



Bern, 9. Dezember 2022

Evaluation der Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Massnahmen und Finanzhilfen gemäss Kinderschutzverordnung

Bericht des Bundesamtes für Sozialversicherungen vom 9. Dezember 2022

in Erfüllung des Artikels 17 der Verordnung über Massnahmen zum Schutz von
Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte
(Kinderschutzverordnung, SR 311.039.1)

Zusammenfassung

Die vom Bund gestützt auf die Verordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte (Kinderschutzverordnung; SR 311.039.1) durchgeführten Massnahmen und gewährten Finanzhilfen sind gemäss Artikel 17 der Verordnung regelmässig vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) auf ihre Zweckmässigkeit und Wirksamkeit hin zu evaluieren.

Im Rahmen eines **extern vergebenen Evaluationsauftrags** wurden der Prozess der Finanzhilfevergabe überprüft, die Finanzhilfedokumente analysiert (Gesuche, Verfügungen, Verträge, Controllingunterlagen), Interviews mit Expertinnen und Experten und eine online Befragung von Vertreterinnen und Vertretern der Kantone sowie von privaten Organisationen durchgeführt.

Der Evaluationsbericht fasst die **Ergebnisse der Evaluation** zusammen und zeigt auf, dass die befragten zivilgesellschaftlichen Organisationen, Vertreterinnen und Vertreter der Kantone sowie Expertinnen und Experten allen Zielen in der Verordnung eine hohe Priorität beimessen.

Kritisiert wird grundsätzlich, dass der Verordnung und den davon ausgehenden konzeptionellen Grundlagen ein gesamtheitliches Verständnis von Kinderschutz und Kinderrechten fehle. Die Kinderrechte würden in der momentanen Version der Verordnung additiv hinzugefügt erscheinen und nicht als Rahmen im Sinne eines umfassenden Kinderrechtssystems, welchem der Kinderschutz zugeordnet ist. Zudem wird die Bestimmung kritisiert, wonach Massnahmen im Bereich Kinderschutz der Kriminalprävention dienen müssen. Diese Bestimmung wird als zu eng und zu wenig klar definiert erachtet.

Das administrative Verfahren der Finanzhilfevergabe wird grundsätzlich positiv beurteilt und die Anwendung der Förderkriterien und Bemessungsgrundlagen als nachvollziehbar erachtet. Die seit 2011 vom BSV unterstützten Aktivitäten werden seitens der befragten Expertinnen und Experten mehrfach positiv beurteilt. Die subventionierten Organisationen seien relevant, innovativ sowie nahe am Puls der Zeit.

Die Ergebnisse haben im Weiteren verdeutlicht, dass sich die zivilgesellschaftlichen Organisationen und die Kantone ein stärkeres Engagement seitens des BSV mittels Umsetzung eigener Vorhaben wünschen (Entwicklung nationaler Standards und Praxishilfen). Neben einem stärkeren Engagement bei der Umsetzung eigener Modellprojekte wünschen sich die Akteurinnen und Akteure auch mehrheitlich, dass der Bund im Bereich Kinderschutz/Kinderrechte eine nationale Strategie entwickelt. Es sollen bedarfsabhängige prioritäre Handlungsfelder festgelegt, wichtige Kennzahlen aus den Bereichen Kinderschutz und Kinderrechte harmonisiert und zusammengeführt sowie Good Practice bereitgestellt und verbreitet werden.

Dabei wird in der Evaluation bemängelt, dass die momentan effektiv eingesetzten rund 30 Stellenprozente es dem BSV nicht erlauben würden, über die reine administrative Verwaltungstätigkeit hinaus, weitere inhaltliche Aufgaben zu übernehmen. Als problematisch wird zudem erachtet, dass das BSV bisher keine Anstrengungen unternommen hat, die Finanzhilfen bekannter zu machen.

Schliesslich hat sich in der vorliegenden Evaluation die Einschätzung der Wirksamkeit der unterstützten Massnahmen aufgrund fehlender Daten als besonders schwierig erwiesen. In den Unterlagen, welche die unterstützten Organisationen, dem BSV liefern müssen, werden keine Wirkungsziele und -indikatoren erfasst und die befragten Akteurinnen und Akteure bekundeten Mühe, die Wirksamkeit der Finanzhilfen einzuschätzen.

Aus den Evaluationsergebnissen leiteten die Evaluierenden folgende **Empfehlungen** ab:

- Empfehlung 1: Inhaltliche Anpassung der Verordnung/konzeptionellen Grundlagen: Es soll verdeutlicht werden, dass der Kinderschutz ein Teil eines umfassenden Kinderrechte-

Systems ist. Dies würde bedeuten, dass die Kinderrechte in einem weiteren Sinne und unabhängig von einem direkten Zusammenhang mit der Kriminalprävention gefördert werden könnten. Falls der enge Fokus auf Kriminalprävention bestehen bleibt, soll dieser Begriff in der Verordnung oder zumindest in den Grundlagenpapieren definiert werden.

- Empfehlung 2: Entwicklung einer gemeinsamen, nationalen Strategie, die den Schutz, die Förderung und Beteiligung von Kindern und Jugendlichen umfasst und einen Rahmen für kantonale Vorhaben und Strategien bietet. Als minimale Umsetzungsvariante soll durch das BSV jeweils im dritten Jahr der vierjährigen Vertragsperiode eine strategische Standortbestimmung vorgenommen werden (Beurteilung der Stärken und Schwächen der laufenden Aktivitäten, Priorisierung des Handlungsbedarfs, Festlegung von Umsetzungsmaßnahmen und zuständigen Akteurinnen und Akteuren) in Abstimmung mit den Aktivitäten, welche im Rahmen der Finanzhilfen des Bundes über das KJFG gefördert werden, sowie unter Einbezug der Kantone und der interkantonalen Konferenzen.
- Empfehlung 3: Engagement des Bundes stärken durch die Umsetzung eigener Modellprojekte sowie Vergabe von Studien, Evaluationen und Berichten bei Dritten. Zudem sollen die Erkenntnisse und Produkte (Standards und Praxishilfen) aus Modellprojekten sowie geförderten Aktivitäten aufbereitet und öffentlich zugänglich gemacht werden (Verbreitung von Good Practice). Dadurch würden die Finanzhilfen gleichzeitig einem breiteren Kreis an Organisationen bekannt gemacht.
- Empfehlung 4: Die Wirkungsorientierung der Finanzhilfen soll gestärkt werden. Es soll definiert werden, was unter Wirkung/Wirksamkeit verstanden wird und welche Indikatoren von den unterstützten Organisationen ausgewiesen werden müssen.

Das BSV beurteilt diese Empfehlungen wie folgt:

Die Kinderschutzverordnung stützt sich auf Artikel 386 StGB und zwei Artikel der UN-Kinderrechtskonvention (Art. 19 und 34), die den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Gewalt und sexueller Ausbeutung zum Ziel haben. Die Finanzhilfen des Teilkredits «Kinderschutz» sind daher klar an den Zweck der Kriminalprävention gebunden, was auch das Bundesverwaltungsgericht bestätigt hat. Das BSV anerkennt, dass dieser Sachverhalt bisher zu wenig deutlich dargelegt wurde, was zu Missverständnissen bei den Organisationen führte. Im Hinblick auf den nächsten Finanzhilfezyklus (Finanzhilfen ab 2025) wird das BSV daher beim Teilkredit «Kinderschutz» den geforderten Bezug zur Kriminalprävention mit Verweis auf die bestehenden rechtlichen Grundlagen in den konzeptionellen Dokumenten (Grundlagenpapier zu den Finanzhilfen, Gesuchsformular, Informationen auf der Webseite) klarer formulieren und erklären.

Die Finanzhilfen des Teilkredits «Kinderrechte» stützen sich auf einen Auftrag des Bundesrates von 1998 zur Koordination der Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in der Schweiz sowie zu ihrer Bekanntmachung gemäss Artikel 42 der Konvention. Aktivitäten, die mit Finanzhilfen über den Teilkredit «Kinderrechte» unterstützt werden, müssen daher der Umsetzung eines dieser Ziele dienen. Für den Teilkredit «Kinderrechte» fehlt bisher eine explizite gesetzliche Grundlage. Hier müssen die rechtlichen Grundlagen grundsätzlich überprüft und der Rahmen für Massnahmen und Finanzhilfen geklärt werden.

Für die Umsetzung der weiteren Empfehlungen ist zu berücksichtigen, dass die Kinder- und Jugendpolitik und insbesondere auch der präventive Kinderschutz in erster Linie in der Zuständigkeit der Kantone liegen. Die Empfehlung der Evaluierenden, der Bund solle eine gemeinsame nationale Strategie entwickeln, die den Schutz, die Förderung und Beteiligung von Kindern und Jugendlichen umfasst und den Kantonen als Rahmen für ihre Vorhaben und Strategien dient, scheint dem BSV daher nicht angemessen. Mit dem Fachbereich Kinder- und Jugendpolitik der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) sowie der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) bestehen auf interkantonomer Ebene bereits Gremien, die im Kinderschutz- und Kinderrechtebereich die fachliche Entwicklung,

die Zusammenarbeit der Kantone sowie die Koordination auf gesamtschweizerischer Ebene fördern.

Das BSV ist im Kinderschutz- und Kinderrechtebereich subsidiär tätig, indem es Finanzhilfen ausrichtet an sprachregional oder national tätige private Organisationen sowie im Auftrag des Parlaments und des Bundesrates Berichte im Themengebiet erarbeitet. Zudem kann das BSV via KJFG den Informations- und Erfahrungsaustausch sowie die Kompetenzentwicklung im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik fördern und hierzu bspw. bereits heute Studien, Evaluationen und Berichten bei Dritten in Auftrag geben (vgl. Kapitel 3.3).

Diese Aktivitäten des Bundes können gestützt auf die Ergebnisse der Evaluation wie folgt verstärkt werden:

- Durchführung einer regelmässigen strategischen Standortbestimmung in Zusammenarbeit mit den Kantonen, so dass sich die Finanzhilfevergabe stärker am bestehenden Bedarf ausrichtet. Die entsprechenden Gespräche mit den Kantonen werden im Rahmen des «Nationalen Dialogs Sozialpolitik Schweiz» geführt und 2023 aufgenommen werden.
- Das BSV wird die Informationen auf seiner Webseite zu geförderten Aktivitäten sowie vom Bund erarbeiteten Berichten und unterstützten Studien laufend ausbauen und diese sowie die Finanzhilfemöglichkeiten auch via die Plattform <https://www.kinderjugendpolitik.ch> noch besser bekannt machen. So können die verschiedenen Akteurinnen und Akteure unter Einhaltung der geltenden Kompetenzordnung gezielt informiert und unterstützt werden.
- Das BSV wird den Aspekt der Wirkungsorientierung im Rahmen der zukünftigen Vertragsverhandlungen für Finanzhilfen stärker berücksichtigen.

Die Umsetzung der Massnahmen erfolgt unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Ressourcen.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	III
Inhaltsverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis	VIII
1 Ausgangslage	1
1.1 Kinder- und Jugendpolitik	1
1.2 Kredit «Kinderschutz» und Kinderschutzverordnung	1
1.3 UN-Kinderrechtskonvention mit dem Kredit «Kinderrechte»	2
1.4 Inhaltliche und formelle Förderkriterien für die Ausrichtung von Finanzhilfen via Kredit «Kinderschutz/Kinderrechte»	3
2 Evaluation	4
2.1 Auftrag.....	4
2.2 Ziel und Gegenstand der Evaluation.....	4
2.3 Fragestellungen.....	4
2.4 Vorgehen.....	6
3 Übersicht über die vom Bund durchgeführten Massnahmen und ausgerichteten Finanzhilfen	7
3.1 Modellprojekte des Bundes via Kinderschutzverordnung.....	7
3.2 Finanzhilfen an Massnahmen Dritter via Kredit «Kinderschutz/Kinderrechte»	7
3.2.1 Finanzhilfen im Bereich Kinderschutz	7
3.2.2 Finanzhilfen im Bereich Kinderrechte	8
3.3 Weitere Unterstützungsmöglichkeiten des BSV	10
4 Evaluationsergebnisse	11
4.1 Verordnung und konzeptionelle Grundlagen.....	11
4.2 Organisation und Umsetzung	11
4.3 Leistungen.....	12
4.4 Wirksamkeit.....	12
5 Empfehlungen der Evaluation und Stellungnahme des BSV	13
6 Weiteres Vorgehen	16
Anhang	17

Abkürzungsverzeichnis

BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
KJFG	Kinder- und Jugendförderungsgesetz
KOKES	Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
StGB	Strafgesetzbuch

1 Ausgangslage

1.1 Kinder- und Jugendpolitik

Zentrale Rahmenbedingungen der Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz sind der Föderalismus und die Subsidiarität. **Die Kinder- und Jugendpolitik liegt in erster Linie in der Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden.** Sie sind zuständig für die Bereitstellung eines Kinder- und Jugendhilfesystems mit Förder-, Beratungs-, Betreuungs- und Unterstützungsleistungen für Kinder, Jugendliche und Familien. Auch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und die Opferberatungsstellen liegen in ihrer Kompetenz. Neben den Leistungen, welche die Kantone oder Gemeinden selber anbieten, unterstützen diese private Organisationen, die in ihrem Einzugsgebiet im Bereich Kinderschutz und Kinderrechte aktiv sind.

Der Bund ist in der Kinder- und Jugendpolitik subsidiär tätig. So fördert das BSV den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den in der Kinder- und Jugendpolitik tätigen Akteurinnen und Akteuren und koordiniert die Massnahmen der verschiedenen Bundesstellen. Es kann darüber hinaus an sprachregional oder national tätige private, nicht gewinnorientierte Organisationen **Finanzhilfen ausrichten.** Hierfür verfügt das BSV gestützt auf zwei Bundesratsentscheide über einen Kredit «Kinderschutz» und einen Kredit «Kinderrechte», auf die im folgenden genauer eingegangen wird.

1.2 Kredit «Kinderschutz» und Kinderschutzverordnung

Gestützt auf einen **Bundesratsentscheid von 1995**¹ verfügt das BSV über einen **Kredit «Kinderschutz»**, mit dem es Massnahmen zur Prävention von Kindesmisshandlung und sexueller Ausbeutung subventionieren kann.

Mit der Verordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte (Kinderschutzverordnung)², die am 1. August 2010 in Kraft trat, wurde dafür eine explizite gesetzliche Grundlage geschaffen. Die Verordnung stützt sich auf Artikel 386 Strafgesetzbuch (StGB)³. Dieser legt fest, dass der Bund Aufklärungs-, Erziehungs- und weitere Massnahmen ergreifen kann, die darauf hinzielen, Straftaten zu verhindern und der Kriminalität vorzubeugen. Gemäss Artikel 386 Absatz 4 StGB regelt der Bundesrat Inhalt, Ziele und Art der Präventionsmassnahmen in einer Verordnung. Grundlage für die Verordnung sind des Weiteren zwei Artikel der UN-Kinderrechtskonvention⁴, die von den Staaten fordern, dass sie Kinder vor Gewalt und sexueller Ausbeutung schützen (Art. 19 und 34). **Oberstes Ziel** der Verordnung ist somit die **Kriminalprävention.**

Die **Massnahmen der Verordnung** sollen dazu beitragen, dass⁵

- Kinder und Jugendliche geschützt werden vor:
 - allen Formen körperlicher oder geistiger Gewaltanwendung, Schadenszufügung, Misshandlung, Verwahrlosung, Vernachlässigung, schlechter Behandlung oder Ausbeutung sowie vor allen Formen sexuellen Missbrauchs und sexueller Belästigung,
 - Gefahren in Zusammenhang mit der Nutzung von elektronischen, interaktiven und anderen Medien, namentlich vor gewaltdarstellenden und pornografischen Inhalten, Nachstellung und Belästigung, einschliesslich sexueller Belästigung;
- gewalttätiges Verhalten von Jugendlichen verhindert wird;

¹ Stellungnahme des Bundesrates vom 27.06.1995 zum Expertenbericht «Enfance maltraitée en Suisse», [file:///C:/Users/J80760608/Downloads/rapport_enfance_maltraiteeensusseavisduconseilfederaldu27juin19%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/J80760608/Downloads/rapport_enfance_maltraiteeensusseavisduconseilfederaldu27juin19%20(1).pdf)

² SR 311.039.1

³ SR 311.0

⁴ SR 0.107

⁵ Vgl. Art. 2 der Verordnung

- die Rechte der Kinder gestärkt werden.

Die Massnahmen sollen zudem die Vernetzung und die Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen und den privaten Akteuren fördern.

Gestützt auf die Verordnung kann der Bund⁶

- Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen selber durchführen:
Der Bund kann gesamtschweizerische Programme und Projekte, die Modellcharakter haben und sich zur Erprobung neuer Strategien und Methoden eignen, durchführen.
- Massnahmen zur Stärkung der Kinderrechte im Sinne von Artikel 19 und 34 des Übereinkommens vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes selber durchführen:
Der Bund kann gesamtschweizerische Programme und Projekte, die Modellcharakter haben und sich zur Erprobung neuer Strategien und Methoden eignen, durchführen.
- Dritten, die Massnahmen nach den Buchstaben a und b durchführen, Finanzhilfen ausrichten:
Der Bund kann Finanzhilfen ausrichten an private, nicht gewinnorientierte Organisationen, die sprachregional⁷ oder gesamtschweizerisch tätig sind, für Massnahmen, die
 - gesamtschweizerisch oder sprachregional durchgeführt werden; oder
 - örtlich übertragbar und unabhängig von der jeweiligen kantonalen oder kommunalen Verwaltungsstruktur durchführbar sind.

Als Massnahmen im Sinne der Verordnung gelten Programme, Projekte und regelmässige Aktivitäten.⁸ Sie sollen zur Prävention, Sensibilisierung, Information, Wissensvermittlung, Beratung, Weiterbildung, Kompetenzentwicklung, Forschung und Evaluation dienen.

1.3 UN-Kinderrechtskonvention mit dem Kredit «Kinderrechte»

Die von der Schweiz 1997 ratifizierte UN-Kinderrechtskonvention legt folgende Grundprinzipien fest: Jedes Kind hat ein Recht auf Gleichbehandlung, auf Wahrung des Kindeswohls, auf Leben und Entwicklung sowie auf Anhörung und Partizipation. Neben dem Recht auf Schutz vor Gewalt und sexueller Ausbeutung umfasst die Konvention somit zahlreiche weitere Rechte in allen Lebensbereichen des Kindes (Recht auf Bildung, Gesundheit, Freizeit etc.).

Aufgrund der thematischen Breite und der föderalistischen Struktur ist in der Schweiz eine Vielzahl von Akteurinnen und Akteuren auf allen Staatesebenen an der Umsetzung der Konvention beteiligt.

Dabei übernimmt der Bund gestützt auf einen Bundesratsentscheid von 1998⁹ folgende Aufgaben:

- **Innerstaatliche Koordination** der Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention
- **Bekanntmachung der UN-Kinderrechtskonvention** in der Schweiz¹⁰

⁶ Vgl. Art. 1, 4 und 5 der Verordnung

⁷ Sprachregional bedeutet, dass die Organisation in mindestens 10 deutschsprachigen Kantonen, 3 französischsprachigen Kantonen, in der italienischsprachigen oder der rätoromanischen Schweiz tätig ist (vgl. Art. 3 Bst. a der Richtlinien des EDI über das Gesuchsverfahren betreffend Finanzhilfen nach der Verordnung Kinderschutz/Kinderrechte; [Link auf Richtlinien: https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/finanzhilfen/kinderschutz_kinderrechte.html](https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/finanzhilfen/kinderschutz_kinderrechte.html)).

⁸ Vgl. Art. 3 der Verordnung

⁹ Vgl. Entscheid des Bundesrates vom 18.02.1998 «Travaux relatifs à la mise en oeuvre de la Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant».

¹⁰ Art. 42 der Kinderrechtskonvention verpflichtet die Staaten dazu, die Konvention bei Erwachsenen und auch bei Kindern allgemein bekannt zu machen.

Beide Aufgaben und die dafür zur Verfügung stehenden Mittel wurden zunächst beim Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern angesiedelt. 2006 wurde der Kredit «Kinderrechte» an das BSV übergeben.

Der Kredit «Kinderrechte» wurde dabei vom BSV mit dem bereits bestehenden Kredit «Kinderschutz» fusioniert, welcher seither unter dem Namen **Kredit «Kinderschutz/Kinderrechte»** ausgewiesen wird. Während für den Teilkredit «Kinderschutz» mit der Kinderschutzverordnung seit 2010 eine explizite gesetzliche Grundlage besteht, stützt sich der Teilkredit «Kinderrechte» nach wie vor einzig auf den Bundesratsentscheid von 1998.

1.4 Inhaltliche und formelle Förderkriterien für die Ausrichtung von Finanzhilfen via Kredit «Kinderschutz/Kinderrechte»

Zusammenfassend sind für die Ausrichtung von Finanzhilfen folgende **inhaltliche Förderkriterien** massgebend:

- Im Bereich Kinderschutz müssen die zu unterstützenden Aktivitäten der Kriminalprävention dienen. Mit gezielten Schutzmassnahmen soll die Unversehrtheit von Kindern und Jugendlichen aktiv unterstützt und möglichen Straftaten ihnen gegenüber vorgebeugt werden.
- Im Bereich Kinderrechte müssen die zu unterstützenden Aktivitäten entweder der Koordination der Umsetzung der Kinderrechtskonvention und/oder der Bekanntmachung der UN-Kinderrechtskonvention dienen.

Die **formellen Förderkriterien** für die Ausrichtung von Finanzhilfen sind in den Richtlinien des EDI über das Gesuchsverfahren betreffend Finanzhilfen nach der Verordnung über die Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte festgehalten.¹¹ Für die Ausrichtung der Finanzhilfen des Teilkredits «Kinderrechte» wendet das BSV dieselben Kriterien an, wie beim Teilkredit «Kinderschutz»:

- Die gesuchstellende Organisation muss privat tätig sein und darf nicht gewinnorientiert arbeiten.
- Die regelmässigen Aktivitäten der Organisation sollen der Vernetzung und der Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen und privaten Akteuren dienen.
- Die Nachhaltigkeit der regelmässigen Aktivitäten muss garantiert sein.
- Die regelmässigen Aktivitäten oder Projekte müssen gesamtschweizerisch oder zumindest sprachregional durchgeführt werden oder örtlich übertragbar und unabhängig von der jeweiligen kantonalen oder kommunalen Verwaltungsstruktur durchführbar sein.
- Eine Überprüfung der Wirksamkeit der regelmässigen Aktivitäten muss gewährleistet sein.
- Die gesuchstellende Organisation muss über Fachkompetenz im Bereich Kinderschutz/Kinderrechte verfügen.
- Die Massnahmen müssen einem nachgewiesenen Bedarf entsprechen.
- Die Massnahmen müssen hinreichend begründet sein und ihren Zweck auf wirtschaftliche und wirksame Art erreichen.
- Die gesuchstellende Organisation muss über solide Kenntnisse im Bereich Kinderschutz/Kinderrechte verfügen und von Fachkreisen, privaten Organisationen und öffentlichen Diensten anerkannt sein.

¹¹ Link auf die Richtlinien: https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/finanzhilfen/kinderschutz_kinderrechte.html (unter «Dokumente»).

2 Evaluation

2.1 Auftrag

Die im Rahmen der Kinderschutzverordnung gewährten Finanzhilfen und vom Bund durchgeführten Massnahmen sind gemäss **Artikel 17 der Kinderschutzverordnung** vom BSV regelmässig auf ihre Zweckmässigkeit und Wirksamkeit hin zu überprüfen. Mit der erstmaligen Evaluation wurde das Forschungsbüro *Interface Politikstudien Forschung Beratung GmbH* (nachfolgend Interface) mandatiert.

2.2 Ziel und Gegenstand der Evaluation

Die Evaluation diene der **Überprüfung der Zweckmässigkeit und Wirksamkeit des Vollzugs der Kinderschutzverordnung durch das BSV sowie der mit Finanzhilfen via Kredit «Kinderschutz/Kinderrechte» realisierten regelmässigen Aktivitäten und Projekte**. Die Evaluierenden hatten auch den Auftrag, ein allfälliges Optimierungspotenzial bezüglich der Finanzhilfevergabe aufzuzeigen. Ziel des Evaluationsauftrags war zudem die Diskussion allfälliger Optimierungspotenziale in Bezug auf die Verordnung und die konzeptionellen Grundlagen.

Gegenstand des Evaluationsauftrags waren die via Kredit «Kinderschutz/Kinderrechte» ausgerichteten Finanzhilfen an Dritte sowie die vom Bund durchgeführten Projekte mit Modellcharakter. Auf eine Evaluation der bisher vom Bund gestützt auf die Verordnung durchgeführten gesamtschweizerischen Programme «Jugend und Medien» (2011-2015) sowie «Jugend und Gewalt» (2011-2015) und die Erreichung der in der Verordnung aufgeführten Ziele, Kinder und Jugendliche vor den Gefahren in Zusammenhang mit der Nutzung von elektronischen, interaktiven und anderen Medien zu schützen und gewalttätiges Verhalten von Jugendlichen zu verhindern, wurde verzichtet, da diese bereits je separat evaluiert worden sind.¹² Auch die vom BSV seit 2016 gestützt auf die Verordnung durchgeführten Aktivitäten im Rahmen der Plattform Jugend und Medien¹³ sind separat evaluiert worden und daher nicht Gegenstand der vorliegenden Evaluation.

2.3 Fragestellungen

Die Evaluierenden wurden beauftragt, folgende **Fragen** zu klären:

A. Finanzhilfen an Dritte

1. Sind die Kinderschutzverordnung und die Möglichkeit zur Ausrichtung von Finanzhilfen bei der Zielgruppe bekannt?
2. Inwiefern werden die durch die Verordnung anvisierten Ziele von den Akteuren der Kinder- und Jugendpolitik sowie Expertinnen und Experten im Bereich Kinderschutz/Kinderrechte geteilt?
3. Deckt die Verordnung die wichtigen Handlungsfelder im Bereich der Kinderrechte oder des Kinderschutzes ab oder bestehen hier aus Sicht der Akteure der Kinder- und Jugendpolitik oder aus Sicht von Experten Lücken?
4. Sind die Bestimmungen zu den Förderkriterien und Bemessungsgrundlagen in der Verordnung, den Richtlinien des EDI über das Gesuchsverfahren betreffend Finanzhilfen nach der Verordnung sowie den Grundlagenpapieren/Beurteilungsgrundlagen des BSV zweckmässig, um die inhaltlichen Ziele der Verordnung zu erreichen?

¹² Evaluation Programm «Jugend und Medien»: <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/forschung/forschungspublikationen.exturl.html?lang=de&Inr=09/15#pubdb%20> ;
Evaluation Programm «Jugend und Gewalt»: <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/forschung/forschungspublikationen.exturl.html?lang=de&Inr=07/15#pubdb>

¹³ Evaluation Plattform «Jugend und Medien»: <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/medieninformationen/nsb-anzeigeseite.msg-id-84785.html>

5. Ist die Anwendung der Förderkriterien und Bemessungsgrundlagen durch das BSV nachvollziehbar, kohärent und zweckmässig?
6. Sind die Verfahren der Finanzhilfevergabe (Gesuchsverfahren, Vertragsverhandlung/Erstellung der Verfügung, Controllingverfahren) zweckmässig und effizient? Wie werden diese durch die Gesuchstellenden beurteilt?
7. In welchen Themengebieten (z. B. Schutz vor sexuellem Missbrauch, Vernachlässigung, Gewalt in der Familie und in Partnerschaften, Stärkung der Kinderrechte) und für welche Art von Massnahmen (z. B. Prävention, Sensibilisierung, Beratung, Information/Wissensvermittlung, Kompetenzentwicklung) wurden die Finanzhilfen hauptsächlich eingesetzt?
8. Wie haben sich die gewährten Finanzhilfen des Bundes seit Inkrafttreten der Verordnung entwickelt? Wie hat sich die Verteilung der Finanzhilfen an regelmässige Aktivitäten und an Projekte verändert? Was sind die möglichen Gründe dafür?
9. Inwieweit wurden die Finanzhilfen von der jeweiligen Zielgruppe nachgefragt? Wie lassen sich hohe bzw. tiefe Anzahlen der Gesuche begründen? Was sind die Gründe dafür, dass Organisationen, die die Bestimmungen der Verordnung erfüllen würden, auf ein Finanzhilfegesuch verzichten?
10. Welche Wirkungen konnten durch die mit den Finanzhilfen geförderten regelmässigen Aktivitäten und Projekte in der Prävention/Bekämpfung von Straftaten im Zusammenhang mit Gewalt an Kindern und in der Stärkung der Kinderrechte (reale Wirkung der Massnahmen und Finanzhilfen) erreicht werden?
11. Können entsprechende Wirkungen inkl. die Zahl der erreichten Kinder und Jugendlichen bzw. der potentiellen Straftäterinnen und Straftäter durch Fakten illustriert werden?
12. Leisten die mit den gewährten Finanzhilfen realisierten regelmässigen Aktivitäten und Projekte ihren Beitrag zu den in der Verordnung genannten Zielen (Art. 2) und tragen somit zum Schutz von Kindern und zur Stärkung der Kinderrechte bei? Falls ja, welchen Beitrag leisteten die bisher finanzierten Projekte und regelmässigen Aktivitäten zu welchen Zielen? Zu welchen Zielen wurden kaum Finanzhilfen geleistet?
13. Reichen die gewährten Beiträge für die Realisierung der unterstützten Aktivitäten und Projekte sowie die Erreichung der übergeordneten Ziele aus? Sind sie in der gewährten Höhe erforderlich?
14. Ist eine Anpassung der Verteilung der finanziellen Mittel je Kreditrubrik oder eine Anpassung der Höhe des Gesamtkredits angezeigt?
15. Sind bezüglich der Ausrichtung von Finanzhilfen an Dritte Optimierungen angezeigt (gesetzliche Grundlagen in Verordnung und Richtlinien, Unterlagen und Verfahren der Finanzhilfevergabe durch BSV etc.)? Falls ja, welche?

B. Massnahmen des Bundes

16. Vom BSV wurden bisher, bis auf eine Ausnahme im Jahr 2011, keine Projekte durchgeführt, die Modellcharakter haben und sich zur Erprobung neuer Strategien und Methoden eignen. Was sind die möglichen Erklärungen dafür?
17. Gibt es aus Sicht der Akteure der Kinder- und Jugendpolitik und von Expertinnen und Experten im Bereich Kinderschutz/Kinderrechte überhaupt einen Bedarf nach solchen, vom Bund durchgeführten Modellprojekten? Falls ja, in welchen Themengebieten mit welchem Ziel? Falls ja, wäre es dem BSV möglich, solche Modellprojekte durchzuführen?
18. Sind bezüglich der Durchführung von Massnahmen durch den Bund Optimierungen angezeigt (gesetzliche Grundlagen in Verordnung und Richtlinien, Optimierungen seitens BSV)? Falls ja, welche?

2.4 Vorgehen

Für die Beantwortung der Fragestellungen hat Interface die Verordnung und konzeptionellen Grundlagen (Verordnung, Richtlinien, Grundlagenpapiere etc.) sowie die Finanzhilfedaten (Gesuche, Verfügungen, Subventionsverträge, Controllingunterlagen) analysiert. Es wurden Onlinebefragungen der kantonal Verantwortlichen für den Schutz und die Förderung von Kindern und Jugendlichen sowie von privaten Organisationen durchgeführt. Für die Onlinebefragung wurden alle Organisationen angefragt, die seit 2011 ein Gesuch für Finanzhilfen gestellt haben, aber auch Organisationen, die dies bisher noch nie getan haben. Zusätzlich wurden Expertinnen und Experten der Kinder- und Jugendpolitik interviewt. Die Ergebnisse der Befragungen dieser Akteurinnen und Akteure sowie die Schlussfolgerungen der Evaluierenden wurden in einem Evaluationsbericht zusammengefasst. Die Ergebnisse des Berichts wurde zudem mit dem Generalsekretariat der KOKES sowie dem Fachbereich Kinder und Jugend des Generalsekretariats der SODK diskutiert. Die Ergebnisse dieser Diskussion sind in den definitiven Evaluationsbericht eingeflossen.¹⁴

¹⁴ Müller et al. 2021

3 Übersicht über die vom Bund durchgeführten Massnahmen und ausgerichteten Finanzhilfen

Gestützt auf die Kinderschutzverordnung besteht für den Bund **seit 2011** die Möglichkeit selber Projekte mit Modellcharakter durchzuführen sowie privaten, nicht gewinnorientierten Organisationen Finanzhilfen zu gewähren.

Der Kredit «Kinderschutz/Kinderrechte» belief sich bis 2020 auf jährlich rund 1.1 Mio Franken und wurde vom Parlament per 2021 auf 2 Mio Franken pro Jahr und per 2022 für eine Ombudsstelle Kinderrechte um weitere 390'000 Franken erhöht. Zudem hat der Bundesrat beschlossen, ab 2022 mit zusätzlichen 290'000 Franken Präventionsangebote für Personen mit sexuellen Interessen an Kindern sowie deren Koordination auf gesamtschweizerischer Ebene verstärkt zu fördern.¹⁵ Seit 2022 beläuft sich der Kredit somit auf insgesamt 2,68 Mio Franken, wobei davon die 390'000 Franken zurzeit mangels fehlender Rechtsgrundlagen noch nicht für die Förderung einer Ombudsstelle eingesetzt werden können.¹⁶ Für die Verwaltung des Kredits stehen dem BSV rund 30 Stellenprozente zur Verfügung.

In diesem Kapitel wird ein Überblick gegeben über das bisher einzige Modellprojekt des Bundes sowie die seit 2011 ausgerichteten Finanzhilfen.

3.1 Modellprojekte des Bundes via Kinderschutzverordnung

Bisher wurde vom Bund gestützt auf die Verordnung **lediglich ein Modellprojekt umgesetzt**. Es handelt sich dabei um das Projekt «Adoptionsvorbereitungskurse für angehende Adoptiveltern». Das Projekt wurde von Leiterinnen und Mitarbeiterinnen der Zentralbehörden Adoption der Kantone Aargau, Bern, Basel-Stadt, Solothurn und Zürich umgesetzt. Das BSV hat dem Projekt 2011 einen einmaligen Beitrag von 9'538 Schweizer Franken bewilligt, damit ein Konzeptentwurf zu Inhalten, Zielen der Struktur und dem zeitlichen Ablauf von Adoptions-Vorbereitungskursen erarbeitet werden konnte.

3.2 Finanzhilfen an Massnahmen Dritter via Kredit «Kinderschutz/Kinderrechte»

3.2.1 Finanzhilfen im Bereich Kinderschutz

Zwischen 2011 und 2020 hat der Bund insgesamt 11 Organisationen mit Finanzhilfen für ihre regelmässigen Aktivitäten und Projekte im Bereich Kinderschutz unterstützt (vgl. Tabelle 1).

Über den Teilkredit «Kinderschutz» wurden seit 2011 jährlich zwischen 780'000 und 923'600 Franken Finanzhilfen ausbezahlt. 94 Prozent für regelmässige Aktivitäten und 6 Prozent für Projektbeiträge.¹⁷

¹⁵ Bundesrat 2020: Präventionsangebote für Personen mit sexuellen Interessen an Kindern. <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialpolitische-themen/kinder-und-jugendfragen/kinderschutz/praevention-paedosexuelle.html>

¹⁶ Aufgrund der fehlenden Rechtsgrundlagen blieb der Betrag im Voranschlag 2022 noch gesperrt.

¹⁷ Die vom BSV unterstützten regelmässigen Aktivitäten und Projekte werden im Evaluationsbericht von Interface genauer beschrieben.

Tabelle 1: Übersicht über die von 2011-2020 ausbezahlten Finanzhilfen im Bereich Kinderschutz

Name Organisation	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Subventionsverträge für regelmässige Aktivitäten</i>										
Telefon 147 Pro Juventute	600.000	600.000	600.000	600.000	600.000	600.000	600.000	582.000	582.000	580.900
Kinderschutz Schweiz	180.000	180.000	180.000							
Association DisNo				40.000	90.000	120.000	120.000	116.400	116.000	116.000
Association Ciao					100.000	100.000	100.000	97.000	97.000	97.000
Verein Kinderanwaltschaft Schweiz								49.250	40.000	56.800
<i>Projektbeiträge</i>										
Schweiz. Fonds für Kinderschutzprojekte		110.000								
Verein FGG, Videoprojekt Kinder psych.erkrankt. Eltern						31.000	10.000	0	0	0
Verein IG Qualität im Kinderschutz						52.600	21.000	20.000	0	0
Verein Kinderseele Schweiz						20.000	20.000	19.400	19.400	0
Aufbau DAO-Geschäftsstelle Frauenhäuser und Kinderschutz-Konzept							20.000	0	40.000	20.000
RADIX Projekt SE&SR & Herzsprung							27.400	32.600	0	0
Total	780.000	890.000	780.000	640.000	790.000	923.600	918.400	916.650	894.400	870.700

Quelle: Müller et al. 2021, S. 23

Abgelehnt wurden im Zeitraum 2011 bis 2020 neun Gesuche für Vorhaben im Bereich Kinderschutz. Begründet wurde dies v. a. damit, dass es sich bei der gesuchstellenden Organisation um keine private Organisation und/oder über keine überregional tätige Trägerschaft handle oder dass der Fokus der geplanten Aktivitäten nicht auf der Kriminalprävention liege.

Seit 2021 werden nur noch regelmässige Aktivitäten unterstützt. Mit folgenden Organisationen wurden 4-jährige Subventionsverträge abgeschlossen (2021-2024):¹⁸

- L'association Dis No; l'associazione lo-no!¹⁹; Verein Beforemore (Angebote für Personen mit sexuellen Interessen an Kindern)
- Pro Juventute; Ciao.ch (Beratungsangebote für Kinder und Jugendliche)
- ESPAS; LIMITA (Beratungsangebote für Organisationen und Institutionen zur Prävention sexueller Ausbeutung)
- Fondazione della Svizzera italiana per l'Aiuto, il Sostegno e la Protezione dell'Infanzia ASPI (Prävention aller Formen von körperlicher, psychischer und emotionaler Gewalt, des sexuellen Missbrauchs und der Vernachlässigung von Kindern und Jugendlichen)

3.2.2 Finanzhilfen im Bereich Kinderrechte

Im Bereich Kinderrechte hat der Bund zwischen 2011 und 2020 insgesamt 18 Organisationen mit Finanzhilfen für ihre regelmässigen Aktivitäten und Projekte unterstützt (vgl. Tabelle 2).

Über den Teilkredit «Kinderrechte» wurden seit 2011 jährlich zwischen 145'000 und 241'876 Franken Finanzhilfen ausbezahlt, 70 Prozent für regelmässige Aktivitäten und 30 Prozent für Projekte.

¹⁸ Übersicht über die via Teilkredit «Kinderschutz» aktuell laufenden Verträge inkl. Höhe der Finanzhilfen: https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/finanzhilfen/kinderschutz_kinderrechte.html

¹⁹ Der Verein lo-no! hat sich per 30.06.2022 aufgelöst, der Subventionsvertrag wurde infolgedessen auf denselben Zeitpunkt hin aufgehoben.

Tabelle 2: Übersicht über die von 2011-2020 ausbezahlten Finanzhilfen im Bereich Kinderrechte

Name Organisation	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Subventionsverträge für regelmässige Aktivitäten</i>										
Netzwerk Kinderrechte Schweiz	58.783	75.000	75.000	75.000	75.000	75.000	75.000	72.750	90.000	75.000
Integras								8.000	25.000	25.000
Verein Kinderanwaltschaft Schweiz				40.000	40.000	40.000	88.500	38.800	62.400	100.000
Institut International des Droits de l'enfant								53.000	53.000	20.975
<i>Projektbeiträge</i>										
Défense des Enfants-International Section Suisse		22.900								
Fondation Education et développement	27.054	16.600	62.250							
Kinderlobby Schweiz	35.000	31.500								
Pro juventute	14.100									
Integras			13.975							
Alta Vista	31.748									
Verein Kinderanwaltschaft Schweiz	4.225	3.700	40.000							
Stiftung Kinderschutz Schweiz	8.674	8.600								
Schweizerisches Komitee für UNICEF				78.000						
SAJV		4.899								
Info Sekta / Stiftung Kinderschutz Schweiz		23.700								
Marie Meierhofer Institut für das Kind			15.000	6.510	55.625					
Stiftung éducation21				42.366						
Institut International des Droits de l'enfant						30.000	53.000	23.000		
Total	179.584	186.899	206.225	241.876	170.625	145.000	216.500	195.550	230.400	220.975

Quelle: Müller et al. 2021, S. 26

Abgelehnt wurden im Zeitraum 2011 bis 2020 insgesamt 14 Gesuche für Vorhaben im Bereich Kinderrechte. In sieben Fällen lag der Grund darin, dass es sich bei der gesuchstellenden Organisation um keine private und/oder überregional tätige Trägerschaft gehandelt hat. Weitere Gründe waren, dass der Zweck nicht der Bekanntmachung der UN-Kinderrechtskonvention diene oder die Projektidee zu wenig ausgereift war.

Seit 2021 werden auch im Bereich Kinderrechte nur noch regelmässige Aktivitäten unterstützt. Mit folgenden Organisationen laufen 4-jährige Subventionsverträge (2021-2024):²⁰

- Netzwerk Kinderrechte (Koordination von privaten Organisationen bei der Umsetzung der Kinderrechte und dem Monitoring über die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention sowie der abschliessenden Bemerkungen)
- Kinderdorf Pestalozzi (Förderung der Bekanntmachung und Auseinandersetzung mit den Kinderrechten in formalen, non-formalen und sonderpädagogischen Einrichtungen)
- Integras (Bekanntmachung und Förderung der Umsetzung der Kinderrechte in der stationären und ambulanten Kinder- und Jugendhilfe)
- Stiftung Ombudsstelle Kinderrechte Schweiz (Bekanntmachung der Leitlinien des Europarats zu einer kindgerechten Justiz und Unterstützung der zuständigen staatlichen Stellen bei der Umsetzung der Leitlinien)

Zudem werden gestützt auf einen Entscheid des Bundesrates vom 5. März 2021 in den Jahren 2022-2026 im Rahmen eines Schwerpunktes folgende Organisationen unterstützt, welche Akteurinnen und Akteure der beruflichen Aus- und Weiterbildung für die Kinderrechte sensibilisieren:²¹

- A:primo (Entwicklung und Verbreitung einer Toolbox zu Kinderrechten und Kinderschutz für Semiprofessionelle, die Familien begleiten)
- Curaviva (Entwicklung eines Kinderrechte-Navigators, der sich an Fachpersonen der ausserfamiliären und ausserschulischen Kinderbetreuung und ihre Aus- und Weiterbildungsstätten sowie an weitere Fachpersonen und Bildungsanbietende richtet)
- Institut international des droits de l'enfant (conception et distribution d'une formation en ligne et l'organisation de journée ou manifestations thématiques présentielle sous la forme de conférences, de cours ou d'ateliers à l'attention de l'ensemble des

²⁰ Übersicht über die via Teilkredit «Kinderrechte» aktuell laufenden Verträge inkl. Höhe der Finanzhilfen: https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/finanzhilfen/kinderschutz_kinderrechte.html

²¹ Weitere Informationen: https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/finanzhilfen/kinderschutz_kinderrechte.html

professionnels travaillant dans le domaine de l'enfance dans toutes les régions linguistiques)

- Nationales Komitee für UNICEF Schweiz und Liechtenstein (breite Bekanntmachung und verstärkte und reflektierte Umsetzung von Beteiligungsrechten von Kindern und Jugendlichen in Verfahren, Belangen und Lebenswelten von besonderer Tragweite via Broschüren, Veranstaltungen und Weiterbildungen)

3.3 Weitere Unterstützungsmöglichkeiten des BSV

Neben dem Kredit «Kinderschutz/Kinderrechte» verfügt das BSV über die Möglichkeit, **finanzielle Beiträge via Kinder- und Jugendförderungsgesetz (KJFG)**²² auszurichten. Der entsprechende Kredit beläuft sich auf insgesamt rund 14 Million Franken pro Jahr. Über das KJFG können private Trägerschaften, Kantone und Gemeinden unterstützt werden für Aktivitäten im Bereich der ausserschulischen Arbeit mit Kindern. Zudem können der Informations- und Erfahrungsaustausch sowie die Kompetenzentwicklung im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik (Schutz, Förderung und Partizipation von Kindern und Jugendlichen) unterstützt werden. Zwischen den Förderbereichen des KJFG und der Kinderschutzverordnung gibt es daher gewisse Schnittstellen. Teilweise konnten Aktivitäten in den Bereichen Kinderschutz und Kinderrechte auch über das KJFG unterstützt werden, bspw. via:

- Finanzhilfen für kantonale Programme im Bereich Aufbau und Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik u. a. im Bereich Schutz (Art. 26 KJFG)²³
- Finanzhilfen für Modellvorhaben von Kantonen und Gemeinden für die Weiterentwicklung der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit (Art. 11 KJFG) wie bspw. das Projekt des Kantons Bern «Kinder helfen Kindern mit Geschichten bei häuslicher Gewalt»: Ziel des Projekts war es, den Zugang zu spezifischen Unterstützungsangeboten für Kinder im Schatten häuslicher Gewalt zu verbessern.
- Beteiligung an Organisationen und Errichtung von Organisationen (Art. 19 KJFG); Förderung der Kompetenzentwicklung (Art. 21 KJFG):
 - Finanzielle Unterstützung der regelmässigen Aktivitäten der «Interessengemeinschaft für Qualität im Kinderschutz»²⁴: Der Verein fördert die (Weiter-) Entwicklung der fachlichen Kompetenz von Fachpersonen im Bereich des freiwilligen, zivil-, straf- und öffentlich-rechtlichen Kinderschutzes in der ganzen Schweiz.
 - Finanzielle Unterstützung der Schweizerischen Konferenz gegen häusliche Gewalt für die Anpassung und Implementierung des «Frankfurter Leitfadens zur Prüfung und Gestaltung von Umgang für Kinder, die häusliche Gewalt durch den umgangsberechtigten Eternteil erlebt haben» an Schweizer Verhältnisse.²⁵
 - Finanzielle Unterstützung der SODK für die Übersetzung der Broschüre «Der kleine Advokat – Juris erklärt dir deine Rechte»²⁶ in Französisch und Italienisch. Die Broschüre ist ein Ratgeber für Kinder und Jugendliche sowie für Erwachsene, die mit Kindern über das Thema Kinderrechte bei einer Trennung oder Scheidung bzw. Kinderschutz sprechen möchten.

Die Unterstützungsmöglichkeiten gemäss KJFG sind **nicht Gegenstand der vorliegenden Evaluation**, jedoch aus Sicht des BSV bei der Beurteilung der Leistungen und der Wirksamkeit der Massnahmen und Finanzhilfen gemäss Kinderschutzverordnung zu berücksichtigen.

²² SR 446.1

²³ Übersicht über alle Verträge inkl. Beschreibung der Programme:
<https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/finanzhilfen/kjfg/finanzhilfen-kantonale-programme.html>

²⁴ Vgl. <https://qualitaet-kinderschutz.ch/>

²⁵ Vgl. https://csvd.ch/app/uploads/2021/10/21_10_29_skgh_leitfaden_d.pdf

²⁶ Vgl. <https://derkleineadvokat.ch/>

4 Evaluationsergebnisse

Nachfolgend werden die Ergebnisse der Evaluation der Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Massnahmen gemäss Kinderschutzverordnung sowie der Finanzhilfen des Kredits «Kinderschutz/Kinderrechte» zusammengefasst.

4.1 Verordnung und konzeptionelle Grundlagen

Die Evaluationsergebnisse zeigen, dass die befragten zivilgesellschaftlichen Organisationen, Vertreterinnen und Vertreter der Kantone sowie Expertinnen und Experten allen Zielen in der Verordnung eine (eher) hohe Priorität beimessen.

Kritisiert wird grundsätzlich, dass der Verordnung und den davon ausgehenden konzeptionellen Grundlagen ein gesamtheitliches Verständnis von Kinderschutz und Kinderrechten fehle und dass diese damit den Entwicklungen der letzten Jahre zu wenig Rechnung tragen würden. Die Unterscheidung zwischen Kinderschutz und Kinderrechten sei nicht stringent. Kinderrechte bildeten die Grundlage für Prävention/Intervention im Bereich des Kinderschutzes. In der momentanen Version der Verordnung würden die Kinderrechte jedoch additiv hinzugefügt erscheinen und nicht als Rahmen im Sinne eines umfassenden Kinderrechtssystems, welchem der Kinderschutz zugeordnet ist. Zudem würden Kinder und Jugendliche zu einseitig als Rechtsobjekte mit besonderem Schutzbedarf und nicht als eigenständige Personen mit eigenen Rechten und Pflichten gesehen.

Viele der befragten Akteurinnen und Akteure betonen zudem, dass die prioritären Handlungsfelder vom Bedarf abhängig gemacht werden müssten. Dieser Bedarf müsse die Grundlage für eine Strategie bilden, welche in guter Abstimmung zwischen Bund, Kantonen und Zivilgesellschaft erarbeitet werden soll.

Die Förderkriterien werden mehrheitlich als zweckmässig eingestuft. Auf mehrfache Kritik stösst jedoch die Bestimmung, dass Massnahmen im Bereich Kinderschutz der Kriminalprävention dienen müssen. Diese Bestimmung wird als zu eng und zu wenig klar definiert erachtet.

Von den befragten Akteurinnen und Akteuren am meisten kritisiert wird zudem, dass ab 2021 nur noch regelmässige Aktivitäten und keine Projekte mehr mittels Finanzhilfen unterstützt werden.

4.2 Organisation und Umsetzung

Die Höhe des Kredits «Kinderschutz/Kinderrechte» von rund 1,1 Mio Franken pro Jahr (bis 2020) bzw. seit 2022 neu 2,68 Mio Franken pro Jahr wird von der Mehrheit der befragten Akteurinnen und Akteure angesichts der hohen Relevanz der Thematik als (eher) zu gering eingestuft.

Auf Kritik stösst die Aufteilung der finanziellen Mittel des Kredits auf die Teilbereiche Kinderschutz und Kinderrechte. So machen die Finanzhilfen im Bereich Kinderrechte seit 2011 nur rund einen Viertel des Gesamtkredits aus. Aus Sicht der Befragten verdeutlicht dies eine fehlende integrale Konzeption mit Schwerpunktsetzung.

Zudem wird in der Evaluation auf die knappen personellen Ressourcen hingewiesen, die im BSV für die Umsetzung des Kredits eingesetzt werden. Die momentan effektiv eingesetzten rund 30 Stellenprozente würden es dem BSV nicht erlauben, über die reine administrative Verwaltungstätigkeit hinaus, weitere inhaltliche Aufgaben zu übernehmen oder Modellprojekte umzusetzen.

Die Evaluation zeigt schliesslich auf, dass das administrative Verfahren der Finanzhilfevergabe grundsätzlich positiv beurteilt wird und die Anwendung der Förderkriterien und Bemessungsgrundlagen nachvollziehbar erfolgt. Auf Kritik stösst jedoch bisweilen die lange Zeitdauer zwischen Gesuch eingabe bis zum positiven Entscheid respektive insbesondere bis zum negativen Entscheid.

4.3 Leistungen

Die seit 2011 vom BSV unterstützten Aktivitäten werden seitens der befragten Expertinnen und Experten mehrfach positiv beurteilt. Die subventionierten Organisationen seien relevant, innovativ sowie nahe am Puls der Zeit.

Als problematisch wird erachtet, dass das BSV bisher keine Anstrengungen unternommen hat, die Finanzhilfen bekannter zu machen. Die Möglichkeit, Finanzhilfen zu beantragen, scheint bei der Zielgruppe daher auch noch wenig bekannt zu sein. So nennen Organisationen, die bisher noch nie ein Gesuch um Finanzhilfen eingereicht haben, die fehlende Bekanntheit des Kredits «Kinderschutz/Kinderrechte» als häufigsten Grund dafür.

Die Ergebnisse der Evaluation zeigen schliesslich deutlich auf, dass sich die zivilgesellschaftlichen Organisationen und die Kantone ein stärkeres Engagement des BSV durch die Umsetzung eigener Vorhaben wünschen. Programme und Projekte mit Modellcharakter werden als wichtig erachtet, um auf gesamtschweizerischer Ebene Impulse zu setzen (Entwicklung nationaler Standards und Praxishilfen). Dabei wird auf die Wichtigkeit einer guten Koordination und Zusammenarbeit mit den Kantonen verwiesen.

Neben einem stärkeren Engagement bei der Umsetzung eigener Modellprojekte wünschen sich die Akteurinnen und Akteure auch mehrheitlich, dass der Bund im Bereich Kinderschutz/Kinderrechte eine stärkere inhaltliche und koordinierende Klammerfunktion ausübt. Gemeint ist damit die Entwicklung einer Strategie, eine Harmonisierung und Zusammenführung wichtiger Kennzahlen aus den Bereichen Kinderschutz und Kinderrechte sowie die Bereitstellung und Verbreitung von Good Practice.

4.4 Wirksamkeit

Die Messung der Wirksamkeit einer mittel- bis langfristigen Massnahme ist ganz allgemein schwierig, da zu viele intervenierende Faktoren eine unkontrollierbare Rolle spielen. In der vorliegenden Evaluation hat sich die Einschätzung der Wirksamkeit der unterstützten Massnahmen aufgrund fehlender Daten als besonders schwierig erwiesen. In den Unterlagen, welche die unterstützten Organisationen, dem BSV liefern müssen, werden keine Wirkungsziele und -indikatoren erfasst. Für die Evaluation überlieferte nur eine Organisation entsprechende Unterlagen. Auch die befragten Akteurinnen und Akteure bekundeten Mühe, die Wirksamkeit der Finanzhilfen einzuschätzen.

5 Empfehlungen der Evaluation und Stellungnahme des BSV

Aufgrund der Evaluationsergebnisse hat Interface die folgenden Empfehlungen formuliert:

Empfehlung 1: Inhaltliche Anpassung der Verordnung/konzeptionellen Grundlagen

Den Zusammenhang zwischen Kinderrechten und Kinderschutz verdeutlichen

Es soll verdeutlicht werden, dass der Kinderschutz ein Teil eines umfassenden Kinderrechte-Systems ist. Dies würde bedeuten, dass die Kinderrechte in einem weiteren Sinne und unabhängig von einem direkten Zusammenhang mit der Kriminalprävention gefördert werden könnten.

Den Begriff der Kriminalprävention definieren (falls dieser enge Fokus bestehen bleibt)

In der Verordnung oder zumindest in den Grundlagenpapieren soll definiert werden, was unter Kriminalprävention verstanden wird.

Stellungnahme des BSV zur Empfehlung 1

Die Kinderschutzverordnung stützt sich auf Artikel 386 StGB und zwei Artikel der UN-Kinderrechtskonvention (Art. 19 und 34), die den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Gewalt und sexueller Ausbeutung zum Ziel haben. Die Finanzhilfen des Teilkredits «Kinderschutz» sind daher klar an den Zweck der Kriminalprävention gebunden. Dies hat auch das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 5. Januar 2022 bestätigt.²⁷ Angesichts ihrer gesetzlichen Grundlagen und der bestehenden Kompetenzordnung innerhalb der Kinder- und Jugendpolitik (vgl. Kapitel 1.1) ist es nicht möglich, die Verordnung so anzupassen, dass auch Aktivitäten gefördert werden können, die der Umsetzung von Kinderrechten und dem Kinderschutz im weiteren Sinne dienen.

Das BSV anerkennt, dass dieser Sachverhalt bisher zu wenig deutlich dargelegt wurde, was zu Missverständnissen bei den Organisationen führte. Im Hinblick auf den nächsten Finanzhilfezyklus (Finanzhilfen ab 2025) wird das BSV daher beim Teilkredit «Kinderschutz» den geforderten Bezug zur Kriminalprävention mit Verweis auf die bestehenden rechtlichen Grundlagen in den konzeptionellen Dokumenten (Grundlagenpapier zu den Finanzhilfen, Gesuchsformular, Informationen auf der Webseite etc.) klarer formulieren und erklären.

Die Finanzhilfen des Teilkredits «Kinderrechte» stützen sich auf einen Auftrag des Bundesrates von 1998 zur Koordination der Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in der Schweiz sowie zu ihrer Bekanntmachung gemäss Artikel 42 der Konvention. Aktivitäten, die mit Finanzhilfen über den Teilkredit «Kinderrechte» unterstützt werden, müssen daher der Umsetzung eines dieser Ziele dienen.

Für den Teilkredit «Kinderrechte» fehlt bisher eine explizite gesetzliche Grundlage, das BSV richtet die Finanzhilfen gestützt auf den Bundesratsentscheid von 1998 aus und wendet dabei dieselben formellen Förderkriterien an, wie beim Teilkredit «Kinderschutz». Hier müssten die rechtlichen Grundlagen grundsätzlich überprüft und der Rahmen für Massnahmen und Finanzhilfen im Bereich Kinderrechte geklärt werden.

²⁷ Vgl. Urteil B-6244/2020 vom 5. Januar 2022

Empfehlung 2: Festlegung einer gemeinsamen, nationalen Strategie

Entwicklung einer gemeinsamen Strategie, die den Schutz, die Förderung und Beteiligung von Kindern und Jugendlichen umfasst und in regelmässigen Abständen angepasst wird. Der Bund soll hier eine Klammerfunktion ausüben und einen Rahmen für kantonale Vorhaben und Strategien bieten. Optimalerweise müsste eine solche Umsetzungsstrategie auf übergeordneter Ebene in enger Zusammenarbeit von allen relevanten Stellen auf interkantonaler und nationaler Ebene erfolgen und verankert werden.

Minimalvariante: strategische Standortbestimmungen durch das BSV

Strategische Standortbestimmung durch das BSV jeweils im dritten Jahr der vierjährigen Vertragsperiode. Dabei sollen Stärken und Schwächen der laufenden Aktivitäten beurteilt, prioritärer Handlungsbedarf eruiert sowie Umsetzungsmassnahmen und zuständige Akteurinnen und Akteure festgelegt werden. Dies sollte in Abstimmung mit den Aktivitäten, welche im Rahmen der Finanzhilfen des Bundes über das KJFG gefördert werden, sowie unter Einbezug der Kantone und der interkantonalen Konferenzen (SODK, KKJPD, KOKES und allenfalls GDK und EDK) erfolgen.

Empfehlung 3: Engagement des Bundes stärken

Umsetzung eigener Modellprojekte durch das BSV sowie Vergabe von Studien, Evaluationen und Berichten bei Dritten

In enger Zusammenarbeit mit den Kantonen und deren Bedürfnissen sollen vom BSV Modellprojekte umgesetzt werden (bspw. ein Modellprojekt zu einem Schwerpunktthema pro Vierjahreszyklus). Zudem soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass Forschungsinstitute, aber vor allem auch zivilgesellschaftliche Organisationen, vermehrt gezielt und bedarfsorientiert mit der Durchführung von Studien, Evaluationen und Berichten zu Fragestellungen aus ihrem Fachgebiet beauftragt werden können (direkte Mandatsvergabe oder Ausschreibung).

Erkenntnisse und Produkte (Standards und Praxishilfen) aus Modellprojekten sowie geförderten Aktivitäten aufbereiten und öffentlich zugänglich machen (Verbreitung von Good Practice)

Die Erkenntnisse und Produkte aus den Modellprojekten sowie den geförderten Aktivitäten sind aufzubereiten und öffentlich via Homepage zugänglich zu machen (bspw. Entwicklung von Standards und Praxishilfen). Die interessierten Kreise sind aktiv zu informieren. Dadurch würden die Finanzhilfen gleichzeitig einem breiteren Kreis an Organisationen bekannt gemacht.

Stellungnahme des BSV zu den Empfehlungen 2 und 3

Angesichts der schwerwiegenden Folgen von Gewalt und sexueller Ausbeutung für die körperliche Integrität und die psychische Gesundheit von Kindern und Jugendlichen ist es wichtig, dass sich alle in der Kinder- und Jugendpolitik tätigen Akteurinnen und Akteure für die Prävention von Kindeswohlgefährdungen einsetzen – hier sind zusätzliche Anstrengungen auf allen Ebenen nötig (vgl. auch die Empfehlungen des UN-Kinderrechts-Ausschusses an die Schweiz vom Oktober 2021²⁸).

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Kinder- und Jugendpolitik und insbesondere auch der präventive Kinderschutz in erster Linie in der Zuständigkeit der Kantone liegen (vgl. Kapitel 1.1). Die Empfehlung der Evaluierenden, der Bund solle eine gemeinsame nationale Strategie entwickeln, die den Schutz, die Förderung und Beteiligung von Kindern und Jugendlichen umfasst und den Kantonen als Rahmen für ihre Vorhaben und Strategien dient, scheint dem BSV daher nicht angemessen. Mit dem Fachbereich Kinder- und Jugendpolitik der SODK sowie der KOKES

²⁸ Committee on the Rights of the Child (2021). Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Switzerland, cf. point 28a. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fCHE%2fCO%2f5-6&Lang=en

bestehen auf interkantonaler Ebene bereits Gremien, die im Kinderschutz- und Kinderrechtebereich die fachliche Entwicklung, die Zusammenarbeit der Kantone sowie die Koordination auf gesamtschweizerischer Ebene fördern.

Das BSV ist im Kinderschutz- und Kinderrechtebereich subsidiär tätig, indem es Finanzhilfen ausrichtet an sprachregional oder national tätige private Organisationen sowie im Auftrag des Parlaments und des Bundesrates Grundlagenberichte im Themengebiet erarbeitet. Zudem kann das BSV via KJFG den Informations- und Erfahrungsaustausch sowie die Kompetenzentwicklung im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik fördern und hierzu bspw. bereits heute Studien, Evaluationen und Berichten bei Dritten in Auftrag geben (vgl. Kapitel 3.3).

Die Aktivitäten des Bundes können gestützt auf die Ergebnisse der Evaluation wie folgt verstärkt werden:

- Durchführung einer regelmässigen strategischen Standortbestimmung in Zusammenarbeit mit den Kantonen, so dass sich die Finanzhilfevergabe stärker am bestehenden Bedarf ausrichtet. Die entsprechenden Gespräche mit den Kantonen werden im Rahmen des «Nationalen Dialogs Sozialpolitik Schweiz» geführt und 2023 aufgenommen werden.
- Das BSV wird die Informationen auf seiner Webseite zu geförderten Aktivitäten sowie vom Bund erarbeiteten Berichten und unterstützten Studien laufend ausbauen und diese sowie die Finanzhilfemöglichkeiten auch via die Plattform www.kinderjugendpolitik.ch noch besser bekannt machen. So können die verschiedenen Akteurinnen und Akteure unter Einhaltung der geltenden Kompetenzordnung gezielt informiert und unterstützt werden.

Empfehlung 4: Wirkungsorientierung der Finanzhilfen stärken.

Das BSV sollte sich dem Thema «Wirkungsorientierung» annehmen. Es sollte definiert werden, was unter Wirkung/Wirksamkeit verstanden wird und welche Indikatoren von den unterstützten Organisationen ausgewiesen werden müssen. Ausgehend von der «Startsituation», der Zielgruppe und der «Zielsituation» könnten beispielsweise seitens der unterstützten Vorhaben sogenannte «Gelingensbedingungen» definiert werden. Von diesen sollten dann die wichtigsten Elemente (Faktoren) bestimmt und mit möglichst geeigneten Indikatoren beobachtet werden. Diese Indikatoren könnten dann im Controllinginstrument aufgegriffen werden.

Denkbar wäre auch, das Thema im dritten Jahr der vierjährigen Vertragsperiode im Rahmen einer Tagung aufzugreifen (vgl. auch Empfehlung 2 zur strategischen Standortbestimmung).

Stellungnahme des BSV zur Empfehlung 4

Auch aus Sicht des BSV ist es wichtig, die Wirkungsorientierung der Finanzhilfen so weit möglich zu stärken. Die Identifikation von «Gelingensbedingungen» und deren Verankerung und Überprüfung im Controllingprozess scheint dabei ein pragmatischer und grundsätzlich machbarer Weg zu sein. Das BSV wird daher den Aspekt der Wirkungsorientierung im Rahmen der zukünftigen Vertragsverhandlungen für Finanzhilfen stärker berücksichtigen.

Die Umsetzung der Massnahmen erfolgt unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Ressourcen.

6 Weiteres Vorgehen

Der vorliegende Bericht zu den Ergebnissen der Evaluation wird dem Bundesrat zur Kenntnisnahme unterbreitet.

Eine nächste Evaluation der Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der vom Bund gestützt auf die Kinderschutzverordnung durchgeführten Massnahmen und ausgerichteten Finanzhilfen wird in fünf Jahren durchgeführt und dem Bundesrat erneut zur Kenntnis gebracht.

Anhang

Müller Franziska et al. (2021): Evaluation der Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Massnahmen und Finanzhilfen gemäss Verordnung Kinderschutz/Kinderrechte. Beiträge zur sozialen Sicherheit. Forschungsbericht Nr. 13/22. Bern: BSV