



Dezember 2021

Empfehlung des Ausschusses der Vereinten Nationen über die Rechte der Kinder zur Schaffung einer nationalen Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder

Situationsanalyse

Bericht EJPD (BJ)



Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag.....	3
2	Definition «alternative Betreuungsformen»	3
3	Ausgangslage auf Ebene Bund	3
4	Situationsanalyse	4
	4.1 Fragestellungen.....	4
	4.2 Vorgehen.....	4
5	Bedarf	4
6	Rechtliche Grundlagen auf Bundesebene	5
7	Aktuell vorhandene Daten.....	5
8	Möglichkeit der Weiterentwicklung von Casadata / Bestimmung der zu sammelnden Daten	6
9	Aktuelle Möglichkeit der Schaffung einer aussagekräftigen nationalen Statistik...	6
10	Beantwortung der gestellten Fragen.....	7
11	Zusammenfassung	7
12	Weiteres Vorgehen	8

1 Auftrag

Der Ausschuss der Vereinten Nationen über die Rechte der Kinder hat in seinem Schlussbericht vom 4. Februar 2015¹ der Schweiz empfohlen, Mechanismen für die Erhebung und systematische Analyse von Informationen und aufgeschlüsselten Daten zu Kindern in allen alternativen Formen der Betreuung zu ergreifen (Empfehlung 49a).

Der Bundesrat hat im Rahmen seiner entsprechenden Stellungnahme vom 19. Dezember 2018 das EJPD (BJ) und das EDI (BFS) beauftragt zu prüfen, ob die im BJ betriebene Datenbank Casadata zu einer nationalen Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder weiterentwickelt werden könne, und ihm bis Ende Juni 2020 darüber Bericht zu erstatten. Aufgrund der Coronakrise mussten der Bund und die Kantone allerdings andere Prioritäten setzen und letzte Informationen lagen erst im Verlauf des Jahres 2021 vor, so dass diese Frist nicht eingehalten werden konnte.

2 Definition «alternative Betreuungsformen»

Der Begriff «Kinder in alternativen Betreuungsformen» umfasst alle Minderjährigen, die aufgrund von familiären Problematiken, gesundheitlichen oder schulischen Herausforderungen, sozial auffälligem oder straffälligem Verhalten, vorübergehend oder dauerhaft nicht bei ihren Eltern bzw. einem Elternteil (Kernfamilie) leben. Sie leben entweder in einem Heim oder bei einer Pflegefamilie. Im Schweizer Sprachgebrauch wird in der Regel von einer «ausserfamiliären Unterbringung» bzw. von «ausserfamiliär untergebrachten Kindern» gesprochen². Diese Begriffe werden hier in der Folge verwendet.

3 Ausgangslage auf Ebene Bund

Der Bund subventioniert gestützt auf das Bundesgesetz vom 5. Oktober 1984 über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMG, SR 341) schweizweit 180 Erziehungseinrichtungen mit jährlich 80 Millionen Franken Betriebsbeiträgen und ca. 20 Millionen Franken Baubeiträgen. Die zuständige Subventionsbehörde ist das BJ. Für das Subventionsmonitoring und für die Beurteilung des Bedarfs führt das BJ die Datenbank Casadata. In dieser werden von jeder vom Bund subventionierten Einrichtung das Angebot und dessen Nutzung erfasst.

Das BFS seinerseits führt im Bereich des Jugendstrafrechts die Jugendstrafurteilsstatistik (JUSUS) und die Statistik des Vollzugs von vorsorglichen Anordnungen und Sanktionen an Jugendlichen (JUSAS). In diesem Zusammenhang werden die jugendstrafrechtlichen Unterbringungen erfasst.

Aufgrund dieser bestehenden Datenbanken und der entsprechenden Erfahrungen wurde das BJ zusammen mit dem BFS beauftragt zu prüfen, ob und gegebenenfalls wie die Datenbank Casadata hinsichtlich der Schaffung einer nationalen Statistik über sämtliche ausserfamiliär untergebrachte Kinder genützt werden könnte.

¹ Schlussbericht des Ausschusses der Vereinten Nationen über die Rechte der Kinder vom 4. Februar 2015 zum zweiten, dritten und vierten Staatenbericht der Schweiz zum Übereinkommen über die Rechte der Kinder vom 20. November 1989 (SR 0.107; UN-Kinderrechtskonvention)

² Vgl. hierzu S. 12 ff der Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) zur ausserfamiliären Unterbringung vom 20. November 2020.

4 Situationsanalyse

4.1 Fragestellungen

Die Analyse orientierte sich an folgenden Fragen:

- a) Entspricht die Sammlung von Daten über ausserfamiliär untergebrachte Kinder einem Bedarf und wenn ja welchem?
- b) Welches sind die rechtlichen Rahmenbedingungen?
- c) Welche Daten sind in der Schweiz auf kantonaler Ebene bereits vorhanden?
- d) Kann die Erfassung der Daten über die Datenbank Casadata erfolgen?
- e) Können diese Daten vom BFS aussagekräftig ausgewertet werden?
- f) Welche zusätzlichen personellen und finanziellen Ressourcen wären nötig?

4.2 Vorgehen

Um Antworten auf diese Fragen geben zu können, hat das BJ zusammen mit dem BFS eine Arbeitsgruppe gebildet. Die Arbeitsgruppe bestand neben den Vertretenden dieser beiden Bundesämter aus Vertretenden der Konferenz der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK³), der Konferenz des Kindes- und Erwachsenenschutzes (KOKES⁴), der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD⁵), der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK⁶), der zuständigen kantonalen Ämter der Kantone Bern, Thurgau, Zürich und Waadt sowie des nationalen Branchenverbandes CURAVIVA Schweiz (Fachbereich Kinder und Jugendliche). Die Arbeitsgruppe traf sich zu zwei Plenar- und mehreren Untergruppensitzungen.

5 Bedarf

Schweizweit ist unbekannt, wie viele Kinder und Jugendliche ausserhalb ihrer Familie aufwachsen. Alle Vertretenden der interkantonalen Konferenzen und der kantonalen Ämter sowie des Branchenverbandes sind sich einig, dass eine zentrale, nach einheitlichen und vergleichbaren Kriterien geführte Datenerhebung, -sammlung und regelmässige -auswertung nötig wäre: Für die bedarfsorientierte Weiterentwicklung der Angebote für Kinder, Jugendliche und Familien in schwierigsten Lebenslagen sowie als Grundlage für die Evaluation der Wirksamkeit seien einheitliche statistische Daten unabdingbar. Die beiden Bundesämter teilen diese Einschätzung der Kantone bezüglich der Notwendigkeit von Daten über ausserfamiliär untergebrachte Kinder. Die Daten dienen nicht nur nationalen Bedürfnissen. Überdies ist die Schweiz aufgrund fehlender Daten nicht in der Lage, an internationalen Erhebungen und Vergleichen teilzunehmen.

Im Bericht vom 22. Oktober 2021⁷ wiederholte und bekräftigte der Ausschuss der Vereinten Nationen über die Rechte der Kinder seine Empfehlung und die Bedeutung von Daten zu Kindern in alternativen Betreuungsformen (Empfehlung 12).

³ Betreffend die stationären Einrichtungen des Kinderschutzes (vereinbarte und zivilrechtliche Platzierungen) und der Familienpflege (Unterbringung in Pflegefamilien)

⁴ Betreffend dem zivilrechtlichen Kindes- und Erwachsenenschutz

⁵ Betreffend die Einrichtungen des Sanktionenvollzugs für Minderjährige

⁶ Betreffend die Schulheime

⁷ Schlussbericht des Ausschusses der Vereinten Nationen über die Rechte der Kinder vom 22. Oktober 2021 zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz zum Übereinkommen über die Rechte der Kinder vom 20. November 1989 (SR 0.107; UN-Kinderrechtskonvention)

6 Rechtliche Grundlagen auf Bundesebene

Die Pflegekinderaufsicht ist in Artikel 316 des Zivilgesetzbuches (ZGB, SR 210) geregelt. Wer Pflegekinder aufnimmt, bedarf einer Bewilligung der Kinderschutzhilfebehörde oder einer anderen vom kantonalen Recht bezeichneten Stelle seines Wohnsitzes und steht unter deren Aufsicht. Der Bundesrat ist gemäss Artikel 316 Absatz 2 ZGB zuständig für den Erlass von Ausführungsbestimmungen. Mit der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern vom 19. Oktober 1977 (Pflegekinderverordnung, PAVO, SR 211.222.338) ist der Bundesrat dieser Verpflichtung nachgekommen. Die PAVO definiert, welche Daten erhoben werden müssen. Gemäss Artikel 17 PAVO muss für die Heimpflege ein Verzeichnis der aufgenommenen Minderjährigen geführt werden. Artikel 21 Absatz 1 PAVO sieht eine Aktenführung über die Kinder in Familienpflege (lit. a), die Tagespflegeeltern (lit. b), die Heime (lit. c) sowie über die Anbieterinnen und Anbieter von Dienstleistungen (lit. d) vor.

Gemäss Artikel 10 Absatz 1 des Bundesstatistikgesetzes (BStatG, SR 431.01) ist das BFS die zentrale Statistikstelle des Bundes, welche statistische Dienstleistungen für die Verwaltungseinheiten des Bundes, für übrige Benützer der Bundestatistik und für die Öffentlichkeit erbringt. Gemäss Artikel 4 Absatz 2 BStatG sind Daten, die bei Stellen der Kantone oder bei anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts verfügbar sind, bei diesen zu erheben. Es handelt sich dabei um Indirekterhebungen, für die eine explizite Rechtsgrundlage in einer Bundesratsverordnung notwendig ist (Art. 5 Abs. 1 BStatG). Die Schaffung einer formell-gesetzlichen Grundlage ist nicht erforderlich.

Eine vom Bund geführte Statistik zu ausserfamiliär untergebrachten Kindern, die Daten von kantonalen Datensammlungen benötigt, stellt eine Indirekterhebung im Sinne von Artikel 4 Absatz 2 BStatG dar, die einer Grundlage in einer Bundesratsverordnung bedarf. Eine solche fehlt in der heutigen Rechtsordnung. Da es für die statistischen Erhebungen des Bundes bereits eine Verordnung über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes gibt (Statistikerhebungsverordnung, SR 431.012.1), eignet sich der Anhang dieser Verordnung am besten für die rechtliche Verankerung. Dieser Anhang wird jährlich vom Bundesrat auf Antrag des BFS ergänzt oder aktualisiert.

7 Aktuell vorhandene Daten

Wie im vorgängigen Kapitel erwähnt, müssen die Kantone über die ausserfamiliär untergebrachten Kinder ein Verzeichnis führen (vgl. Art. 17 und Art. 21 Abs. 1 PAVO).

Die föderalen Strukturen des schweizerischen Sozialwesens sind in Bezug auf die Erfassung von ausserfamiliär untergebrachten Kindern komplex. In vielen Kantonen sind mehrere Ämter oder gar mehrere Departemente (Justiz, Soziales, Schule, Gesundheit) in diesen Bereich involviert. Teilweise sind die Zuständigkeiten an die Gemeinden delegiert. Meist verfügen die Kantone selber über keine zentralisierte Erhebung von allen ausserfamiliär untergebrachten Kindern. Gesetzliche Vorgaben für eine verbindliche und einheitliche Datenerhebung auf kantonaler Ebene fehlen oftmals.

Die Datenlage präsentiert sich demnach bei einer grossen Anzahl der Kantone als unvollständig. Bei den erhobenen Daten bestehen erhebliche methodische Unterschiede. So führen einige Kantone Stichtagerhebungen, andere Vollerhebungen durch. Die Kantone orientieren sich bei der Datenerhebung an unterschiedlichen Konzepten in der Typologisierung der Einrichtungen und der Pflegefamilien. Ausserdem wird die Zielgruppe der ausserfamiliär untergebrachten Kinder unterschiedlich definiert bzw. begrenzt.

Es fehlt eine gesamtschweizerische Übersicht zu Anzahl, Altersstruktur, Geschlecht, Unterbringungsgründen und zu den Gründen, die zur Beendigung eines Pflegeverhältnisses führen sowie zur sozialen Situation nach dem Austritt aus der ausserfamiliären Unterbringung.

8 Möglichkeit der Weiterentwicklung von Casadata / Bestimmung der zu sammelnden Daten

In der Datenbank Casadata richtet sich die Typologisierung der Datensammlung am Subventionssystem des BJ aus. Dabei handelt es sich um hoch spezialisierte Einrichtungen mit mindestens sieben Plätzen, die 365 Tage im Jahr während 24 Stunden in Betrieb sind und vor allem sozial auffällige Kinder und Jugendliche betreuen, deren familiäres Umfeld hoch belastet ist.

Anlässlich der Prüfung der Möglichkeit der Weiterentwicklung wurde v.a. von Seiten der SODK aber auch der kantonalen Ämter festgehalten, dass sich Casadata zwar für die Datenerfassung im hochschwelligen Bereich der ausserfamiliären Unterbringung eigne und die Auswertungen geschätzt werden, diese Systematik jedoch nicht auf alle Konstellationen der ausserfamiliär untergebrachten Kinder und die entsprechenden sozialpädagogischen Hilfen zugeschnitten sei. Zudem seien die Datensammlung zu umfassend und der Aufwand und die Kostenfolgen für die Kantone zu gross. Aufgrund dieser Evaluation wurde eine Weiterentwicklung von Casadata verworfen.

Einen anderen Weg, die Daten zu erheben, konnte die Arbeitsgruppe nicht ausmachen. Es wurde festgestellt, dass aufgrund der bestehenden, heterogenen Datensituation in den Kantonen nicht einmal Einigkeit über die Typologie und die Variablen der zu erfassenden Daten bestehe.

Auch die SODK konnte in ihrem zuständigen Fachgremium nicht eruieren, welche Daten gesammelt werden sollten und welche Typologisierung sinnvoll wäre. Sie legte dar, dass dies in sich schon ein anspruchsvolles Projekt darstelle, bei welchem sehr viel Fachwissen aus verschiedenen Bereichen erforderlich sei.

9 Aktuelle Möglichkeit der Schaffung einer aussagekräftigen nationalen Statistik

Die Konferenzen vertreten die Meinung, dass die Realisierung einer solchen Statistik nur auf Bundesebene möglich wäre.

Aufgrund der aktuellen Datenlage ist es jedoch nicht möglich, eine aussagekräftige, den Qualitätsstandards des BFS entsprechende Statistik zu erstellen. Die Koordinationsarbeit mit den Kantonen stellt eine grosse und zeitintensive Aufgabe dar. Das BFS weist zudem darauf hin, dass die Erfassung und Harmonisierung der Daten Fachkenntnisse im Bereich der ausserfamiliären Unterbringung voraussetze, die im BFS nicht vorhanden seien.

Die Schaffung einer nationalen Statistik ist nur dann möglich, wenn in allen Kantonen einheitliche Daten mit der notwendigen Qualität, nach denselben Vorgaben gesammelt werden können und die Ressourcen für die Erhebung und die Koordination in den Kantonen selbst vorhanden sind. Zudem muss definiert werden, auf welchem Weg und mit welcher Frequenz die Daten von den Kantonen an den Bund geliefert werden sollen.

10 Beantwortung der gestellten Fragen

a) Bedarf

Die interkantonalen Konferenzen sehen für die Qualitätssicherung und die Weiterentwicklung der ausserfamiliären Unterbringung einen grossen Bedarf nach einer nationalen Statistik. Diese Einschätzung wird von den Bundesvertretenden geteilt.

b) Rechtliche Grundlage

Aufgrund der PAVO sind die Kantone verpflichtet, definierte Daten über ausserfamiliär untergebrachte Kinder zu erheben. Auf Ebene Bund verfügt das BFS über keine ausreichende rechtliche Grundlage für das Führen einer Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder. Diese könnte jedoch durch die Ergänzung des Anhangs der Statistikerhebungsverordnung durch den Bundesrat geschaffen werden.

c) Vorhandene Daten und ihre Qualität

Die Verpflichtung zur Erhebung von Daten ist zwar aufgrund der PAVO gegeben. Die kantonalen Zuständigkeiten für die ausserfamiliäre Unterbringung sind jedoch sehr heterogen. Deswegen sind die aktuell in den Kantonen erhobenen Daten sehr unterschiedlich und können nicht auf einfache Weise gesamtschweizerisch harmonisiert und zusammengezogen werden.

d) Möglichkeit der Weiterentwicklung der Datenbank Casadata des BJ

Die Kantone schätzten die vom BJ im Rahmen der Subventionierung der Erziehungseinrichtungen geführte Datenbank Casadata für den hochschwelligen Betreuungsbereich. Ein Ausbau zur Erfassung aller ausserfamiliären Unterbringungen wird jedoch als zu spezifiziert, zu aufwändig und zu kostspielig beurteilt. Deswegen muss diese Möglichkeit verworfen werden.

e) Möglichkeit der Auswertung der aktuell vorhandenen Daten durch das BFS

Das BFS ist grundsätzlich bereit, statistische Auswertungen zu erstellen. Es weist jedoch darauf hin, dass die Komplexität der kantonalen Zuständigkeiten sowie die unterschiedliche Definition und Typologisierung der ausserfamiliären Unterbringung eine zentrale Statistik verunmöglichen. Die Kantone müssten die Daten einheitlich in der erforderlichen Qualität erheben und dem BFS mittels eines ebenfalls einheitlichen elektronischen Tools liefern. Dazu müssten die Kantone zunächst – gestützt auf den PAVO-Erhebungszweck – gemeinsam die zu erhebenden Daten und Verfahren definieren. Dies beinhaltet auch die Definition der Variablen, die Bereitstellung der Informationen in den kantonalen Erfassungssystemen und die Qualitätssicherung.

f) Die Kostenfolgen, insbesondere in den Bereichen Personal und IT auf Ebene Kantone und Bund können erst geschätzt werden, wenn die offenen Fragen geklärt sind (vgl. «Weiteres Vorgehen» im Kapitel 12).

11 Zusammenfassung

Die Einschätzungen des UN-Kinderrechtskomitees, der interkantonalen Konferenzen und der Kantone bezüglich der Notwendigkeit einer nationalen Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder sind unbestritten.

Die Steuerung des Bedarfes und die Koordination des Angebotes in der Kinder- und Jugendhilfe liegen in der Verantwortung der zuständigen kantonalen Behörden. Diese verfügen aktuell aber nicht über eine einheitliche Datenlage, welche die Erstellung einer zentralen Statistik ermöglichen würde.

Das BFS ist grundsätzlich bereit, eine nationale Statistik zu führen und dazu die Schaffung einer entsprechenden rechtlichen Grundlage in der Statistikerhebungsverordnung zu initiieren. Die Erstellung einer nationalen Statistik bedingt aber, dass die Kantone die zu erhebenden Daten und Variablen einheitlich definieren, die Daten sammeln und sie dem BFS zur Auswertung übermitteln. Das BJ kann die Kantone dabei fachlich unterstützen.

Die Kantone, die interkantonalen Konferenzen, das BFS und das BJ sind sich darin einig, dass zunächst eine vertiefte Analyse der bestehenden Daten und – darauf aufbauend – die Schaffung einer Systematik für eine einheitliche Datensammlung nötig sind.

12 Weiteres Vorgehen

Im Hinblick auf die mögliche Erstellung einer nationalen Statistik müssen die Kantone und die interkantonalen Konferenzen zuerst folgende Punkte klären:

- Welche Formen der ausserfamiliären Unterbringungen gibt es?
- Welche werden bereits wie in welchen Kanton erfasst?
- Welche Variablen sollen in welchem zeitlichen Rahmen künftig erfasst werden?
- Wer ist im Kanton zuständig für die kantonale Erhebung?
- Gibt es eine Bereitschaft, diese Daten kantonale zentral zu sammeln und an das BFS zu liefern?

Das BJ kann die Koordination dieser Vorarbeiten übernehmen und zusammen mit dem BFS, der SODK und der KOKES eine vertiefte Analyse der Datenlage in den Kantonen vornehmen. Ziel dieser Arbeiten ist, eine Systematik und Vorgaben für eine einheitliche Datenerhebung bei den Kantonen zu definieren und die nötigen Ressourcen bei Bund und Kantonen zu schätzen.

Wenn diese Vorarbeiten abgeschlossen und die Finanzierung gewährleistet sind, kann das BFS in Zusammenarbeit mit den Kantonen und dem BJ mit der Planung und der Schaffung einer nationalen Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder beginnen.