



DER REGIERUNGSRAT DES KANTONS BASEL-LANDSCHAFT

An das
Bundesamt für Sozialversicherungen
zu Händen Verein PPP-Programme nationale
pour la protection de l'enfant

3003 Bern

Stellungnahme im Konsultationsverfahren betreffend Vorschlag für ein Nationales Kinderschutzprogramm NKP 2010 - 2020

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die Einladung zur Stellungnahme und teilen in erwähnter Angelegenheit Folgendes mit:

1. Allgemeine Bemerkungen

Beim anfragenden Verein "PPP-Programme nationale pour la protection de l'enfant" handelt es sich um eine öffentlich-private Partnerschaft mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen und zwei privaten Stiftungen als Gründungsmitglieder. In einem ersten Schritt hat der Verein die Stiftung Kinderschutz Schweiz mit der Erstellung des inhaltlichen Konzepts für ein Nationales Kinderschutzprogramm beauftragt und legt nun dessen Inhalt mit 29 vorgeschlagenen Projekten zur Beurteilung vor. Längerfristig möchte der Verein unter Einbezug der Kantone und der wichtigsten Akteure des Kinderschutzes bis ins Jahr 2020 eine gemeinsam definierte nationale Kinderschutz-Strategie umsetzen.

Grundsätzlich sind die Vision und die Ziele des Nationalen Kinderschutzprogramms¹, nämlich das Erreichen einer Kinderschutzstrategie auf nationaler Ebene, zu begrüßen. Die vorgeschlagene Struktur des Nationalen Kinderschutzprogramms erachten wir aber als problematisch, da die Umsetzung des Kinderschutzes hauptsächlich in der Kompetenz der Kantone liegt. Aufsichtsfunktionen, Interventionsrechte und -pflichten und damit auch die Anwen-

¹ vgl. NKP 2010-2020, Endbericht Teil I: Seite 3 und 4 Management Summary, August 2009

derung von Standards bei der Gefährdung des Kindeswohls in der Familie als auch bei Minderjährigen in ausserfamiliären Strukturen können nicht an eine private Organisation übertragen werden. Dabei ist klar, dass durch die gegebene föderalistische Struktur im Bereich des Kinderschutzes und der Jugendhilfe in der Schweiz bisher keine national einheitliche Qualitätssicherung besteht. Ob die fehlende Standardisierung und das Controlling allerdings durch das vorgeschlagene Nationale Kinderschutzprogramm verbessert werden kann, ist fraglich. Nationale Regelungen bedürfen einer rechtlichen Grundlage (Bundesgesetz oder Konkordat) oder zumindest einer öffentlich-rechtlichen Trägerschaft (Bundesamt oder Konferenzen der Kantone). Insofern stehen wir allen Projekten, die sich mit der Setzung von Standards im Kinderschutz beschäftigen kritisch gegenüber. Beteiligen sich Bund und Kantone im Rahmen des vorgeschlagenen Vereins daran, ist die Verbindlichkeit unklar und die politische Legitimation fragwürdig². Ebenso fragwürdig erscheint uns Punkt 2 der Interventionsstrategien³, wonach der Verein "Politisches Lobbying und Lancieren von neuen gesetzlichen Grundlagen" als Stossrichtung der geplanten Massnahmen des Nationalen Kinderschutzprogramms verfolgt. Die richtige Ebene für ein Lobbyieren auf Bundesebene wären die Konferenz der Kantonsregierungen oder eine der Direktionskonferenzen. Handlungsspielraum für ein weitgehend privat organisiertes Kinderschutzprogramm sehen wir auf nationaler Ebene am ehesten in Präventionsprojekten im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit und der Elternbildung. Denkbar wäre auch die Unterstützung von regionalen Pilotprojekten sowie die Finanzierung von Forschungsprojekten zu Kinderschutzfragen und der Evaluation von Interventionen oder Methoden durch den Verein PPP.

2. Bemerkungen zu Frage 1

"Wie beurteilen Sie die Struktur des geplanten nationalen Kinderschutzprogramms und insbesondere den Einbezug der Kantone? Wie können Sie die Mitwirkung ihres Kantons in einem solchen nationalen Präventionsprogramm vorstellen?"

Gegenüber der vorgeschlagenen Trägerschaft bestehen insofern grundlegende Vorbehalte, als der Kinderschutz zu einem grossen Teil hoheitliche, auf bundesrechtlicher wie kantonalrechtlicher Grundlage basierende Aufgaben umfasst, die nicht an private Organisationen delegiert werden können. Angesichts des föderalistischen Vollzugs im Kinderschutz sollte der Verein PPP daher ausschliesslich in der Prävention tätig sein und nicht im Interventions-

² NKP 2010-2020, Endbericht Teil I: Punkt 3 der Interventionsstrategien, Seite 4 Management Summary; 7 Projektvorschläge

³ NKP 2010-2020, Endbericht Teil I: Seite 4 Management Summary; 4 Projektvorschläge

bereich. Der Verein könnte allenfalls Koordinationsaufgaben übernehmen im Auftrag der Kantone. Eine Koordination zur Förderung und Umsetzung von kantonalen, regionalen oder lokalen Präventionsprojekten erscheint sinnvoll. Für das Mittragen eines nationalen Präventionsprogramms sind klare Entscheidungsstrukturen und Einflussmöglichkeiten für die Kantone *conditio sine qua non*. Die Art der Mitwirkung der Kantone im Verein PPP bleibt in den Papieren abgesehen von der Bezahlung von Mitgliederbeiträgen aber noch weitgehend unklar. Weder der Kreis der Mitglieder noch die Bedingungen der Mitwirkung der Kantone werden näher beschrieben. Noch offen ist zudem, ob die erwähnte Bundes-Verordnung über die Unterstützung von Präventions- und Sensibilisierungsmassnahmen im Bereich Kindes- und Jugendschutz sowie von Sensibilisierungsmassnahmen für die Rechte des Kindes Mitte 2010 tatsächlich vom Bundesrat verabschiedet wird. Von dieser Entscheidung zur künftigen Aufgabenteilung im Kindes- und Jugendschutz zwischen Bund und Kantonen hängt das Gelingen der Vorhaben des Vereins PPP wesentlich ab.

Zusammenfassend müssen für den Kanton Basel-Landschaft Organisation und Vorgehensplanung des Vereins vor einer Zusammenarbeitsvereinbarung geklärt werden. Was der Beitritt des Kantons Basel-Landschaft im heutigen Zeitpunkt bringen würde, ist noch nicht erkennbar und daher zu verdeutlichen. Solange die Mitwirkungsmöglichkeiten der Kantone nicht geregelt sind und Kriterien für die Mittelzuweisung an einzelne Projekte und Regionen noch nicht vorhanden sind, erachten wir die Grundlagen für einen Beitritt unseres Kantons als unzureichend. Der Kanton Basel-Landschaft sieht sich in einer interessierten, beobachtenden Rolle gegenüber dem Verein PPP.

3. Bemerkungen zu Frage 2

"Wie beurteilen Sie die von der Stiftung Kinderschutz Schweiz in Zusammenarbeit den Kinderschutzexpertinnen und -experten vorgeschlagenen Inhalte des Programms, die über die Prävention hinausgehen, und insbesondere folgende Fragen dazu:

- entsprechen die 29 vorgeschlagenen Projekte einem Bedürfnis Ihres Kantons bzw. auf nationaler Ebene?*
- sind diese aus ihrer Sicht komplementär zum bestehenden Angebot oder würden die vorgeschlagenen Projekte die bereits bestehenden Dienstleistungen auf lokaler Ebene konkurrieren?*
- welches sind aus ihrer Sicht die drei prioritären Projekte?*
- Gibt es aus Ihrer Sicht in ihrem Kanton wichtige Themen oder Projekte, die im Vorschlag für ein nationales Kinderschutzprogramm fehlen?"*

Der Inhalt (das Konzept⁴) des Nationalen Kinderschutzes umfasst insgesamt 29 einzelne Projekte, die nach 10 Themenbereichen unterteilt werden. Bei der Durchsicht der Themen und der Projekte taucht die Frage auf, wie die Auswahl der Projekte wohl zustande gekommen ist. Wurde im Vorfeld eine Problemanalyse vorgenommen oder stehen die teilweise sehr spezialisierten Projekte eher im Zusammenhang mit den Prioritäten der mitwirkenden Expertinnen und Experten? Die Projektliste ist sehr umfangreich und enthält - wie bereits ausgeführt - Projekte, die unseres Erachtens nicht in den Aufgabenbereich einer privaten Organisation gehören, an welcher die Kantone beteiligt sind.

Aus fachlicher Sicht begrüssen und unterstützen wir ausdrücklich, dass der Prävention im Frühbereich in der Wahl der ersten drei thematischen Schwerpunkte (NKP 2010-2010: Endbericht Teil I, Seiten 5-6) grosses Gewicht gegeben wird. Die frühe Kindheit ist bedeutend für die gesunde Entwicklung von Kindern, und der präventive Kinderschutz in der frühen Kindheit deshalb besonders wichtig.

Zu den einzelnen Projekten:

- Nationale Qualitätskriterien für Elterninformation, -bildung und -unterstützung⁵

Gemäss Rücksprache mit dem Verein "Elternbildung BL" besteht ein sehr grosses Interesse an der Anwendung von einheitlichen Qualitätskriterien. Der Verein Elternbildung BL sieht sich jedoch aus Kapazitätsgründen ausserstande an der Entwicklung solcher Kriterien mitzuwirken.

- Netzwerk von Häusern der Familien⁶

Die kantonale Fachstelle für Familienfragen macht sowohl mit dem (elektronischen) Familienhandbuch (www.familienhandbuch.bl.ch) als auch mit dem Familienbericht 2010 Bestandsaufnahmen zu bestehenden Angeboten und überprüft Lücken. Wir sehen neben der ständigen Aktualisierung unseres Familienhandbuches keinen weiteren Handlungsbedarf.

- Nationale Elterninformations- und Beratungsplattform⁷

Es ist zu fragen, was hier am bestehenden Angebot (Elternhilfe beider Basel, Tel. 061 423 96 50, www.elternhilfe.ch, Elternnotruf Basel-Stadt, Tel. 061 261 10 60, Elternnotruf Schweiz, Tel. 044 261 88 66, 24h@elternnotruf.ch, www.elternnotruf.ch) geändert, ergänzt oder besser kommuniziert werden soll. Diverse situationsspezifische Flyer, welche die zahlreichen Kontaktadressen bündeln, sind vorhanden. Einzig die im Projekt angekündigte Ausweitung auf andere Sprachen als die Landessprachen stellt einen echten Mehrwert dar. Die-

⁴ NKP 2010-2010: Endbericht Teil II, Konzept, August 2009

⁵ NKP 2010-2010: Endbericht Teil II, Konzept, Seite 16

⁶ NKP 2010-2010: Endbericht Teil II, Konzept, Seite 17

⁷ NKP 2010-2010: Endbericht Teil II, Konzept, Seite 18

se Ausweitung müsste nicht nur bei den Plattformen selbst erfolgen, sondern auch mit Informationsflyern. Die Merkkarte zu Adressen bei häuslicher Gewalt existiert in unserem Kanton bereits in verschiedenen Sprachen.

- Mobile Elternbegleitung⁸

Im Kanton Basel-Landschaft bestehen zwei Projekte, welche aufsuchend bzw. durch direkte Kontakte Eltern in ihrer Erziehungsarbeit bzw. Frauen in der Alltagsbewältigung unterstützen. Es sind dies "schritt:weise" unter der Federführung des Baselbieter Bündnisses für Familien (Verein mit administrativer Anbindung an die Fachstelle für Familienfragen) und die "femmetische". Bei ersterem handelt es sich um eine aufsuchende Familienbegleitung, welche die Interaktion zwischen Hauptbezugsperson und Kleinkind fördern will. Der Fokus liegt auf dem gemeinsamen Spiel. Ein Pilotprojekt in der Stadt Liestal ist für drei Jahre finanziell gesichert. Derzeit zeichnet sich noch keine längerfristige Finanzierungsmöglichkeit ab.

Femmetische sind geleitete Diskussionsrunden von Frauen mit Frauen. Empowerment, Fremdsprachigkeit, Niederschwelligkeit und Freiwilligkeit sind die Stichworte, welche dieses Projekt umschreiben. Auch für dieses Projekt ist die weitere Finanzierung offen. Wir sind somit daran interessiert, die beiden Projekte nach dem zu entwickelnden nationalen Qualitätsstandard zu überprüfen und an der zu diesem Thema in Aussicht gestellten Tagung vorzustellen.

- Familienzentrum Plus

Wir freuen uns, in unserem Kanton das erwähnte Good-practice-Beispiel eines Familienzentrums in Binningen zu haben. Neben Binningen gibt es in vielen Gemeinden des Kantons zahlreiche weitere Angebote. Aus diesem Grund befürworten wir ausdrücklich die vorgesehene Situations- und Bedarfsanalyse.

- Politisches Lobbying zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Elternschaft und zur Verstärkung der Prävention im Frühbereich⁹

Das politische Lobbying für Familien ist derzeit mit der Fachstelle für Familienfragen und dem Baselbieter Bündnis für Familien gut strukturiert, aber vorwiegend auf die Kantonsebene ausgerichtet. Von der unter Punkt 2) genannten Analyse der relevanten Geschäfte auf Bundesebene könnten wir sehr profitieren und uns dann auch bei den unter Punkt 3) genannten Forderungen einbringen. Die Gesundheitsförderung setzt sich dafür ein, dass es im Kanton Basel-Landschaft niederschwellige, salutogenetisch orientierte und möglichst flächendeckende Begleitungs- und Unterstützungsangebote im Frühbereich gibt.

⁸ NKP 2010-2010: Endbericht Teil II, Konzept, Seite 19

⁹ NKP 2010-2010: Endbericht Teil II, Konzept, Seite 23

Eine Schwierigkeit stellt hier jedoch die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden dar. So ist z.B. das niederschwellige Beratungsangebot der Mütter-/Väterberatung heute Gemeindeaufgabe. Zur Verbesserung des Rahmenbedingungen für die Elternschaft und zur Verstärkung der Prävention im Frühbereich müssten daher bezogen auf den Kanton Basel-Landschaft auch die Gemeinden angesprochen werden.

- Früherkennung von Gewalt an Kleinkindern¹⁰

Die Erarbeitung von Leitfäden zur Früherkennung von Situationen gewaltbetroffener Kinder wird befürwortet. Erfahrungsgemäss sind Leitfäden probate Hilfsmittel in diesem sensiblen Bereich.

- Mitbetroffenheit von Kindern und Jugendlichen bei häuslicher Gewalt¹¹

Das Projekt 2 (vgl. Seite 31 a.a.O.) ist sinnvoll, weil es an vorhandene Strukturen anknüpft. Die Schule als Anknüpfungspunkt für ein Projekt zu nehmen, halten wir dagegen nicht für sinnvoll (Projekte 1 und 3).

- Methodenhandbuch zuhanden Fachpersonen in der Jugendhilfe und des Kindesschutzes¹²

Zu diesem Bereich fällt auf, dass die Begriffe Kindesschutz und Jugendhilfe vermengt werden. Der zivilrechtliche Kindesschutz und die Jugendhilfe haben verschiedene Ausrichtungen. Entsprechend ist ein Methodenhandbuch für den Bereich des Kindesschutzes inklusive der Jugendhilfe nicht sinnvoll. Für ein Methodenhandbuch im Bereich des zivilrechtlichen Kindesschutzes kann aus heutiger Sicht (noch) ein Bedürfnis bestehen. Ob ein solches noch notwendig ist bei professionellen Kindesschutzbehörden, die mittelfristig aufgrund der ZGB-Revision tätig sein werden, ist aber fraglich. Zu den Ausführungen betreffend mangelnder Qualität im Bereich der Intervention im zivilrechtlichen Kindesschutz ist an dieser Stelle festzuhalten, dass sich aufgrund der Professionalisierung der Kindesschutzbehörden gemäss Vorgabe der von den Kantonen umzusetzenden Revision des Zivilgesetzbuches (ZGB) die Qualität des zivilrechtlichen Kindesschutzes markant erhöhen wird. Aus Sicht der Jugendhilfe wird eine Entwicklung und Harmonisierung der Methoden im Berufsfeld der Jugendhilfe zwar unterstützt im Sinne eines zu ermittelnden Bedarfs an geeigneten Interventionen, um darauf gestützt solche zu empfehlen bzw. anzuordnen. Es kann aber nicht Aufgabe einer privaten Organisation sein, methodische Empfehlungen oder Kataloge herauszugeben. Vielmehr ist die Methodik ein Bestandteil der Ausbildung von Fachpersonen der Jugendhilfe und auch Auftrag der staatlichen Aufsichtsbehörden von Fachstellen und Fachpersonen der Jugendhilfe, welche diesbezüglich Richtlinien und Weisungen erlassen.

¹⁰ NKP 2010-2010: Endbericht Teil II, Konzept, Seite 26

¹¹ NKP 2010-2010: Endbericht Teil II, Konzept, Seite 30ff.

¹² NKP 2010-2010: Endbericht Teil II, Konzept, Seite 35

- Umsetzung von Qualitätsstandards bei der ausserfamiliären Unterbringung von Kindern¹³

Dieses Projekt sollte keinesfalls ein unverbindliches, privat initiiertes Projekt sein. Die Umsetzungen der Qualitätsstandards der Quality-4Children sind bekannt und wichtig, auch wenn sie teilweise als ungenügend beurteilt werden. Viele Institutionen und Organisationen der Jugendhilfe (Heime, Pflegefamilien, Sozialdienste) unterstehen einer behördlichen Aufsicht, die ihrerseits verpflichtet ist, im Bereich der ausserfamiliären Unterbringung die Qualität sicherzustellen. Die Fachstelle für Sonderschulung, Jugend- und Behindertenhilfe kontrolliert die Umsetzung dieser Qualitätsstandards im Rahmen der Leistungsvereinbarungen mit den Einrichtungen der Jugendhilfe. In unserem Kanton ist das diesbezügliche Know-how bei den kommunalen Vormundschaftsbehörden teilweise mangelhaft. Bei professionellen Kinderschutzbehörden, die mittelfristig aufgrund der ZGB-Revision tätig sein werden, wird die Umsetzung von Qualitätsstandards gewährleistet sein.

- Partizipation von Kindern mit begrenzten sprachlichen Ausdrucksmöglichkeiten in juristischen Verfahren/Entscheidungsprozessen¹⁴

Für dieses Forschungsprojekt besteht in unserem Kanton kein Bedarf. Die auf geeignete Weise zu erfolgende Anhörung von Kindern auch mit Mängeln sprachlicher Ausdrucksmöglichkeiten gehört zu einem korrekten Verfahren und ist bei unseren zivilrechtlichen Kinderschutzbehörden sichergestellt. Die Behörden betrauen bei Bedarf qualifizierte Fachpersonen mit den Anhörungen der Kinder. Es entsteht ein wenig der Eindruck, dass vor allem Forschungsinstitute und Universitäten, die als mögliche Akteure zur Umsetzung genannt werden, an einem solchen Projekt Interesse haben.

- Qualifizierung des Adoptionswesens¹⁵

Die basellandschaftliche Zentralbehörde für internationale Adoption bestätigt, dass die angeführten Mängel und Probleme bestehen. Vor allem sind verbindliche Qualitätsstandards für die Adoptionsbehörden sowie strenge Qualifikationskriterien an die Anerkennung von Vermittlungsstellen dringend notwendig. Dadurch wird sicher eine Verbesserung der heute sehr problematischen Situation erreicht. Die Hauptprobleme im Bereich der internationalen Adoption sind unseres Erachtens einerseits die Zuständigkeit d.h. das föderalistische System mit 26 Zentralbehörden, und andererseits die Zulassung von Adoptionen ohne Beizug einer autorisierten Vermittlungsstelle. Hier ist der Bundesgesetzgeber gefragt.

¹³ NKP 2010-2010: Endbericht Teil II, Konzept, Seite 36

¹⁴ NKP 2010-2010: Endbericht Teil II, Konzept, Seite 37

¹⁵ NKP 2010-2010: Endbericht Teil II, Konzept, Seite 38

- Kinderschutz im Umgang mit neuen Medien (ICT)¹⁶

Alle vorgeschlagenen Projekte in diesem Kapitel werden zur Umsetzung empfohlen.

Abschliessend halten wir fest, dass bei allen Massnahmen und Projekten - insbesondere wenn es um die Stärkung der Erziehungskompetenz, die Entlastung der Eltern, Eltern und Familienbegleitung, Sensibilisierungskampagnien etc. geht - die Frage der Erreichbarkeit derjenigen Eltern bzw. Erziehungsverantwortlichen, welche diese Massnahmen am nötigsten haben, zentral sein sollte. In Anbetracht des hohen Ausländeranteils in der Wohnbevölkerung der meisten Kantone empfehlen wir den Beizug von Integrationsexperten und die Zusammenarbeit mit interkulturellen Vermittlern. Die heimatssprachliche Informationsvermittlung via Internet und Migrationsmedien wird heute schon praktiziert und könnte in Zukunft allenfalls noch vermehrt gefördert und genutzt werden auch im Interesse des Kinderschutzes.

Wir hoffen, mit unseren Ausführungen einen weiterführenden Beitrag leisten zu können, und danken nochmals für die Möglichkeit zur Meinungsäusserung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats
Der Präsident:

Der Landschreiber:

¹⁶ NKP 2010-2010: Endbericht Teil II, Konzept, Seite 39 ff.