

# Was kann die Sozialpolitik zum Schutz von Kindern beitragen?

**Kindesschutzkongress: Schutz vor Armut = Kindesschutz?!**

**Zürich 08. April 2014**

Prof. Dr. Stefan Schnurr  
Institut Kinder- und Jugendhilfe  
Hochschule für Soziale Arbeit FHNW

## Themenübersicht

- **Anknüpfen an die Beiträge von Clarissa Schär und Kay Biesel**
- **Theoriemodell: Vier Grundformen sozialpolitischer Intervention**  
(Kaufmann 2005)
- **Sozialpolitisches Handeln zum Schutz von Kindern vor Vernachlässigung und Misshandlung – Hinweise zum Bedarf und zum öffentlichen Nutzen**
- **Ansatzpunkte und Strategien einer Sozialpolitik, die dem Schutz von Kindern dient**

## **Erster Teil**

Zum Zusammenhang von Armut und Kinderschutz –  
Anknüpfen an die Beiträge von Clarissa Schär und Kay  
Biesel – Was lässt sich daraus für den Zusammenhang  
von Kinderschutz und Sozialpolitik ableiten?

## Zum Zusammenhang von Armut und Kinderschutz

### **Armutsforschung und Forschung zum Zusammenhang von Armut und Kindeswohlgefährdung (Misshandlung und Vernachlässigung) zeigen:**

1. Der grossen Mehrheit armutsbetroffener Eltern gelingt es, ihren Kindern ein Zuhause ohne Vernachlässigung und Misshandlung zu bieten
2. Armut als Unterversorgung in verschiedenen Dimensionen (Einkommen, Bildung, Wohnen, Integration in soziale Netzwerke) belastet Beziehungen und Interaktionen in Familien (Paar / Eltern-Kind) und unterminiert eine Haltung der engagierten Gelassenheit, Aufmerksamkeit und Förderung
3. Armut erhöht das Risiko sich wechselseitig verstärkender Krisenmomente:  
Knappheit und Not – Mangel an Anerkennung – Krisen des Selbstwerts – Kinder als Belastung – Kinder als Bedrohung – Kinder als Gegner ...
4. Armut erhöht das Risiko, dass Kinder misshandelt und vernachlässigt werden
5. Die Wirkungen von Armut sind abhängig vom Ausmass, der Dauer und der Lebenslaufphase, in der sie auftritt

## Zum Zusammenhang von Armut und Kinderschutz

### Schlussfolgerungen

- Es gibt keinen Grund, armutsbetroffene Familie einem pauschalen Gefährdungsverdacht auszusetzen
- Wo Fachpersonen im Kinderschutz mit armutsbetroffenen Familien zu tun haben, ist es erforderlich, dass sie diesen mit besonderer Sensibilität und einem adäquaten Handlungsrepertoire begegnen
- Weil in armutsbetroffenen Familien materielle und psychosoziale Notlagen häufig kulminieren und sich oft wechselseitig antreiben, steht Kinderschutzarbeit dort vor besonderen Herausforderungen: «Entwicklung startet im Minusbereich»
- Erfolg braucht Ressourcen: Zeit, Kompetenzen (Aus- und Weiterbildung), gute Konzepte, verlässliche Organisationen

## Zum Zusammenhang von Armut und Kinderschutz

### Schlussfolgerungen

- Gleichzeitig gilt: Interventionen im Modus der Interaktion (Beratung, Bildung, Aufbau von Fähigkeiten), bleiben in ihrer Wirkung limitiert
- Auch der methodisch avancierteste Kinderschutz kommt sehr schnell an seine Grenzen, wenn die materiellen Grundbedürfnisse von Familien nicht hinreichend abgesichert werden können
- Befund: Je länger Armutslagen andauern – desto ungünstiger wirken sie sich aus
- Das «Wurzelgeflecht» von Misshandlung und Vernachlässigung: Unterversorgung in verschiedenen Dimensionen (materielle Not, prekäre Erwerbsarbeit, niedriger Bildungsstand, fehlende Kontakte und Integration in soziale Netzwerke)
- Interventionen müssen ebenfalls auf verschiedenen Dimensionen ansetzen

## **Zweiter Teil**

Zum Zusammenhang von Sozialpolitik und Kinderschutz  
– Das Modell der vier Interventionsformen der  
Sozialpolitik von Franz-Xaver Kaufmann

## Vier Grundformen sozialpolitischer Intervention

- Kaufmann versteht "Sozialpolitik als Intervention des Staates in die 'sozialen Verhältnisse'" (2005:75). Sein Modell basiert auf folgenden Prämissen:
- Sozialpolitik zielt auf die Gewährleistung und Mehrung sozialer Teilhabe
- Massnahmen der Sozialpolitik weisen typischerweise einen individuellen *und* kollektiven Nutzen auf. So entsteht bspw. bei der Schul- und Berufsbildung ein individueller Nutzen – gleichzeitig aber auch ein ausserindividueller kollektiver Nutzen, etwa qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, an denen ein öffentliches Interesse besteht
- Sozialpolitik entfaltet ihre Wirkung auf verschiedenen Ebenen und kennt vier Interventionsformen: die rechtliche, die ökonomische, die ökologische und die pädagogische Intervention



## Vier Grundformen sozialpolitischer Intervention (Kaufmann 2005)

- Die *rechtliche* Interventionsform: Massnahmen zur Verbesserung des rechtlichen Status von Personen (Schutzrechte, Teilhaberechte, Soziale Rechte, z.B. Ansprüche auf Leistungen) (S. 89)
- Die *ökonomische* Interventionsform: Massnahmen zur Verbesserung der Einkommensverhältnisse von Personen (Umverteilung zum Ausgleich sozialer Ungleichheit) (S. 92)
- Die *ökologische* Interventionsform: Massnahmen zur Verbesserung der Gelegenheitsstrukturen für Personen (S. 96)
- Die *pädagogische* Interventionsform: Massnahmen zur Verbesserung der Handlungsfähigkeit und Handlungsbereitschaft von Personen: Bildung, Beratung, Information; Vermittlung von Kompetenzen (S. 101, 104).

## Vier Grundformen sozialpolitischer Intervention (Kaufmann 2005)

# Soziale Teilhabe

<i>Dimensionen sozialer Teilhabe</i>	Status	Ressourcen	Gelegenheiten	Kompetenzen
<i>Sozialpolitische Güter</i>	Rechtsansprüche	Geldleistungen	Infrastrukturelle Einrichtungen	Personenbezogene Dienstleistungen
<i>Interventionsformen</i>	rechtliche	ökonomische	ökologische	pädagogische

## Vier Grundformen sozialpolitischer Intervention (Kaufmann 2005)

- Kaufmanns Modell bietet einen Rahmen für ein Verständnis des Zusammenhangs von Armut und Kinderschutz und für die Diskussion von Handlungsstrategien zum Schutz von Kindern vor Vernachlässigung und Misshandlung
- Für einen wirksamen Schutz von Kindern braucht es Strategien zur Sicherung sozialer Teilhabe in allen vier Dimensionen: Rechte, Ressourcen, Gelegenheiten (Infrastrukturen) und Kompetenzen
- Prävention *von* und Interventionen *gegen* Misshandlung und Vernachlässigung müssen die materielle, die infrastrukturelle und die Befähigungsdimension umfassen und zugleich die Rechtspositionen der Adressatinnen und Adressaten respektieren und stärken
- Dies gilt auf der Ebene der Programme und Politiken *und* auf der Ebene des Einzelfalls.

## **Dritter Teil**

Sozialpolitisches Handeln zum Schutz von Kindern vor Vernachlässigung und Misshandlung – Bedarf und öffentlicher Nutzen

## Zwei (hypothetische) Zwischenfragen

- Besteht ein Bedarf für sozialpolitisches Handeln zum Schutz von Kindern vor den Folgen von Armut? Gibt es da ein Problem?
- Trifft es zu, dass der Schutz von Kindern vor Vernachlässigung und Misshandlung individuellen *und kollektiven* bzw. öffentlichen Nutzen schafft?

## Hinweis auf die Dimension des Problems: Familienarmut in der Schweiz

Zahlreiche Veröffentlichungen des Bundesamtes für Statistik in den letzten Jahren zeigen:

- «Familien sind überdurchschnittlich häufig von Armut betroffen» (BFS, *Familien in der Schweiz* 2008, S. 12); 27% der Einelternfamilien und 24% der Paare mit drei und mehr Kindern leben unter der Armutsgrenze (ebd.) (Mass des BFS auf Grundlage des Existenzminimums gemäss SKOS Richtlinien)
- Alleinerziehende sind die Bevölkerungsgruppe (Haushaltstyp) mit der höchsten Armutsquote (26%) (BFS 2012, BFS Aktuell *Armut in der Schweiz*, S.5)
- Einelternfamilien mit Kind(ern) (29.8%) und kinderreiche Familien (zwei Erwachsene mit 3 oder mehr Kindern) (24.9%) sind besonders armutsgefährdet (d.i. Haushaltseinkommen unter 60% des Medians) (ebd.).

## Hinweis auf die Dimension des Problems: Familienarmut in der Schweiz

- Der *Statistische Sozialbericht Schweiz* (2011, S. 78) weist aus: 31% aller Sozialhilfebeziehenden waren weniger als 18 Jahre alt (Bezugsjahr: 2009)
- «Überproportional viele Mitglieder von alleinerziehenden Haushalten gehören zu den Dauerbeziehenden» (S. 85).
- «Personen mit Kindern weisen ein erhöhtes Risiko auf, Working Poor zu sein. Alleinerziehende Erwerbstätige sind mit einer Working Poor Quote von 9,4% deutlich höher betroffen als die Grundgesamtheit [3,8%]» (S. 88).
- «Für Familien, die von sozialer Ausgrenzung bedroht sind, ist ... nicht unbedingt die fehlende Erwerbsbeteiligung das Problem, sondern eher die Schwierigkeit, gleichzeitig einer Erwerbsarbeit nachzugehen und die Kinderbetreuung wahrzunehmen» (ebd.).

## Schafft der Schutz von Kindern öffentlichen Nutzen?

- Durch Kindesmisshandlung und Vernachlässigung entsteht individuelles Leid: dies begründet eine öffentliche Pflicht zur Intervention und wirksamen Prävention
- Erfahrungen von Vernachlässigung und Misshandlung zeigen erhebliche und schwer wiegende Kurz- und Langzeitfolgen.
- Nach vorliegender wissenschaftlicher Evidenz besteht eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, dass in der Folge von Vernachlässigungs- und Misshandlungserfahrungen folgende Krankheitsbilder auftreten können («Traumafolgestörungen», Habetha et al. 2013, S. 62): Posttraumatische Belastungsstörungen, depressive Störungen, Angststörungen, Suchterkrankungen, somatoforme Störungen, Persönlichkeitsstörungen, Störungen des Sozialverhaltens, Übergewicht, Diabetes mellitus, Hypertonie (vgl. Bowlus et al. 2003; vgl. Felitti et al. 1998; vgl. Felitti 2003).



## Schafft der Schutz von Kindern öffentlichen Nutzen?

- Modellrechnungen aus verschiedenen Ländern zeigen: Aus Traumatisierungen im Kindesalter resultieren erhebliche Folgekosten in der Gestalt von Gesundheitskosten, Kosten für soziale Dienstleistungen, für Bildungsleistungen sowie Produktivitätsverluste.
- Eine deutsche Kostenfolgeschätzung schliesst auf Gesamtkosten von 335'421 Euro pro betroffener Person (in einem Zeitraum von 50 Jahren, zwischen dem 15. und 64. Lebensjahr) (Meier-Gräwe/Wagenknecht, 2011)
- Auf dieser Basis schätzt die deutsche Traumafolgekostenstudie (Habetha et al. 2013): durch die Folgen von Kindesmisshandlung und Vernachlässigung entstehen in Deutschland jährlich gesellschaftliche Kosten in der Höhe von 11,0 Milliarden Euro.

## Schafft der Schutz von Kindern öffentlichen Nutzen?

- Eine aktuelle us-amerikanische Studie schätzt die Lebenszeitkosten für Opfer von nicht tödlich verlaufender Misshandlung oder Vernachlässigung auf 210'000 Dollar pro Person und die gesellschaftlichen Kosten für die Vereinigten Staaten bezogen auf das Jahr 2008 auf 124 Milliarden Dollar (Fang et al. 2012).
- Für die Schweiz existieren solche Schätzungen nicht
- Sie illustrieren, dass Misshandlung und Vernachlässigung von Kindern auch ein ernstes gesellschaftliches Problem mit erheblicher öffentlicher und volkswirtschaftlicher Relevanz ist
- Der Schutz von Kindern vor Vernachlässigung und Misshandlung schafft zweifellos individuellen *und* kollektiven/öffentlichen Nutzen

## Vierter Teil

Sozialpolitik, die dem Schutz von Kindern dient –  
Ansatzpunkte, Politikfelder und Strategien

- Ressourcen
- Gelegenheiten/Infrastruktur
- Rechte

## Sozialpolitik zum Schutz von Kindern: Ressourcen

### Was kann Sozialpolitik zum Schutz von Kindern beitragen?

- Wirksame Armutspolitik trägt dazu bei, das Risiko für Kindesmisshandlung und Vernachlässigung zu senken oder wenigstens zu kontrollieren
- Wirksame Strategien gegen Armut helfen, den Teufelskreis von materieller Not - psychosozialer Belastung - Beeinträchtigung von Beziehungen und Interaktionen – unzureichender Befriedigung elterlicher und kindlicher Bedürfnisse - Isolation zu unterbrechen
- Beitrag zur Unterbrechung der intergenerationellen Weitergabe von Armut und erhöhten Risiken von Kindeswohlgefährdungen

## Sozialpolitik zum Schutz von Kindern: Ressourcen

- Wirksame Armutspolitik heisst: verlässliche und diskriminierungsfreie Sicherung der Grundbedürfnisse von Eltern und Kindern
- Politikfelder: Sozialhilfe, Alimentenbevorschussung, Eltern-/Mutterschaftsbeihilfen, Unterhaltsleistungen für Familien, Wohnbeihilfen, Kantonale Beihilfen zu Ergänzungsleistungen, Beihilfen, Ergänzungsleistungen
- Mit Ausnahme der Ergänzungsleistungen (Bund) liegen diese Leistungen/Politikfelder liegt in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden;
- Vorhandensein, Höhe, Zugangsschwellen und faktische Zugänglichkeit variieren
- Sozialpolitischer Handlungsbedarf punkto Ausstattung, Verlässlichkeit, Diskriminierungsfreiheit sowie hinsichtlich Reibungsflächen in der Zusammenarbeit zwischen Kantonen – Gemeinden – Interkantonale Ebene/Bund

## Sozialpolitik zum Schutz von Kindern: Gelegenheiten

- Es braucht ein Kontinuum unterschiedlicher Leistungen, die das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen und Elternschaft unterstützen
- Der Bundesratsbericht in Erfüllung des Postulats Fehr «Gewalt und Vernachlässigung in der Familie: notwendige Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und der staatlichen Sanktionierung» (2012) hat diesen Ansatzpunkt explizit benannt:
- Durch ein «breit ausgestaltetes, öffentlich bereitgestelltes, professionelles Kinder- und Jugendhilfeangebot» «können die vielfältigen Risikofaktoren für die Entstehung von Kindesmisshandlung und Vernachlässigung reduziert und entsprechende Schutzfaktoren gestärkt werden» (2012, S. III).

## Sozialpolitik zum Schutz von Kindern: Gelegenheiten / Infrastruktur

Ein solches Kontinuum umfasst

- (1) allgemein zugänglichen Leistungen, die sich an alle Familien richten (z.B. Schul- und Familienergänzende Kinderbetreuung, Mütter- und Väterberatung)
- (2) Leistungen, die sich an Familien richten, die mit spezifischen Unsicherheiten und Belastungen konfrontiert sind (z.B. Erziehungsberatung)
- (3) Leistungen für Familien, denen es mit externer Unterstützung gelingt, Grundbedürfnisse des Kindes zu befriedigen (z.B. ambulante Familiendienste)
- (4) Leistungen für Familien, die (temporär) nicht bereit oder in der Lage sind, Grundbedürfnisse des Kindes zu befriedigen

(vgl. Schweizerischer Fonds für Kinderschutzprojekte 2012, S. 177; Bundesratsbericht 2012)

## Sozialpolitik zum Schutz von Kindern: Gelegenheiten / Infrastruktur

- Hier braucht es ein Umdenken und eine Akzentverschiebung: von den familienersetzenden zu den familienbegleitenden und familienunterstützenden Leistungen
- Besondere Bedeutung haben
  - Frühkindliche Betreuung («Frühe Hilfen», «Frühe Förderung»),
  - Leistungen, die die Vereinbarkeit von Familienarbeit und Erwerbsarbeit unterstützen (auch und gerade für Einelternfamilien / Frauen)



## Sozialpolitik zum Schutz von Kindern: Rechte

- Der Zugang zu früh einsetzenden, familienbegleitenden und unterstützenden Leistungen, die im Modus der Freiwilligkeit in Anspruch genommen und/oder aktiv nachgefragt werden, ist strukturell erschwert
- Die zivilgesetzlichen Bestimmungen zum Kinderschutz enthalten keine Bestimmungen zum Leistungsangebot und eröffnen keine Zugänge zu Leistungen unterhalb der Schwelle manifester Gefährdungen des Kindeswohls
- Ein individueller Anspruch auf Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe besteht im schweizerischen Recht nicht (Vergleich: D KJHG [1990] und A B-KJHG [2013])
- Sozialpolitischer Handlungsbedarf in der Dimension Rechte: soziale Rechte / individuelle Leistungsansprüche
- Sozialpolitischer Handlungsbedarf in Bezug auf die rechtliche Rahmung öffentlicher Pflichten zur Gewährleistung eines bedarfsgerechten Angebots an Leistungen

## Vier Ansatzpunkte einer Sozialpolitik zum Schutz von Kindern

- Entlastung der Eltern: Sicherung der materiellen Grundbedürfnisse von Eltern und Kindern
- Kontinuum von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe
- Verbesserung des Zugangs zu Leistungen
- Verbesserung der Rechtspositionen von Erziehenden, Kindern und Jugendlichen
- Durch das Recht gerahmte Pflichten zur Gewährleistung eines bedarfsgerechten Angebots

# Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit !

## Literatur

- Bowlus, A./McKenna, K./Day, T./Wright, D. (2003): The Economic Costs and Consequences of Child Abuse in Canada. Report to the Law Commission of Canada. March 2003
- Bundesamt für Statistik (Hg) (2011) Statistischer Sozialbericht Schweiz 2011. Bericht des Bundesrates vom 18.05.2011 in Erfüllung des Postulats „Legislatur. Sozialbericht“ (2002 P 01.3788), Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2012) BFS Aktuell. Armut in der Schweiz. Einkommensarmut der Schweizer Wohnbevölkerung von 2008-2010, Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (Hg) Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2008, Neuchâtel.
- Bundesrat (2012) Gewalt und Vernachlässigung in der Familie: notwendige Massnahmen im Bereich der Kinder und Jugendhilfe und der staatlichen Sanktionierung, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Fehr (07.3725) vom 5. Oktober 2007; Bern: BSV
- Fang, X./Brown, D.S./Florence, C.S./Mercy, J.A. (2012) The economic burden of child maltreatment in the United States and implications for prevention, in: Child Abuse and Neglect, 36, S. 156-165
- Felitti, V.J./Anda, R.F./Nordenberg, D./Williamson, D.F./Spitz, A.M./Edwards, V./Koss, M.P./Marks, J.S. (1998) Relationship of Childhood Abuse and Household Dysfunction to Many of the Leading Causes of Death in Adults, in: American Journal of Preventive Medicine, 14 (4), S. 245-258
- Felitti, V.J. (2003) Ursprünge des Suchtverhaltens; Evidenzen aus seiner Studie zu belastenden Kindheitserfahrungen, in: Praxis der Kinderpsychologie und Kinderpsychiatrie, 52, S. 547-559
- Habetha, S./Bleich, S./Sievers, C./Marshall, U./Weidenhammer, J./Fegert, J.M. (2013) Folgekosten kindlicher Traumatisierung, in: Fegert, J.M./Rassenhofer, M./Schneider, Th./Seitz, A./Spröber, N. (2013) Sexueller Kindesmissbrauch – Zeugnisse, Botschaften, Konsequenzen. Ergebnisse der Begleitforschung für die Anlaufstelle der Unabhängigen Beauftragten der Bundesregierung zur Aufarbeitung des sexuellen Kindesmissbrauchs, Frau Dr. Christine Bergmann. Mit einem Vorwort von Bundesministerin Dr. Kristina Schröder und einem Geleitwort von Bundesministerin a.D. Dr. Christina Bergmann. Zusätzliche Beiträge von B. Kavemann, S. Habetha, S. Bleich, C. Sievers, R. Gebhardt, H. Stein, K. Radke, M. Katsch, A. Koerfer, M. Ruden, und J.M. Fegert, Weinheim und Basel, S. 59-67.
- Meier-Gräwe, U./Wagenknecht, I. (2011) Expertise: Kosten und Nutzen Früher Hilfen. Herausgegeben vom Nationalen Zentrum Früher Hilfen in der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, Köln.
- Schweizerischer Fonds für Kinderschutzprojekte (Hg.) (2012) Child Protection Systems: An international Comparison of „good practice examples“ of five countries (Australia, Germany, Finland, Sweden, United Kingdom) with recommendations for Switzerland