



Kurzposition

Schutz in der frühen Kindheit I: Rechtliche Grundlagen und Datenlage auf nationaler Ebene

Die frühe Kindheit von null bis acht Jahren ist eine entscheidende Phase für die weitere Entwicklung sowie für das ganze Leben eines Menschen. Doch genau in dieser Lebensphase sind Kinder überproportional häufig von Gewalt betroffen, es gibt grossen Handlungsbedarf hinsichtlich des Kinderschutzes. In der Schweiz liegt die Verantwortlichkeit für die Kinder und Jugendpolitik sowie den Kinderschutz vor allem bei den Kantonen. Entsprechend unterschiedlich sind sie ausgestaltet. Aus diesem Grund ist auch die Datenlage über die Prävalenz von Kindeswohlgefährdungen und den verschiedenen Massnahmen zum Kinderschutz unzureichend.

In vier zusammenhängenden Kurzpositionen zeigt Kinderschutz Schweiz den dringenden Handlungsbedarf zum besseren Schutz der Kinder während der frühen Kindheit auf. Sie basieren auf einem Grundlagenbericht, in dem alle Quellen ersichtlich sind.

I: Rechtliche Grundlagen und Datenlage
II: Unterstützung von Eltern zur Prävention von Gewalt
III: Besserer Schutz von Kindern in der Familie
IV: Besserer Schutz von Kindern in Institutionen

1 Ausgangslage

Kleine Kinder sind überproportional oft einer Misshandlung ausgesetzt. Dies gilt für alle Formen der Gewalt, also sowohl für physische wie psychische Gewalt, sexuellen Missbrauch und Vernachlässigung.¹ Gemäss den nationalen Kinderschutzstatistiken von 2018 und 2019 waren über ein Drittel der

¹ Unter Gewalt wird im Folgenden psychische, physische und sexualisierte Gewalt sowie Vernachlässigung verstanden. All diese Formen beeinträchtigen die kindliche Entwicklung massiv und haben schwerwiegende Folgen.

erfassten Kinder weniger als vier Jahre alt, 2020 waren 44 Prozent der betroffenen Kinder weniger als sechs Jahre alt. Befragungen von Eltern bestätigen diesen traurigen Befund und zeigen weiter, dass die grosse Mehrheit der Kinder in der Erziehung psychische Gewalt erfährt und rund ein Drittel aller Kinder, zumindest selten, Körperstrafen erdulden muss.² Jährlich gelangen 50 000 Kinder neu oder erneut an eine Kinderschutzorganisation, weil sie Hilfe brauchen. Dabei werden längst nicht alle hilfsbedürftigen Kinder als solche erkannt, was besonders für Kleinkinder in den ersten Lebensjahren gilt.

Oft wird die frühe Kindheit für Kinder im Alter von null bis vier Jahren oder bis zum Kindergartenalter definiert. Kinderschutz Schweiz geht aber von einem Alter von null bis acht Jahren aus, analog zum General Comment Nr. 7 zur Kinderrechtskonvention, «Implementing Child Rights in Early Childhood» (General Comment Nr. 7 2005, Art. 4). Auch die Zeit vor der Geburt wird miteinbezogen.

Wie wichtig und prägend die ersten Lebensjahre für die ganze weitere Entwicklung eines Kindes sind, wird zunehmend nicht nur in Fachkreisen, sondern auch in der breiten Öffentlichkeit anerkannt. Die «Frühe Förderung» (FF) und die «Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung» (FBBE) finden in den letzten Jahren breite Beachtung. Das Augenmerk liegt in diesen Diskussionen meist auf der Förderung und – wenn überhaupt – meist nur am Rand auf dem Schutz der Kinder. Der Bundesrat benutzt in seinem neusten Bericht³ den Begriff der «Politik der Frühen Kindheit». Zu dieser zählt er auch «Tätigkeiten und Massnahmen, die Kinder im Vorschulalter vor der Gefährdung des Kindeswohls schützen». Dennoch wird der Kinderschutz kaum weiter thematisiert, und der Bericht fokussiert recht stark auf Aspekte der Frühen Förderung, insbesondere auf die ausserfamiliäre Betreuung. Im Bereich der Gesundheitsförderung gilt der Schutz der Kinder vor übermässigen Belastungen (wie dem Erfahren oder Miterleben von Gewalt), gerade in den ersten Lebensjahren, als entscheidend. Dennoch wird auch dabei wenig von «Kinderschutz» an sich gesprochen. Der Titel dieses Positionspapiers – Schutz in der frühen Kindheit – soll demgegenüber die Wichtigkeit des Schutzaspekts in den ersten Lebensjahren betonen.

² <https://www.kinderschutz.ch/gewalt-in-der-erziehung/zahlen-in-der-schweiz>.

³ Vom 3. Februar 2021, mit dem Titel: Politik der frühen Kindheit. Auslegeordnung und Entwicklungsmöglichkeiten auf Bundesebene, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 19.3417 der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates vom 12. April 2019 und 19.3262 Gugger vom 21. März 2019.



2 Rechtliche Grundlagen

Neben dem Kinderschutz an sich beruhen viele der hier angesprochenen Bereiche auf kantonalen Gesetzgebungen. Die wichtigsten gesetzlichen Grundlagen auf internationaler und nationaler Ebene sind kurz gefasst folgende:

2.1 Internationale Abkommen

Die UNO-Kinderrechtskonvention (UNO-KRK) ist das erste Abkommen, das die internationale Anerkennung der Menschenrechte von Kindern festschreibt und in 54 Artikeln völkerrechtlich verbindliche Mindeststandards zum Wohle von Kindern bis 18 Jahre festlegt. Die Schweiz ratifizierte die Konvention im Jahr 1997. **Art. 19** verpflichtet die Vertragsstaaten, alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Sozial- und Bildungsmaßnahmen zu treffen, um das Kind vor jeder Form körperlicher oder geistiger Gewaltausübung, Schadenszufügung oder Misshandlung, vor Verwahrlosung oder Vernachlässigung, vor schlechter Behandlung oder Ausbeutung einschliesslich des sexuellen Missbrauchs zu schützen. **Art. 34** der UNO-KRK verpflichtet die Staaten, das Kind vor allen Formen sexueller Ausbeutung und sexuellen Missbrauchs zu schützen. Der General Comment Nr. 7 zur UNO-Kinderrechtskonvention «Implementing Child Rights in Early Childhood» hält fest, dass auch junge Kinder (null bis acht Jahre) Inhaber aller Rechte sind, die in der Konvention verankert sind. Weiter sollen sie ihre Ansichten, Gefühle und Meinungen frühestmöglich bei allen sie betreffenden Belangen einbringen können, und alle Erwachsenen, die Verantwortung für Kinder tragen, sollen diese hören. Die Istanbul-Konvention, kurz für «Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt», richtet sich ebenfalls explizit an Kinder, die von häuslicher Gewalt betroffen sind.

2.2 Eidgenössische Ebene

Gemäss Art. 10 BV Abs. 2 und 3 hat jeder Mensch, damit auch jedes Kind, das Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit. Art. 11 BV hält einen Anspruch von Kindern und Jugendlichen auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung fest. Art. 41 Abs. 1 Bst. c, f und g der Verfassung legt eine Reihe von Sozialzielen in Bezug auf den Schutz und die Förderung von Kindern und Jugendlichen fest.⁴ Schliesslich haben Bund und Kantone nach Art. 67 Abs. 1 der Verfassung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die besonderen Entwicklungs- und Schutzbedürfnisse von Kindern und Jugendlichen zu berücksichtigen. Die Bundesverfassung legt Grundrechte fest und

⁴ Diese richten sich an die Behörden, da aus den Sozialzielen gemäss. Abs. 4 keine unmittelbaren Ansprüche von Grundrechtsträgern auf staatliche Leistungen abgeleitet werden können.



definiert Sozialziele, enthält aber keine Bestimmungen zu den Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Mit dem Art. 26 des Kindes- und Jugendförderungsgesetzes (KJFG) kann der Bund befristet bis 2022 Programme zum Aufbau und zur Weiterentwicklung der kantonalen Kinder- und Jugendpolitik (Schutz, Förderung, Partizipation) finanziell unterstützen. Das Gesetz soll u. a. auch zu einer verbesserten Koordination und Zusammenarbeit im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik führen. Das KJFG richtet sich an Kinder ab dem Kindergartenalter.

Im Schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB) benennen die Art. 307–312 ZGB die Instrumente des zivilrechtlichen Kindesschutzes. Diese kommen dann zum Tragen, wenn erziehungsberechtigte Personen ihren Auftrag, das Kind «ihren Verhältnissen entsprechend zu erziehen, seine körperliche, geistige und sittliche Entfaltung zu fördern und zu schützen» (Art. 302 Abs. 1 ZGB), nicht mehr so weit erfüllen, wie es von ihnen erwartet werden kann. Der strafrechtliche Kindesschutz umfasst Straftatbestände des Erwachsenenstrafrechts, die körperliche (Art. 111 ff. StGB; Art. 122 ff. StGB) und psychische Misshandlung (Art. 180 ff. StGB), sexuelle Handlungen mit Kindern und Jugendlichen (Art. 187 ff. StGB; Art. 213 StGB) sowie die Vernachlässigung/Verletzung der Fürsorge- oder Erziehungspflicht (Art. 219 StGB) unter Strafe stellen. Das Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht (Jugendstrafgesetz, JStG) bietet auch Kindern strafrechtlichen Schutz, je nachdem, ob sie Opfer oder Täter einer Straftat sind. Basierend auf Art. 19 und 34 UNO-KRK sowie Art. 386 Abs. 4 des Strafgesetzbuches regelt die «Verordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen und zur Stärkung der Rechte des Kindes» verschiedene Schutzmassnahmen durch den Bund und die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an Massnahmen, die von Dritten durchgeführt werden (Art. 1 Bst. a–c). Das Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (OHG) ist das einzige Gesetz, das Minderjährigen einen Rechtsanspruch auf Leistungen zuweist, wenn sie Opfer einer Straftat geworden sind. Es sorgt zudem für ein in allen Kantonen verfügbares Angebot an Beratungsstellen. Weiter sind die Empfehlungen der interkantonalen Direktorenkonferenzen zu nennen. Sie sind zwar keine rechtlich verbindlichen Vorgaben, doch erzeugen sie einen Harmonisierungseffekt zwischen den Kantonen einerseits und den Bundesregelungen andererseits. Die Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) gibt Empfehlungen zum zivilrechtlichen Kindesschutz heraus, die Schweizerische Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) solche zu Standards und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik, die auch explizit Massnahmen zur Verbesserung des Kindesschutzes thematisieren, zur familienergänzenden Betreuung im Frühbereich und zur ausserfamiliären Unterbringung.

2.3 Kantonale Ebene

Die Massnahmen zur Umsetzung des Kindesschutzes liegen in der Schweiz in der Kompetenz der Kantone. Beim Bereich der Kinder- und Jugendpolitik, die oft auf den drei Säulen *Schutz, Förderung*



und *Partizipation* beruht, liegt die Gesetzgebungskompetenz grösstenteils bei den Kantonen. Doch nur rund die Hälfte der Kantone hat überhaupt gesetzgeberische Grundlagen, die die Kinder- und Jugendpolitik gesamtheitlich regeln und/oder die Organisation und das Verfahren festlegen. Die Zuständigkeiten innerhalb der Kantone und Gemeinden für Kinder- und Jugendhilfeleistungen – und somit auch für den Kinderschutz – verteilen sich oft auf unterschiedliche Departemente (Sozial-, Bildungs- bzw. Erziehungs-, Gesundheits- und Justizdepartemente). Dies erschwert die Erbringung eines kohärenten Angebotes über alle Bereiche des Kindesschutzes hinweg. Kantonale Kinderschutzstrategien könnten hier gewisse Abhilfe schaffen. Ein positives Beispiel bietet z.B. der Kanton St. Gallen, der ab 2016 eine solche Strategie⁵ umsetzt. Da nationale Vorgaben grösstenteils fehlen, erstaunt es nicht, dass die Kinderschutzsysteme in den Kantonen in sehr unterschiedlichem Masse ausgebaut sind. Dass der Kinderschutz kantonal und damit verschieden organisiert ist, hat auch Auswirkungen auf die nationale Datenlage.

3 Datenlage auf nationaler Ebene

Die UNO-Kinderrechtskonvention verpflichtet die Staaten dazu, Daten zur Kindeswohlgefährdung zu sammeln und zu analysieren. Die Schweiz erfüllt diese staatliche Pflicht momentan nicht ausreichend. Die jährliche Nationale Kinderschutzstatistik gibt jeweils wieder, wie viele Kinder wegen vermuteter oder sicherer Kindesmisshandlung ambulant oder stationär in einer schweizerischen Kinderklinik behandelt worden sind. Für den zivilrechtlichen Kinderschutz bietet die Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) eine jährliche nationale Statistik⁶, die nach Art der verordneten Massnahmen, Kanton, Alter und Geschlecht der betroffenen Kinder aufgeschlüsselt ist. Zu den Leistungen im freiwilligen Kinderschutz gibt es keine nationalen Statistiken. Somit fehlen verlässliche Zahlen, wie viele Kinder im Land Vernachlässigung, körperliche, sexualisierte oder psychische Gewalt und weitere Formen der Kindeswohlgefährdung erfahren, was einen wirksamen Kinderschutz erschwert. Die Gründe dafür sind vielfältig: Entweder werden Daten nicht in allen Kantonen standardisiert erhoben, oder sie werden nicht auf die nationale Ebene aggregiert. Das Gleiche gilt für Statistiken von verschiedenen Institutionen (wie Polizei, Opferhilfe, klinische Kinderschutzgruppen), die untereinander wenig kompatibel sind. Für Kinder im Alter von null bis acht Jahren stellt sich die Problematik in akzentuierter Weise: Während ältere Kinder zu gewissen Themen an repräsentativen Befragungen teilnehmen können, ist dies bei Kindern in der frühen Kindheit nicht der Fall. Zudem

⁵ Die Strategie «Kinderschutz 2016 bis 2020» basiert auf dem Konzept «Kinderschutz im Kanton St. Gallen» von 2009.

⁶ https://www.kokes.ch/application/files/1216/3117/3553/KOKES-Statistik_2020_Kinder_Alter_und_Geschlecht_Details_Kantone_2_Seiten_auf_A3.pdf. Beispielsweise zeigen die Daten, dass 2020 für über 43 000 Kinder eine oder mehrere Kinderschutzmassnahmen bestanden haben (KOKES Statistik 2020 / Bestand Kinder).



bestehen für Familien mit Säuglingen bis zu vierjährigen Kleinkindern keine verbindlichen ausserfamiliären Kontakte zu Fachpersonen, was der Früherkennung von Kindeswohlgefährdungen entgegenwirkt. So ergibt sich nie eine Gesamtsicht über das Ausmass von Kindeswohlgefährdungen. Auch in vielen weiteren Bereichen, die Kinder betreffen, fehlen wichtige Daten. So fehlen im Gesundheitsbereich beispielsweise gesamtschweizerische Zahlen zum Gesundheitszustand von Kindern im Vorschulalter unter Berücksichtigung sozialer Benachteiligungen sowie Daten zur psychischen Gesundheit von Kindern in der frühen Kindheit. Weiter fehlen Daten zur Inanspruchnahme von Schwangerschaftskontrollen und pädiatrischen Vorsorgeuntersuchungen.

Deshalb setzt sich Kinderschutz Schweiz dafür ein, dass

- Daten zur Prävalenz und zu Ausprägungsformen von Gewalt an Kindern, die auf Bundesebene, in den Kantonen und bei Kinderschutzorganisationen⁷ vorhanden sind, regelmässig zu einer Gesamtschau zusammengeführt und systematisch ausgewertet werden;
- Berufsgruppen, die für das Kinderschutzsystem wichtig sind, für die systematische und mit anderen Daten kompatible Datenerhebung sensibilisiert werden.

⁷ Darunter verstehen wir Hebammen, Mütter- und Väterberatung, Schulsozialarbeit, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, Sozialdienste, strafrechtliche Einrichtungen und spezialisierte Angebote wie Kinderschutzgruppen an Kliniken usw.