarbeit. In: sozialmagazin. 33. Jg. (10). S. 14-23).

Blandow, Jürgen/Gintzel, Ulrich/Hansbauer, Peter (1999). Partizipation als Qualitätsmerkmal in der Heimerziehung. Münster: Votum.

Blülle, Stefan (1996). Ausserfamiliäre Plazierung. Ein Leitfaden für zuweisende und plazierungsbegleitende Fachleute. Zürich: Schweizerische Fachverband für Sozial- und Heilpädagogik.

Blülle, Stefan (2008). Aus der Praxis: Aspekte der Dynamik im Beziehungsdreieck "Vormundschaftsbehörde - Mandatsträger - Klienten". In: Voll, Peter/Jud, Andreas/Mey, Eva/Häfeli, Christoph/Stettler, Martin (Hg.). Zivilrechtlicher Kinderschutz: Akteure, Prozesse, Strukturen. Eine empirische Studie mit Kommentaren aus der Praxis. Luzern: interact. S. 170-185.

Blülle, Stefan (2011). Kinder und Jugendliche platzieren ... Vortrag an der Wiler Tagung des Ostschweizer Verbandes der Berufsbeiständigen und Berufsbeistände am 05. Mai 2011. URL: <http://ovbb.ch/pdf/handoutfarbig.pdf> [Zugriffsdatum: 17.07.2011].

Botschaft zum Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen, Kinder- und Jugendförderungsgesetz / KJFG, vom 17. September 2010 (2010). URL: <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2010/6803.pdf> [Zugriffsdatum: 17.07.2011].

Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, (Erwachsenenrecht, Personenrecht und Kindesrecht) vom 28. Juni 2006 (2006). URL: <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2006/7001.pdf>.

Bundesamt für Justiz - Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (2011). Kinderbetreuung: zuerst die gesetzliche Grundlage, dann die Verordnung. In: Medienmitteilungen, Der Bundesrat, 29.06.2011. [Zugriffsdatum: 22.07.2011].

Bundesamt für Sozialversicherungen (2010). Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes: Botschaft verabschiedet [Medieninformation vom 17.09.2010]. URL: <http://www.bsv.admin.ch/aktuell/medien/00120/index.html?lang=de&msg-id=35177> [Zugriffsdatum: 20.04.2011].

Bundesamt für Sozialversicherungen (2011). Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenterinkasso. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats (06.3003) der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N) vom 13. Januar 2006. [4. Mai 2011]. URL: http://www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00061/01657/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t_Inp6I0NTU042I2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2YUq2Z6gpJCDfYN2gWym162epYbg2c_JkbnNoKSn6A-- [Zugriffsdatum: 30.05.2011].

Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung SR 861 In. URL: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/c861.html>.

Bürger, Ulrich (2001). Heimerziehung. In: Birtsch, Vera/Münstermann, Klaus/Trede, Wolfgang (Hg.). Handbuch Erziehungshilfen. Leitfaden für Ausbildung, Praxis und Forschung. Münster: Votum. S. 632-663.

Calder, Martin C. (2008) (Hg.). Towards effective practice with involuntary clients in safeguarding children work. Lyme Regis: Russel House.

Cassée, Kitty (2010). Kompetenzorientierung: eine Methodik für die Kinder- und Jugendhilfe: Haupt.

Cassée, Kitty/Los-Schneider, Barbara/Baumeister, Barbara/Gavez, Silvia (2010). Kompetenzorientierte Familienarbeit KOFA. Entwicklung, Implementierung und Evaluation eines manualisierten Programms für die Arbeit mit belasteten familien. Schlussbericht. URL: http://www.sozialarbeit.zhaw.ch/fileadmin/user_upload/soziale_arbeit/Forschung/Forschungsbericht_e/laufend/Schlussbericht_KOFA_online.pdf [Zugriffsdatum: 17.07.2011].

Conen, Marie-Luise/Cecchin, Gianfranco (2007). Wie kann ich Ihnen helfen, mich wieder loszuwerden? Therapie und Beratung in Zwangskontexten. Heidelberg: Carl-Auer.

Dachverband Offene Jugendarbeit Schweiz (2007). Offene Kinder- und Jugendarbeit in der Schweiz. Grundlagen für Entscheidungsträger und Fachpersonen. URL: http://www.doj.ch/fileadmin/downloads/ueber_Doj/broschur_grundlagen_web.pdf.

Dale, Peter (2004). "Like a fish in a bowl": parents' perceptions of child protection services. In: Child Abuse Review. 13. Jg. (137-157).

Deegener, Günther/Körner, Wilhelm (2008). Risikoerfassung bei Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Theorie, Praxis, Materialien. 2. Aufl. Lengerich et al.: Pabst.

Deegener, Günther/Körner, Wilhelm (2011). Risikofaktoren und Schutzfaktoren - Grundlagen und Gegenstand psychologischer, medizinischer und sozialpädagogischer Diagnostik im Kinderschutz. In: Körner, Wilhelm/Deegener, Günther (Hg.). Erfassung von Kindeswohlgefährdung in Theorie und Praxis. Lengerich et al.: Pabst. S. 201-250.

Department for Education (2011) (Hg.). The Munro Review of Child Protection: Final Report. A child-centred system. London URL: <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm80/8062/8062.pdf>.

Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKKF (2008). Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung. Eine Bestandesaufnahme der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen EKKF. S. 1-50. URL: http://www.ekff.admin.ch/c_data/d_Pub_Kinderbet.pdf [Zugriffsdatum: 26.02.2011].

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD (2008 [Stand 1. Januar 2011]). Opferhilfe nach einer Straftat in der Schweiz gestützt auf das Bundesgesetz vom 23. März 2007 über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG). Informationen für Opfer und ihre Angehörigen. URL: <http://www.bj.admin.ch/content/dam/data/gesellschaft/opferhilfe/opferhilfe-inlandstat-d.pdf#4> [Zugriffsdatum: 20.04.2011].

Elternbildung CH (2010). Elternkurse in der Schweiz. URL: http://www.elternbildung.ch/images/4_%C3%9Cbersicht_Elternkurse_Jan_10.pdf [Zugriffsdatum: 17.07.2011].

Elternbildung CH (2011). Portrait von Elternbildung CH. URL: <http://www.elternbildung.ch/index.asp?PA=page.asp?DH=14&LA=d03> [Zugriffsdatum: 17.07.2011].

Fend, Helmut (2006). Neue Theorie der Schule. Einführung in das Verstehen von Bildungssystemen. Wiesbaden: VS Verlag.

Fischer, Natalie/Kuhn, Hans-Peter/Klieme, Eckhard (2009). Was kann die Ganztagschule leisten? Wirkungen ganztägiger Beschulung auf die Entwicklung von Lernmotivation und schulischer Performanz nach dem Übergang in die Sekundarstufe In: Stecher, Ludwig/Allemann-Ghionda, Cris-

- na/Helsper, Werner/Klieme, Eckhard (Hg.). Ganztägige Bildung und Betreuung. Zeitschrift für Pädagogik, 54. Beiheft. Weinheim Basel: Beltz.
- Forrer-Kasteel, Esther/Shenton-Bärlocher, Franziska (2008). Tagesstrukturen und Tagesschulen. In: Baier, Florian/Schnurr, Stefan (Hg.). Schulische und schulnahe Dienste. Bern: Haupt. S. 149-193.
- Gassmann, Yvonne (2010). Pflegeeltern und ihre Pflegekinder. Münster: Waxmann.
- Gehres, Walter (2005). Jenseits von Ersatz und Ergänzung. Die Pflegefamilie als eine andere Familie. In: Zeitschrift für Sozialpädagogik. 3. Jg. S. 246-272.
- Gerber, Christine (2011). Kinderschutz - von der Checkliste zur persönlichen Fall- und Prozessverantwortung. In: Dörner, Wilhelm/Deegener, Günther (Hg.). Erfassung von Kindeswohlgefährdung in Theorie und Praxis. Lengerich et al.: Pabst. S. 294-327.
- Grossmann, Klaus E./Grossmann, Karin (2009) (Hg.). Bindung und menschliche Entwicklung. John Bowlby, Mary Ainsworth und die Grundlegender Bindungstheorie. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Häfeli, Christoph (2005). Wegleitung für vormundschaftliche Organe. 4. Aufl. Zürich: Kantonale Drucksachen- und Materialzentrale Zürich.
- Häfeli, Christoph (2007). Kinderschutz und Erwachsenenschutz (Vormundschaftsrecht). In: Marti, Adrienne/Payot, Peter Mösch/Pärli, Kurt/Schleicher, Johannes/Schwander, Marianne (Hg.). Recht für die Soziale Arbeit. Grundlagen und ausgewählte Aspekte Bern et al.: Haupt. S. 283-320.
- Heiner, Maja (2011). Diagnostik in der Sozialen Arbeit. In: Otto, Hans-Uwe/Thiersch, Hans (Hg.). Handbuch Soziale Arbeit. Grundlagen der Sozialarbeit und Sozialpädagogik. Bd. 4. völlig neu bearbeitete Auflage. München Basel: Reinhardt. S. 237-250.
- Helming, Elisabeth (2001). Sozialpädagogische Familienhilfe und andere familienbezogene Hilfen. In: Birtsch, Vera/Münstermann, Klaus/Trede, Wolfgang (Hg.). Handbuch Erziehungshilfen. Leitfaden für Ausbildung, Praxis und Forschung. Münster: Votum. S. 541-571.
- Helming, Elisabeth/Schattner, Heinz/Blüml, Herbert (1999) (Hg.). Handbuch Sozialpädagogische Familienhilfe. 3. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer.
- Hensen, Gregor (2005). Inobhutnahme als sozialpädagogische Krisenintervention. In: Deegener, Günther/Körner, Wilhelm (Hg.). Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Ein Handbuch. Göttingen: Hogrefe. S. 533-560.
- Heynen, Susanne (2007). Die Arbeit der psychologischen Beratungsstelle bei häuslicher Gewalt; Möglichkeiten und Grenzen der Mütterberatung und der Arbeit mit gewalttätigen Vätern. In: Kavemann, Barbara (Hg.). Ulrike Kreyssig. 2., durchgesehene Auflage Aufl. Wiesbaden: VS Verlag. S. 371-382.
- Huwiler, Kurt (2006). Pflegefamilien- und Heimaufenthalte stellen hohe Ansprüche an die platzierenden Fachleute. In: Soziale Sicherheit. (5). S. 255-259.
- Jordan, Erwin (2005). Qualifiziertes Erkennen und Beurteilen - vom Aktenvermerk zum qualifizierten Beobachtungskatalog. In: Deegener, Günther/Körner, Wilhelm (Hg.). Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Ein Handbuch. Göttingen: Hogrefe. S. 485-510.
- Jugendamt der Stadt Dormagen (2011) (Hg.). Dormagener Qualitätskatalog der Kinder- und Jugendhilfe. Ein Modell kooperativer Qualitätsentwicklung. In Zusammenarbeit mit Reinhart Wolff. Opladen: Barbara Budrich.
- Jungmann, Tanja (2010). Das Hausbesuchsprogramm des Modellprojekts "pro Kind". In: Kißgen, Rüdiger/Heinen, Norbert (Hg.). Frühe Risiken und Frühe Hilfen. Stuttgart: Klett-Cotta. S. 183-193.
- Kinderschutz-Zentrum Berlin (2009) (Hg.). Kindeswohlgefährdung - Erkennen und Helfen. 10. überarbeitete und erweiterte Aufl. Berlin: Kinderschutz-Zentrum Berlin e.V.

- Kindler, Heinz (2006). Welche Einschätzungsaufgaben stellen sich in Gefährdungsfällen? In: Kindler, Heinz/Lillig, Susanne/Blüml, Herbert/Meysen, Thomas/Werner, Annegret (Hg.). Handbuch Kindeswohlgefährdung nach § 1666 BGB und Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD). München: Verlag Deutsches Jugendinstitut. S. 59-51 - 59-58.
- Kindler, Heinz/Lillig, Susanna/Blüml, Herbert/Meysen, Thomas/Werner, Annegret (2006). Handbuch Kindeswohlgefährdung nach § 1666 [BGB] und Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD). München: Deutsches Jugendinstitut. URL: http://db.dji.de/asd/ASD_Inhalt.htm.
- Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz (o.J.). Schweizerische Statistik der Kinderschutzmassnahmen Jahresvergleich (1996 - 2009). URL: [http://www.kokes.ch/assets/pdf/de/dokumentationen/statistik/aktuell/03-Statistik Kinderschutz 1996 - 2009 Website.pdf](http://www.kokes.ch/assets/pdf/de/dokumentationen/statistik/aktuell/03-Statistik_Kinderschutz_1996_-_2009_Website.pdf) [Zugriffsdatum: 20.04.2011].
- Körner, Wilhelm/Deegener, Günther (2011) (Hg.). Erfassung von Kindeswohlgefährdung in Theorie und Praxis. Lengerich et al.: Pabst.
- Löcherbach, Peter/Mennemann, Hugo/Hermsen, Thomas (2009) (Hg.). Case Management in der Jugendhilfe. München Basel: Reinhardt.
- May, Andrea/Wiesli, Reto (2009). Kinder- und Jugendförderung in der Schweiz. Begleitbericht zuhanden der kantonalen Fachstelle für Kinder- und Jugendförderung Freiburg Bern: Fachstelle für Gesundheitspolitik polsan GmbH.
- Maykus, Stephan/Schone, Reinhold (2010) (Hg.). Handbuch Jugendhilfeplanung. Grundlagen, Anforderungen und Perspektiven. 3., vollst. überarb. u. aktual. Aufl. Aufl. Wiesbaden: VS.
- Mey, Eva (2008). Prozesse: Die Zusammenarbeit im Dreieck Eltern - Behörden - Mandatsräger. In: Voll, Peter/Jud, Andreas/Mey, Eva/Häfeli, Christoph/Stettler, Martin (Hg.). Zivilrechtlicher Kinderschutz: Akteure, Prozesse, Strukturen. Luzern: interact. S. 143-169.
- Müller, Brigitte/Schaffner, Dorothee (2007). Motivationssemester als Angebote im Übergangssystem von der Schule in Ausbildung und Arbeit - Wirkungen, Grenzen und künftige Entwicklungen eines entstehenden Handlungsfeldes der Sozialen Arbeit. In: Schweizerische Zeitschrift für Soziale Arbeit. 2. Jg. S. 61-78.
- Müller, Burkhard/Schmidt, Susanne/Schulz, Marc (2005). Wahrnehmen können. Jugendarbeit und informelle Bildung. Freiburg i. Brsg.: Lambertus.
- Nestmann, Frank/Sickendiek, Ursel (2011). Beratung. In: Otto, Hans-Uwe/Thiersch, Hans (Hg.). Handbuch Soziale Arbeit. Grundlagen der Sozialarbeit und Sozialpädagogik. 4., völlig neu bearb. Auflage Aufl. München Basel: Reinhardt. S. 109-119.
- Neuffer, Manfred (2009). Case Management: Soziale Arbeit mit Einzelnen und Familien. 4. überarbeitete Aufl. Weinheim München.
- Oelerich, Gertrud (2002). Jugendhilfe im Kontext der Schule. In: Schröer, Wolfgang/Struck, Norbert/Wolff, Mechthild (Hg.). Handbuch Kinder- und Jugendhilfe. Weinheim und München: Juventa. S. 773-787.
- Piller, Edith Maud/Schnurr, Stefan (2006). Zum Umgang mit "Problemjugendlichen" in der Schweiz. In: Sander, Uwe/Witte, Matthias (Hg.). Erziehungsresistent? - "Problemjugendliche" als besondere Herausforderung für die Jugendhilfe. Baltmannsweiler: Schneider Hohengehren. S. 93-120.
- Pothmann, Jens (2009). Sozialpädagogische Familienhilfe im Zahlenspiegel. In: Forum Erziehungshilfen. (2). S. 68-70.
- Rätz-Heinisch, Regina/Schröer, Wolfgang/Wolff, Mechthild (2009). Lehrbuch Kinder- und Jugendhilfe. Grundlagen, Handlungsfelder, Strukturen und Perspektiven. Weinheim und München: Juventa.

- Reich, Wulfhild (2005). Erkennen - Bewerten - handeln. Ein Diagnoseinstrument bei Kindeswohlgefährdung: Der Stuttgarter Kindesschutzbogen. In: Deegener, Günther/Körner, Wilhelm (Hg.). Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Ein Handbuch. Göttingen: Hogrefe. S. 510-532.
- Richter, Martina (2011). Familienhilfe. In: Otto, Hans-Uwe/Thiersch, Hans (Hg.). Handbuch Soziale Arbeit. Grundlagen der Sozialarbeit und Sozialpädagogik. München Basel: Reinhardt. S. 387-393.
- Rotering, Beate/Lengemann, Martin (2001). Krisenintervention und Inobhutnahme. In: Birtsch, Vera/Münstermann, Klaus/Trede, Wolfgang (Hg.). Handbuch Erziehungshilfen. Leitfaden für Ausbildung, Praxis und Forschung. Münster: Votum. S. 702-718.
- Schaffner, Dorothee (2008). Berufsintegration - eine Aufgabe schulischer und ausserschulischer Kooperationspartner. In: Baier, Florian/Schnurr, Stefan (Hg.). Schulische und schulnahe Dienste. Angebote, Praxis und fachliche Perspektiven. Bern Stuttgart Wien: Haupt.
- Schnurr, Stefan/Baier, Florian (2008). Einleitung: Schulische und schulnahe Dienste. In: Baier, Florian/Schnurr, Stefan (Hg.). Schulische und schulnahe Dienste - Angebote, Praxis und fachliche Perspektiven. Bern Stuttgart Wien Haupt. S. 9-24.
- Schultz, Runheide (2005). Psychosoziale Diagnostik von Kindesgefährdung. In: Deegener, Günther/Körner, Wilhelm (Hg.). Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Ein Handbuch. Bd. 466-484. Göttingen: Hogrefe.
- Schüpbach, Marianne (2010). Ganztägige Bildung und Betreuung im Primarschulalter. Qualität und Wirksamkeit verschiedener Schulformen im Vergleich. Wiesbaden: VS.
- Schüpbach, Marianne/Scherzinger, Marion/Herzog, Walter (2010). Tagesschulkinder lernen nicht nur besser lesen, sondern sind auch sozialer. In: Bildung Schweiz. 155. Jg. (6). S. 10-11. URL: http://www.lch.ch/dms-static/b3666668-a929-4fb8-bed4-df0091522457/fl10_11.pdf.
- Seithe, Mechthild (2008). Engaging : Möglichkeiten klientenzentrierter Beratung in der Sozialen Arbeit Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Sonneck, Gernot (2000). Krisenintervention und Suizidverhütung. Wien: Facultas.
- Speck, Karsten (2009). Schulsozialarbeit. Eine Einführung. 2. Auflage Aufl. München Basel: Reinhardt.
- Stork, Remi (2007). Kann Heimerziehung demokratisch sein? Eine qualitative Studie zum Partizipationskonzept im Spannungsfeld von Theorie und Praxis. Weinheim München Juventa.
- Struck, Norbert (2007). Möglichkeiten der Absicherung von Unterstützungsangeboten für Kinder und Jugendliche bei häuslicher Gewalt - Konsequenzen für die Jugendhilfe. In: Kavemann, Barbara/Kreyssig, Ulrike (Hg.). Handbuch Kinder und häusliche Gewalt. 2., durchgesehene Auflage Aufl. Wiesbaden: VS Verlag. S. 443-454.
- Sturzenhecker, Benedikt/Richter, Elisabeth (2010). Die Kinder- und Jugendarbeit. In: Thole, Werner (Hg.). Grundriss Soziale Arbeit. Ein einführendes Handbuch. . Bd. 3. überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag. S. 469-475.
- Suess, Gerhard J. (2010). Schritte zu einer effektiven, Freude bereitenden Elternschaft - das STEEP-Programm. In: Kißgen, Rüdiger/Heinen, Norbert (Hg.). Frühe Risiken und Frühe Hilfen. Stuttgart: Klett-Cotta. S. 194-208.
- Verein a:primo (2011). Schrittweise / Grundlagen. URL: <http://www.a-primo.ch/cms/de/angebote/schrittweise/grundlagen.html> [Zugriffsdatum: 17.07.2011].
- Vollmer, Thomas (2008). Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik. In: Soziale Sicherheit. (5). S. 285-261.
- Weiss, Wilma (2011). Philipp sucht sein Ich. Zum pädagogischen Umgang mit Traumata in den Erziehungshilfen. 6., überarbeitete Aufl. Weinheim München: Juventa.

Wendt, Wolf Rainer (2011). Care und Case Management. In: Otto, Hans-Uwe/Thiersch, Hans (Hg.). Handbuch Soziale Arbeit. Grundlagen der Sozialarbeit und Sozialpädagogik. 4. völlig neu bearbeitete Aufl. München Basel: Reinhardt. S. 214-220.

Wilhelm, Elena (2005). Rationalisierung der Jugendfürsorge. Die Herausbildung neuer Steuerungsformen des Sozialen zu Beginn des 20. Jahrhunderts Bern - Stuttgart - Wien: Haupt.

Winkler, Michael (2005). Stationäre Erziehungshilfen und Pflegefamilien als neuer Lebensort. In: Deegener, Günther/Körner, Wilhelm (Hg.). Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Ein Handbuch. Göttingen et al.: Hogrefe. S. 709-731.

Wolf, Klaus (2002). Hilfen zur Erziehung. In: Schröer, Wolfgang/Struck, Norbert/Wolff, Mechthild (Hg.). Handbuch Kinder- und Jugendhilfe. Weinheim und München: Juventa. S. 631-645.

Zatti, Kathrin B. (2005). Das Pflegekinderwesen in der Schweiz. Analyse, Qualitätsentwicklung und Professionalisierung. Expertenbericht im Auftrag des Bundesamtes für Justiz. . URL: http://www.bj.admin.ch/content/dam/data/gesellschaft/gesetzgebung/kinderbetreuung/ber_pflegekinder-d.pdf [Zugriffsdatum: 30.05.2011].

Prof. Dr. Stefan Schnurr
Hochschule für Soziale Arbeit / Fachhochschule Nordwestschweiz
Institut Kinder- und Jugendhilfe, Institutsleiter

Thiersteinallee 57
4053 Basel

Tel +41 (0) 61 337 2783
Fax +41 (0) 61 337 2795

<mailto:stefan.schnurr@fhnw.ch>

<http://www.fhnw.ch/sozialarbeit/ikj>

<http://www.fhnw.ch/sozialarbeit/personen/stefan.schnurr>

Anhang 4: Stellungnahme des BJ vom 25.05.2011 zum Verbot der Körperstrafe (Auszug)

Auszug aus dem Gutachten des Bundesamtes für Justiz (BJ) vom 25.05.2011 „Bericht Po Fehr; Verbot der Körperstrafe“ zuhanden des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV):

„Artikel 126 Absatz 1 StGB lautet: "Wer gegen jemanden eine Tötlichkeit verübt, die keine Schädigung des Körpers oder der Gesundheit zur Folge haben, wird, auf Antrag, mit Busse bestraft." Gemäss Absatz 2 Buchstabe a derselben Bestimmung wird der Täter von Amtes wegen verfolgt, wenn er die Tat wiederholt an einer Person, die unter seiner Obhut steht oder für die er zu sorgen hat, namentlich an einem Kind, begeht.

Noch in BGE 89 IV 73 war die Tendenz zum Ausdruck gekommen, die Züchtigung sei wegen des Erziehungszwecks gar nicht als tatbestandsmässig anzusehen. An dieser Rechtsprechung hielt das Bundesgericht in BGE 117 IV 14 nicht mehr fest und führte aus, eine Ohrfeige erfülle den objektiven Tatbestand einer Tötlichkeit. Dies gelte auch dann, wenn der Täter aus einem erzieherischen Beweggrund gehandelt habe. Fragen könne man sich diesfalls nur, ob die Tötlichkeit durch ein Züchtigungsrecht gerechtfertigt sei.

Konkret geht es vorliegend um die Frage, ob sich Eltern, die angeschuldigt werden, eine Tötlichkeit nach Artikel 126 Absatz 1 StGB begangen zu haben, weil sie ihrem Kind beispielweise eine Ohrfeige verabreicht haben, auf Artikel 14 StGB berufen und geltend machen können, dass sie über ein Züchtigungsrecht, das sich aus Artikel 301 ZGB ergibt, verfügen. Artikel 14 StGB lautet folgendermassen: "Wer handelt, wie es das Gesetz gebietet oder erlaubt, verhält sich rechtmässig, auch wenn die Tat nach diesem oder einem anderen Gesetz mit Strafe bedroht ist."

In der strafrechtlichen Lehre wird allgemein davon ausgegangen, dass Eltern ein Recht auf milde körperliche Zurechtweisung haben und Tötlichkeiten im Sinne von Artikel 126 Absatz 1 StGB noch zulässig sind (Stratenwerth/Jenny/Bommer, Schweizerisches Strafrecht, BT I, 7. Auflage, Bern 2010, N 19 zu § 3; Trechsel et al., Schweizerisches Strafgesetzbuch, Praxis-Kommentar, Zürich/St. Gallen 2008, N 8 zu Art. 126; Rehberg/Schmid/Donatsch, Strafrecht III, 8. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2003, S. 36.) Martin Schubarth meint, es sei unsicher, ob für Eltern und Vormünder die formale Grundlage für ein Züchtigungsrecht noch gegeben sei. Zum andern sei zu fragen, ob Züchtigungen nach den heutigen Erkenntnissen noch als pädagogisch tauglich angesehen werden könnten. Er kommt zum Schluss, ob ein Züchtigungsrecht der Eltern auf Grund des revidierten Kindesrechts noch bestehe, könne hier offenbleiben, da es jedenfalls nicht Aufgabe des Strafrechts sein könne, den Eltern Erkenntnisse moderner Pädagogik nahezubringen. Tötlichkeiten, begangen von Eltern an ihren Kindern, könnten deshalb straffrei sein (Schubarth, Kommentar zum schweizerischen Strafrecht, Besonderer Teil, 1. Band, Bern 1982, N 11/12 zu Art. 126).

In BGE 129 IV 216 liess das Bundesgericht offen, inwieweit die Berechtigung noch besteht, milde körperliche Züchtigung anzuwenden. Es befand, indem der Beschwerdegegner den Kindern (in einem Zeitraum von drei Jahren) ungefähr zehn Mal Ohrfeigen verabreicht und Fusstritte in den Hinterteil versetzt habe, habe er das zulässige Mass ohnehin überschritten und könne sich daher nicht auf irgendwelches Züchtigungsrecht berufen.

Aus zivilrechtlicher Sicht ist zur Frage, ob Eltern aus heutiger Sicht ein Züchtigungsrecht zusteht, Folgendes auszuführen:

Gemäss Artikel 301 Absatz 1 ZGB leiten die Eltern "mit Blick auf das Wohl des Kindes seine Pflege und Erziehung". Noch in der Botschaft zum neuen Kindesrecht 1974 heisst es: "In der elterlichen Gewalt ist auch die Befugnis zur Züchtigung des Kindes enthalten, soweit dies zu seiner Erziehung nötig ist. Indessen bedarf diese Befugnis keiner ausdrücklichen Erwähnung im Gesetz" (BBl 1974 II 77). Damals standen die entsprechenden Bestimmungen noch unter dem Titel "Die elterliche Gewalt".

Seither hat sich die Terminologie verändert. Mit Inkrafttreten des neuen Scheidungsrechts am 1. Januar 2000 wurde aus der elterlichen Gewalt die elterliche Sorge. Der Begriff der "Gewalt" wurde in weiten Bevölkerungskreisen zunehmend als anstössig empfunden, weil er mit Gewalt im negativen Sinne in Verbindung gebracht wurde. Die Änderung der Terminologie basiert auf einem Wertewandel in der Gesellschaft; mit der Entwicklung der modernen Humanwissenschaften war er immer weniger in Einklang zu bringen. Der negative Aspekt, der mit dem Terminus "elterliche Gewalt" verbunden wurde, trat in den Hintergrund; neu ging und geht es um die Ausübung von Sorge gegenüber dem Kind. Massstab dieser elterlichen Sorge ist das Kindeswohl. Dieser Begriff begleitet die gesellschaftliche Entwicklung: Was aktuell unter dem Wohl des Kindes zu verstehen ist, ist einer stetigen Veränderung unterworfen; die Konkretisierung dieses Rechtsbegriffs ergibt sich dabei aus den Erkenntnissen der Humanwissenschaften (Basler Kommentar / Schwenger, ZGB I, 4. Auflage, Basel 2010, Art. 301 N 5).

Die Abkehr von Gewalt als Teil der Erziehung spiegelt die Entwicklung in der Gesellschaft wider, der auch die Rechtsprechung des Bundesgerichts folgt, das Artikel 301 f. ZGB nicht im historischen Kontext auslegt, sondern im Licht der modernen Anschauungen (vgl. BGE 129 IV 216 ff. – dieser Entscheid wäre so nicht möglich, würde man dem Sachverhalt noch die Anschauungen von 1974 zugrunde legen).

Die Auslegung des Begriffs Kindeswohl verbietet es heute, Gewalt als Teil elterlicher Erziehungsmethoden zu betrachten (gleicher Ansicht: Schwenger, die davon ausgeht, dass jede körperliche Züchtigung als unzulässig angesehen werden müsse [Basler Kommentar / Schwenger, a.a.O., Art. 301 N 8]). Eine andere Frage ist, ob jede Entgleisung im Sinne einer Tätlichkeit (z.B. ein "Klaps"), die Eltern in einem Moment der Überforderung begehen, zu einer strafrechtlichen Verfolgung führen muss. Dies kann seitens des Zivil- und insbesondere des Familienrechts nicht ernsthaft als wünschenswert betrachtet werden. Denn Ziel soll es in einem solchen Fall sein, Eltern zu einer gewaltfreien Erziehung zu bewegen. Mehr als fraglich erscheint, ob der Gang vor den Strafrichter solche Eltern diesem Ziel näher bringen würde. Dagegen sind im Rahmen des Kinderschutzes und seiner Bestimmungen verschiedenste Formen und Abstufungen von Massnahmen möglich, die sinnvoller auf das Verhalten der Eltern einzuwirken vermögen als eine strafrechtliche Verfolgung einer Tätlichkeit.

Eine weitere Schranke gegen ein Züchtigungsrecht setzt das Rechtsetzungsprojekt "Elterliche Sorge" (Gemeinsame elterliche Sorge als Regelfall), indem es neu explizit vorsieht, dass bei Versagen anderer (milderer) Kinderschutzmassnahmen die elterliche Sorge entzogen wird, wenn die Eltern sich gegenüber ihren Kindern gewalttätig zeigen. Dabei ist unerheblich, ob das Kind direkt Opfer von häuslicher Gewalt wird oder ob es davon nur indirekt betroffen ist, weil sich die häusliche Gewalt gegen den anderen Elternteil richtet (Art. 311 Abs. 1 E ZGB). (...).

Zusammenfassend kann seitens des Zivilrechts festgestellt werden, dass ein Züchtigungsrecht mit dem Wohl des Kindes nicht mehr zu vereinbaren ist. Der revidierte Artikel 311 Absatz 1 E ZGB wird dies zusätzlich verdeutlichen. Zusätzliche gesetzliche Bestimmungen sind angesichts dieser Rechtslage nicht notwendig.

Die vorstehenden Überlegungen haben die Konsequenz, dass sich Eltern heutzutage nicht mehr auf ein Züchtigungsrecht bzw. auf Artikel 14 StGB berufen können und bereits eine einzelne Ohrfeige grundsätzlich strafbar sein kann. Allerdings ist es auch aus strafrechtlicher Sicht nicht wünschbar, dass wegen einer erstmaligen bzw. einzelnen Tätlichkeit eine strafrechtliche Verfolgung bzw. Verurteilung erfolgt (wobei zu bemerken ist, dass eine solche wohl in den seltensten Fällen überhaupt zur Anzeige gebracht würde).

Je nach Umständen und Sachverhalt können sich Eltern jedoch auf den Rechtfertigungsgrund Notwehr (Art. 15 StGB: "Wird jemand ohne Recht angegriffen oder unmittelbar mit einem Angriff bedroht, so ist der Angegriffene und jeder andere berechtigt, den Angriff in einer den Umständen angemessenen Weise abzuwehren.") oder aber den Strafausschlussgrund der Retorsion berufen. Als Retorsion erlaubt Artikel 177 Absatz 3 StGB (Beschimpfung) die Erwiderung einer Beschimpfung mit einer Tätlichkeit. Weil der Tätlichkeit oft

auch ein beschimpfendes Moment eigen ist, kann sie ebenfalls in Retorsion mit einer Tatlichkeit quittiert werden (Trechsel et al., a.a.O., N 6 zu Art. 126, mit Verweis auf BGE 72 IV 20).“