



Bern, 15. September 2023

---

# **Analyse der Möglichkeit einer gesamtschweizerischen Zusammenführung von Daten zur Prävalenz und zu Ausprägungsformen von Gewalt an Kindern**

Bericht des Bundesrates  
in Erfüllung des Postulates 19.3119 Feri Yvonne  
vom 14. März 2019

---

# Zusammenfassung

Der Bundesrat legt diesen Bericht in Erfüllung des Postulates Feri Yvonne 19.3119 «Wissen zu Kindeswohlgefährdungen bündeln, damit die Unterstützungsleistung passt» vom 14. März 2019 vor. Das Postulat verlangt vom Bundesrat zu prüfen, wie Daten zur Prävalenz und zu Ausprägungsformen von Gewalt an Kindern, die auf Bundesebene, in den Kantonen und bei Kinderschutzorganisationen vorhanden sind, zu einer Gesamtschau zusammengeführt und systematisch ausgewertet werden können, damit Lücken erkannt und behoben werden können.

Im föderalen System der Schweiz sind für die Kinder- und Jugendhilfe sowie die Massnahmen zum Schutz von Kindern in erster Linie die Kantone und Gemeinden zuständig. Dies bedeutet, dass auch die Verantwortung für die Erhebung von Daten zur Prävalenz und zu Ausprägungsformen von Gewalt an Kindern weitgehend bei den Kantonen und Gemeinden liegt.

Ausnahmen bestehen in den Teilbereichen des Strafrechts sowie der Opferhilfe, wo der Bund mit der Polizeilichen Kriminalstatistik, der (Jugend)Strafurteilsstatistik und der Opferhilfestatistik gesamtschweizerische Daten veröffentlicht. Gestützt auf bestehende bundesgesetzliche Grundlagen in diesen Teilbereichen erfolgt dabei die Datenerfassung durch die zuständigen Stellen in den Kantonen (u. a. kantonale Polizeibehörden, Gerichte, Jugendanwaltschaften, Opferhilfeberatungsstellen) nach Vorgabe des Bundes. Darüber hinaus wird der Bund in Zukunft via Bevölkerungsbefragungen von Erwachsenen regelmässige Prävalenzstudien zu Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt durchführen sowie die Motion Bulliard-Marbach 20.3772 «Statistik über Kinder, die Zeuginnen und Zeugen häuslicher Gewalt sind» umsetzen. Schliesslich hat das Bundesamt für Justiz (BJ) für den Bereich der ausserfamiliär untergebrachten Kinder und Jugendlichen eine Machbarkeitsstudie für die Schaffung einer nationalen Statistik in Auftrag gegeben. Dies, da der Bund gestützt auf das Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (SR 341) Betriebsbeiträge an Erziehungseinrichtungen für Minderjährige und junge Erwachsene ausrichtet. Das BJ hat den gesetzlichen Auftrag, einheitliche Mindestanforderungen an stationäre Erziehungseinrichtungen für Minderjährige und junge Erwachsene zu entwickeln und eine gesamtschweizerische Planung zu fördern.

Eine regelmässige, schweizweite Zusammenführung von Daten zur Prävalenz und zu Ausprägungsformen von Gewalt an Kindern wäre für den Bund nur möglich, wenn diese Daten in allen Kantonen gestützt auf gemeinsame Begriffsdefinitionen und nach denselben Vorgaben gesammelt und dem Bund von den Kantonen zeitlich aufeinander abgestimmt und via einheitliches elektronisches Datenerhebungstool geliefert würden. Es gibt jedoch keine Verfassungsgrundlage, die den Bund dazu ermächtigt, umfassende Daten zu Gewalt an Kindern bzw. zur Kinder- und Jugendhilfe zu erheben bzw. die Kantone dazu verpflichtet, diese dem Bund oder einer anderen übergeordneten Stelle zu liefern. Zudem fehlen auch in den Kantonen oftmals die gesetzlichen Vorgaben für eine verbindliche und kantonsumfassende Erhebung von Daten zu Gewalt an Kindern. Des Weiteren verfügen die Kantone meist nicht über eine zentralisierte Erhebung solcher Daten. Die Datenlage präsentiert sich somit bereits auf Ebene der einzelnen Kantone als äusserst heterogen, lückenhaft und mit anderen Kantonen kaum vergleichbar.

Eine Gesamtschau von Daten zur Prävalenz und zu Ausprägungsformen von Gewalt an Kindern auf nationaler Ebene kann daher zurzeit – analog zum Vorgehen der im Postulat Feri Yvonne 19.3119 angesprochenen Optimus Studie (2018) – nur durch ein Zusammentragen und eine Vereinheitlichung von Kinderschutzdaten verschiedenster Beratungsstellen, Organisationen und Behörden geschaffen werden. Allerdings besteht für die befragten Stellen mangels gesetzlicher Grundlagen keine Pflicht zur Mitwirkung. Zudem ist dies höchst aufwendig, da die Schnittstellen für die Datenübermittlung je separat programmiert werden müssen und viel in die Vereinheitlichung der Daten (Begriffsklärung und Art der Erfassung) sowie Klärung von Fragen des Datenschutzes investiert werden muss.

Für eine solche regelmässige Zusammenführung von bei Beratungsstellen, Organisationen und Behörden vorhandenen Daten zu Gewalt an Kindern durch den Bund selbst fehlen nebst der

gesetzlichen Grundlage sowohl die informatiktechnischen Rahmenbedingungen wie auch die personellen und finanziellen Ressourcen. Letzteres gilt auch für eine externe Vergabe eines entsprechenden Mandats durch den Bund, welche via WTO-Ausschreibung erfolgen müsste.

Die vom BJ in Auftrag gegebene Machbarkeitsstudie zur gesamtschweizerischen Erhebung von Minderjährigen, die ausserfamiliär untergebracht werden, wird aufzeigen, ob zumindest zu dieser Zielgruppe die Schaffung einer Statistik auf nationaler Ebene möglich ist. Sie wird auch im Hinblick auf eine allfällige Datenzusammenführung zum sehr viel breiteren Themenbereich der Gewalt an Kindern erste Hinweise bezüglich der politischen und fachlichen Machbarkeit liefern.

Im Themengebiet des Kindesschutzes und der Kinder- und Jugendhilfe erachtet es der Bundesrat angesichts des föderalen Systems der Schweiz sowie der geltenden Kompetenzordnung als Aufgabe der Kantone bzw. der zuständigen interkantonalen Konferenzen, für die notwendige Datengrundlage zu sorgen. Damit die zuständigen Kantone bedarfsgerechte Unterstützungsleistungen für Kinder, die von Gewalt betroffen sind, planen und bereitstellen können, wäre es wichtig, dass sie sich auf eine aussagekräftige Kinder- und Jugendhilfestatistik stützen können. Eine solche fehlt bisher weitgehend. Die Schaffung einer gesamtschweizerischen Kinder- und Jugendhilfestatistik müsste in enger Zusammenarbeit der zuständigen kantonalen Stellen sowie unter Einbezug der Fachstellen, die Unterstützungsleistungen für Kinder und Familien anbieten und letztendlich die Daten liefern müssten, geschehen.

Als Alternative zur aktuell fehlenden Kinder- und Jugendhilfestatistik hat die Optimus Studie (2018) verschiedene Beratungsstellen, Organisationen und Behörden angeschrieben, um auf freiwilliger Basis Daten zu Kindeswohlgefährdungen zu sammeln und zusammenzustellen. Im Hinblick auf das im Postulat angestrebte Ziel einer Verbesserung des Unterstützungsangebots für Kinder und Familien und dessen Planung und Steuerung scheint dem Bundesrat jedoch der Nutzen und somit das Kosten-Nutzen-Verhältnis einer solchen Datenzusammenstellung offen.

Es ist an den für den Kindesschutz und die Kinder- und Jugendhilfe zuständigen Kantonen resp. den interkantonalen Konferenzen, über das weitere Vorgehen zu entscheiden. Der Bund wäre bereit, in einer Begleitgruppe für ein entsprechendes Projekt unter Federführung der Kantone mitzuwirken, um Schnittstellen zu Bundesstatistiken und Voraussetzungen für eine allfällige zukünftige Zusammenführung von kantonalen Daten auf nationaler Ebene mitzudenken.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>II</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>IV</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>V</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>1</b>
1.1 Auftrag.....	1
1.2 Fragestellungen.....	1
1.3 Aufbau des Berichts .....	2
<b>2 Aktuelle Datenlage</b>	<b>3</b>
2.1 Beim Bund vorhandene Daten.....	3
2.2 In den Kantonen und bei schweizweit tätigen Fachstellen und Organisationen vorhandene Daten .....	4
2.3 Zusammenführung von Daten durch die Optimus Studie.....	5
<b>3 Laufende Abklärungen und Entwicklungen auf Bundesebene</b>	<b>7</b>
<b>4 Möglichkeit und Nutzen einer regelmässigen Datenzusammenführung auf gesamtschweizerischer Ebene</b>	<b>9</b>
4.1 Kompetenzordnung und rechtliche Grundlagen.....	9
4.2 Möglichkeiten der Datenzusammenführung.....	9
4.2.1 Zusammenführung von auf kantonaler Ebene erfasster Daten durch den Bund .....	9
4.2.2 Zusammenführung von bei Beratungsstellen, Organisationen und Behörden vorhandener Daten.....	10
4.3 Nutzen einer regelmässigen Zusammenführung von Daten.....	10
<b>5 Schlussfolgerungen des Bundesrates</b>	<b>12</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>13</b>
<b>Anhang</b>	<b>14</b>
Anhang 1: Wortlaut des Postulates .....	14

# Abkürzungsverzeichnis

BFS	Bundesamt für Statistik
BJ	Bundesamt für Justiz
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
DAO	Dachorganisation der Frauenhäuser Schweiz und Liechtenstein
EBG	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
JUSAS	Jugendstrafurteilsstatistik
KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden
KOKES	Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz
OHS	Opferhilfestatistik
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
StGB	Strafgesetzbuch
SUS	Strafurteilsstatistik
ZGB	Zivilgesetzbuch

# 1 Einleitung

## 1.1 Auftrag

Am 14. März 2019 hat Nationalrätin Yvonne Feri das Postulat 19.3119 «Wissen zu Kindeswohlgefährdungen bündeln, damit die Unterstützungsleistung passt» eingereicht. Das Postulat verlangt vom Bundesrat zu prüfen, wie Daten zur Prävalenz und zu Ausprägungsformen von Gewalt an Kindern, die auf Bundesebene, in den Kantonen und bei Kinderschutzzorganisationen vorhanden sind, zu einer Gesamtschau zusammengeführt und systematisch ausgewertet werden können, damit Lücken erkannt und behoben werden können.

In seiner Antwort vom 22. Mai 2019 hatte der Bundesrat beantragt, das Postulat abzulehnen. Um zu einer adäquaten Einschätzung der Prävalenz von Gewalt an Kindern zu gelangen, müssten nebst den Daten der gemeldeten Fälle (Hellfeld) diejenigen der nichtgemeldeten Fälle (Dunkelfeld) erhoben werden. Dies sei naturgemäss sehr aufwendig und mit Unsicherheiten behaftet. Die hohen Kosten einer solchen Datenerfassung würden den Erkenntnisgewinn bei Weitem übersteigen. Aus diesen Gründen hielt es der Bundesrat nicht für angezeigt, eine Datenerfassung zur Prävalenz von Gewalt an Kindern einzurichten.

Die Postulantin hat während der Debatte zum Vorstoss betont, dass es nicht um die Erhebung weiterer Daten gehe, sondern um die Zusammenführung von in Kantonen und Institutionen vorliegenden Zahlen. Es gehe um die Bündelung von einzelnen vorhandenen Daten zu einer Gesamtübersicht. Die Aggregation dieser Daten auf der nationalen Ebene sei entscheidend. Die Optimus Studie<sup>1</sup> zeige auf, dass es mit einem vertretbaren Aufwand möglich ist, Daten in einer national vergleichbaren Form zusammenzuführen.

Das Postulat wurde am 14. Dezember 2020 vom Nationalrat an den Bundesrat überwiesen. Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) wurde vom Bundesrat mit der Erstellung des Berichts in Erfüllung des Postulats beauftragt.

## 1.2 Fragestellungen

Gestützt auf den Wortlaut des Postulates lautet die Hauptfragestellung wie folgt:

Wie können Daten zur Prävalenz und zu Ausprägungsformen von Gewalt an Kindern, die auf Bundesebene, in den Kantonen und bei Kinderschutzzorganisationen vorhanden sind, zu einer Gesamtschau zusammengeführt und systematisch ausgewertet werden, damit Lücken im Unterstützungsangebot erkannt und behoben werden können?

Unter Gewalt an Kindern wird dabei nach Artikel 19 der UNO-Kinderrechtskonvention<sup>2</sup> jede Form körperlicher oder geistiger Gewaltanwendung, Schadenszufügung oder Misshandlung, Verwahrlosung oder Vernachlässigung, schlechte Behandlung oder Ausbeutung einschliesslich des sexuellen Missbrauchs verstanden. Als Ausprägungsformen von Gewalt können somit unter anderem physische Gewalt, psychische Gewalt, sexueller Missbrauch sowie Vernachlässigung gelten.<sup>3</sup>

Aus der Hauptfragestellung ergeben sich verschiedene Unterfragen:

- Welche Daten zur Prävalenz und zu Ausprägungsformen von Gewalt an Kindern sind heute in der Schweiz auf Bundesebene, in den Kantonen sowie bei schweizweit tätigen Fachstellen und Organisationen vorhanden?

<sup>1</sup> Optimus-Studie 2018. <https://www.hslu.ch/de-ch/soziale-arbeit/themen/kindes-und-erwachsenenschutz/optimus3/> (Stand: 30.06.2023).

<sup>2</sup> Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes, in Kraft für die Schweiz am 26. März 1997 (SR 0.107).

<sup>3</sup> Committee on the Rights of the Child 2011, S. 8-12. Vgl. auch Bundesrat 2022, S. 9-11

- Wie und durch wen könnten diese Daten regelmässig auf gesamtschweizerischer Ebene zusammengeführt und ausgewertet werden?
- Was sind die rechtlichen Rahmenbedingungen?
- Welchen Nutzen bringt eine solche Zusammenführung von Daten auf gesamtschweizerischer Ebene und könnte sie eine Grundlage bilden für die Verbesserung des Unterstützungsangebots der Kantone?

### **1.3 Aufbau des Berichts**

Im Kapitel 2 wird aufgezeigt, welche Daten zur Prävalenz und zu Ausprägungsformen von Gewalt an Kindern in der Schweiz auf Bundesebene, in den Kantonen sowie bei schweizweit tätigen Fachstellen und Organisationen vorhanden sind. Zudem wird auf die Optimus Studie von 2018 eingegangen, die erstmals für die ganze Schweiz Daten zu Kindeswohlgefährdung gesammelt und ausgewertet hat.

Kapitel 3 fasst die aktuell auf Bundesebene zu verschiedenen Teilbereichen des Kindesschutzes laufenden Prüfarbeiten bzw. Entwicklungsprojekte zusammen, die eine Verbesserung der Datenlage anstreben.

In Kapitel 4 werden die Möglichkeiten und der Nutzen einer regelmässigen Zusammenführung von Daten zur Prävalenz und zu Ausprägungsformen von Gewalt an Kindern erörtert. Hierzu wird zuerst auf die Kompetenzordnung und die rechtlichen Grundlagen eingegangen. Anschliessend werden die Möglichkeit einer Zusammenführung von auf kantonaler Ebene erfasster Daten durch den Bund analysiert sowie Alternativen dazu geprüft. Schliesslich wird der Nutzen einer Datenzusammenführung auf gesamtschweizerischer Ebene für die Weiterentwicklung des Unterstützungsangebots diskutiert.

Kapitel 5 enthält die Schlussfolgerungen des Bundesrates.

## 2 Aktuelle Datenlage

### 2.1 Beim Bund vorhandene Daten

Auf Bundesebene gibt es verschiedene Statistiken, die Daten zum Themenbereich der Gewalt an Kindern enthalten.

So liefert die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) seit 2009 differenzierte Daten zu den polizeilich registrierten Straftaten gemäss den verschiedenen Straftatbeständen des Strafgesetzbuches (StGB)<sup>4</sup> sowie zu allen Alterskategorien der Geschädigten und Beschuldigten je Straftat. Sie beinhaltet somit auch Daten zu polizeilich registrierten Straftaten an Kindern.<sup>5</sup> Die nationalen Ergebnisse werden jährlich veröffentlicht.

Darüber hinaus hat das Bundesamt für Statistik (BFS) zusammen mit dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) bereits 2013 detaillierte Auswertungen der PKS zu häuslicher Gewalt publiziert.<sup>6</sup> Diese werden seither regelmässig aktualisiert. Die Auswertungen geben Auskunft über die Anzahl Personen, die von der Polizei als Geschädigte einer Straftat im Bereich der häuslichen Gewalt registriert wurden, inklusive Angaben zum Geschlecht und der Beziehung zur beschuldigten Person (z.B. «Eltern-Kind-Beziehung» und «andere Verwandtschaftsbeziehung»). Diese Informationen sind nach Alterskategorie und somit auch für Kinder publiziert.

Neu werden Ende 2023 auch die PKS-Daten zu sexualisierter Gewalt thematisch gebündelt auf einer Internetseite verfügbar sein.

Die Opferhilfestatistik (OHS)<sup>7</sup> gibt Auskunft über die Zahl der bei Opferhilfestellen in Anspruch genommenen Beratungen sowie die von den Kantonen ausgerichteten Entschädigungen und Genugtuungsleistungen. Sie liefert nationale Ergebnisse zur Situation der Opfer oder ihrer Angehörigen verschiedener Altersklassen sowie zu den Straftaten und der Täter-Opfer-Beziehung. Die begangene Straftat wird anhand der Angaben des Opfers statistisch erfasst.

Dabei ist zu beachten, dass sowohl die PKS wie auch die OHS nur diejenigen Fälle enthalten, «in denen Gewalt ausgeübt wurde, die schwere Folgen für das Kind hatten und/oder die ein Handeln der Behörden erforderlich machten und nur Fälle, die einer Behörde gemeldet wurden.»<sup>8</sup>

Die Strafurteilsstatistik (SUS)<sup>9</sup> gibt unter anderem Auskunft über Umfang und Entwicklung der ins schweizerische Strafregister (VOSTRA) eingetragenen Verurteilungen von Erwachsenen. Sie enthält Informationen zu den abgeurteilten Straftaten, den ausgesprochenen Sanktionen, zum Strafmass etc. und erlaubt auch Analysen zum Rückfall. Im Bereich des Jugendstrafrechts führt das BFS zudem die Jugendstrafurteilsstatistik (JUSAS), welche Auskunft gibt über die nach dem Jugendstrafrecht gefällten Urteile, die vorsorglich angeordneten Schutzmassnahmen, die nachträglichen Entscheide und die (vorsorglich angeordneten) Fremdplatzierungen. Dabei stehen Angaben zur Person des Jugendlichen, zu den begangenen Straftaten und zu den ausgesprochenen Sanktionen zur Verfügung.<sup>10</sup>

---

<sup>4</sup> SR 311.0

<sup>5</sup> <https://www.bfs.admin.ch> > Statistiken finden > Kriminalität und Strafrecht > Polizei > Geschädigte Personen (Stand: 30.06.2023)

<sup>6</sup> Katalog der polizeilich registrierten Straftaten gemäss Strafgesetzbuch, beschuldigte/geschädigte Personen nach Geschlecht, Alter und Beziehung zwischen beschuldigter und geschädigter Person: <https://www.bfs.admin.ch> > Statistiken finden > Kriminalität und Strafrecht > Polizei > Häusliche Gewalt (Stand: 30.06.2023)

<sup>7</sup> <https://www.bfs.admin.ch> > Statistiken finden > Kriminalität und Strafrecht > Opferhilfe (Stand: 30.06.2023)

<sup>8</sup> EKKJ 2019, S. 9. Vgl. auch Bundesrat 2022, S. 12

<sup>9</sup> <https://www.bfs.admin.ch> > Statistiken finden > Kriminalität und Strafrecht > Strafjustiz > Verurteilungen von Erwachsenen (Stand: 30.06.2023)

<sup>10</sup> <https://www.bfs.admin.ch> > Statistiken finden > Kriminalität und Strafrecht > Strafjustiz > Jugendurteile (Stand: 30.06.2023)

Auch hier ist zu berücksichtigen, dass die SUS und die JUSAS nur eingeschränkt Daten zu Gewalt an Kindern enthalten, nämlich nur zu Strafurteilen zu Straftatbeständen, die sich eindeutig darauf eingrenzen lassen (bspw. Art. 187 StGB, sexuelle Handlungen mit Kindern). Weitere Angaben zu den Geschädigten enthalten diese Statistiken nicht.

Für die oben genannten Statistiken des Bundes erfolgt die Datenerfassung durch die zuständigen Stellen in den Kantonen (u. a. kantonale Polizeibehörden, Gerichte, Jugendanwaltschaften, Opferhilfeberatungsstellen) nach Vorgabe des Bundes.

## 2.2 In den Kantonen und bei schweizweit tätigen Fachstellen und Organisationen vorhandene Daten

Die Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) erstellt seit 1994 eine Statistik zum Kindes- und Erwachsenenschutz. Die Datenlieferungen für die KOKES-Statistik erfolgen seit 2013 elektronisch von den Fallführungssystemen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) direkt auf eine zentrale Datenbank der KOKES. Dabei werden die Art der Schutzmassnahme (gemäss ZGB) und die Anzahl Massnahmen pro Altersgruppe erfasst. Die KOKES bereitet die Zahlen auf und publiziert sie jährlich.<sup>11</sup> Die Statistik erfasst jedoch nur einen kleinen Teil von Kindern, die von Gewalt betroffen sind, nämlich nur diejenigen Fälle, bei denen eine zivilrechtliche Schutzmassnahme angeordnet wurde.

Innerhalb der Kantone beschäftigen sich neben den KESB viele weitere Stellen mit Fällen von Gewalt an Kindern. Neben den Opferberatungsstellen oder Strafverfolgungsbehörden sind dies verschiedenste spezialisierte private, kommunale und kantonale Kinder- und Jugendhilfestellen (bspw. Jugend-, Familien- und Erziehungsberatungsstellen, Schulsozialdienste), Kinderschutzgruppen von Kinderkliniken und Spitälern, Sozialdienste etc. Für Fragen des Kinderschutzes sind daher in vielen Kantonen mehrere Ämter oder gar mehrere Departemente (Justiz, Soziales, Schule, Gesundheit) involviert. Teilweise sind die Zuständigkeiten an die Gemeinden delegiert. All diese Stellen erheben mehr oder weniger detaillierte Daten zur Inanspruchnahme ihrer Leistung. Die Angebote in den Kantonen sind nicht nur unterschiedlich strukturiert, sondern deren Nutzung wird auch sehr unterschiedlich erfasst. Dabei orientieren sich die datenerfassenden Stellen an unterschiedlichen Variablen und gestützt auf jeweils eigene Begriffsdefinitionen. Nicht immer werden auch die Ursachen für die Inanspruchnahme von Beratungsleistungen – ob es sich beispielsweise um Gewalt handelt sowie deren Ausprägungsform (vgl. Kapitel 1.2) – erfasst. Zudem werden für die Datenerhebung je unterschiedliche, teilweise untereinander nicht kompatible Systeme verwendet.<sup>12</sup>

Die Kantone verfügen meist über keine zentralisierte Erhebung von Daten zu Gewalt an Kindern bzw. zur Kinder- und Jugendhilfe. Gesetzliche Vorgaben für eine verbindliche und einheitliche Datenerhebung auf kantonaler Ebene fehlen innerhalb der Kantone oftmals. Einzelne Kantone stellen in regelmässigen Abständen Daten zu bestimmten Gewaltformen zusammen oder vergeben entsprechende Aufträge an externe Forschungsstellen. So erstellt die Berner Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt jährlich einen Bericht zur Häuslichen Gewalt, welcher eine Zusammenstellung von Daten der verschiedenen Beratungs- und Interventionsstellen enthält.<sup>13</sup> Die Zürcher Koordinationsgruppe Jugendgewalt hat bereits mehrmals eine repräsentative Befragung von Jugendlichen in Auftrag gegeben, um die Entwicklung von Gewalterfahrungen von Jugendlichen im Kanton Zürich zu erfassen.<sup>14</sup> Auch zu Teilaspekten der Kinder- und Jugendhilfe erfassen und publizieren einzelne Kantone Daten. So erhebt der Kanton Bern seit 2015 regelmässig Daten zu stationären Unterbringungen von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen

<sup>11</sup> <https://www.kokes.ch/de/dokumentation/statistik/aktuellste-zahlen> (Stand: 30.06.2023)

<sup>12</sup> Optimus Studie 2018, S. 10 (<https://www.hslu.ch/de-ch/soziale-arbeit/themen/kindes-und-erwachsenenschutz/optimus3>); Vgl. auch BJ 2021, S. 5f; Fellmann / Schnurr 2016, S. 279f, 286

<sup>13</sup> Berner Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt: <https://www.big.sid.be.ch> > Publikationen > Berichte zur häuslichen Gewalt (Stand: 30.06.2023)

<sup>14</sup> Ribeaud, D. / Loher, M. 2022

und Pflegefamilien sowie zu ambulanten besonderen Förder- und Schutzleistungen<sup>15</sup> Dabei wird unter anderem auch die Zuweisungsgrundlage erfasst.<sup>16</sup> Die Daten werden jährlich in Form von Datenberichten veröffentlicht. Auch die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft veröffentlichen bspw. Zahlen zur Kinder- und Jugendhilfe. Diese beinhalten teilweise auch Angaben zur Anzahl Fälle nach Aufnahmegründen.<sup>17</sup>

Auch einzelne schweizweit tätige Fachstellen und Organisationen tragen auf nationaler Ebene Zahlen zu Gewalt an Kindern zusammen wie bspw. die Fachgruppe Kinderschutz der Schweizerischen Kinderkliniken, welche jährlich systematisch die Kinder erfasst, die wegen vermuteter oder erwiesener Misshandlung an einer Schweizer Kinderklinik ambulant oder stationär behandelt werden.<sup>18</sup> Die Dachorganisation der Frauenhäuser Schweiz und Liechtenstein (DAO) publiziert jeweils in ihren Jahresberichten eine Zusammenstellung der Anzahl Kinder, die mit ihren Müttern in einem Frauenhaus Schutz suchen.<sup>19</sup>

Die vorangehenden Ausführungen zeigen, dass die aktuelle Datenlage zur Prävalenz und zu Ausprägungsformen von Gewalt an Kindern in der Schweiz stark fragmentiert, lückenhaft, äusserst heterogen und zwischen den Kantonen kaum vergleichbar ist.<sup>20</sup>

### 2.3 Zusammenführung von Daten durch die Optimus Studie

Im Rahmen der Optimus Studie (2018) wurden erstmals für die ganze Schweiz Daten zu Kindeswohlgefährdung gesammelt und ausgewertet. Ziel der Studie war es, die Datenlage zu Kindeswohlgefährdungen wie Vernachlässigung, körperliche oder psychische Misshandlung und sexueller Missbrauch in der Schweiz zu verbessern und dazu beizutragen, dass Unterstützung, Hilfe und Schutz für die betroffenen Kinder in der Schweiz optimiert werden. Die Studie wurde von der UBS Optimus Foundation in Auftrag gegeben und finanziert. Die Kosten wurden nicht öffentlich kommuniziert.

Ein Studienteam der Hochschule Luzern und der Universität Lausanne trug Fälle von Kindeswohlgefährdungen von unterschiedlichen Beratungsstellen, Organisationen und Behörden zusammen und untersuchte diese auf Angaben zu Häufigkeit, Merkmalen und Angaben zu Unterstützungs-, Schutz- und/oder Hilfsangeboten hin. Befragt wurden Beratungsstellen, Organisationen und Behörden, die Schutz, Hilfe und Unterstützung für gefährdete Kinder anbieten, wie KESB, kommunale oder kantonale Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, Kinderschutzgruppen an Kliniken aller Landesteile und Kantonen, Sozialdienste, Opferberatungsstellen sowie strafrechtliche Organe wie Polizeikorps, Untersuchungsbehörden und Jugendstrafverfolgungsbehörden.<sup>21</sup> Auch in den Teilbereichen, in denen Statistiken bzw. Datenzusammenführungen des Bundes und von schweizweit tätigen Fachstellen und Organisationen bestehen (bspw. PKS, OHS, Statistiken der KOKES, der Fachgruppe Kinderschutz der Schweizerischen Kinderkliniken und der DAO), konnten diese nicht einfach übernommen und zusammengeführt werden, da die jeweils erhobenen Daten untereinander nicht vergleichbar sind und nicht alle von der Optimus Studie erfragten Informationen enthalten. Daher musste das

<sup>15</sup> Webseite des Kantonalen Jugendamts Bern: <https://www.kja.dij.be.ch/de/start.html> (Stand: 30.06.2023) > Förder- und Schutzleistungen > Kantonale Datenerfassung > Übersicht. Vgl. auch Fellmann et al. 2020, S. 139f

<sup>16</sup> Es werden folgende Zuweisungsgrundlagen unterschieden: 1. einvernehmlich mit Unterstützung durch Sozialdienst 2. sonderpädagogische Verfügung, 3. KESB-Beschluss 4. auf der Grundlage eines jugendstrafrechtlichen Beschlusses.

<sup>17</sup> Vgl. Fellmann et al. 2020, S. 140. Für den Kanton Basel-Stadt siehe auch Webseite des Bereichs Jugend, Familie und Sport: <https://www.jfs.bs.ch/> (Stand: 30.06.2023) > Aktuell > Jugend, Familie und Sport in Zahlen > Ambulante und stationäre Kinder- und Jugendhilfe, Zahlen 2021.

<sup>18</sup> Pädiatrie Schweiz: <https://www.paediatricschweiz.ch/news/nationale-kinderschutzstatistik-2022/> (Stand: 30.06.2023)

<sup>19</sup> Dachorganisation Frauenhäuser Schweiz und Lichtenstein: <https://www.frauenhaeuser.ch> (Stand: 30.06.2023) > Jahresberichte

<sup>20</sup> Vgl. auch Ausschuss über die Rechte des Kindes der Vereinten Nationen 2021, S. 3.

<sup>21</sup> Überblick über die verwendeten Variablen sowie befragten Stellen siehe unter <file:///C:/Users/U80760608/Downloads/Optimus%20Studie%203%20Uebersicht%20Variablen.pdf> und <https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1JkF6qA4ow441fRoeW1bcxaXCFqM&ll=46.783429462958324%2C8.212024999999992&z=8> (Stand: 30.06.2023)

Studienteam die einzelnen Beratungsstellen, Organisationen und Behörden je einzeln befragen. Dazu kamen die weiteren Stellen, die sich in den Kantonen mit Fällen von Gewalt an Kindern beschäftigen (wie bspw. Kinder- und Jugendhilfeberatungsstellen) zu denen es gar keine schweizweiten Datenzusammenführungen gibt.

Erfasst wurden Fälle, die bei den befragten Beratungsstellen, Organisationen und Behörden zwischen September und November 2016 neu eingegangen sind. Diese Daten wurden in einer Studiendatenbank zusammengetragen und vereinheitlicht. Dadurch konnten die bestehenden Daten zu Kindeswohlgefährdungen in der Schweiz miteinander verglichen und ausgewertet werden. Der Zeitrahmen der gesammelten Daten wurde möglichst eng gewählt, um die Anzahl der Doppelerfassungen möglichst gering zu halten. Doppelerfassungen liessen sich allerdings insbesondere aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht vermeiden.

### 3 Laufende Abklärungen und Entwicklungen auf Bundesebene

Auf Bundesebene laufen zu verschiedenen Teilbereichen des Kinderschutzes Prüfarbeiten bzw. Entwicklungsprojekte mit dem Ziel, die Datenlage zu verbessern. Die wichtigsten Projekte werden nachfolgend aufgeführt.

Die Motion Bircher 21.4634 «Verbesserte Erhebung der gesamtschweizerischen Daten zu den Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen» beauftragt den Bundesrat damit, die gesetzlichen Grundlagen anzupassen, um eine aussagekräftige Erhebung der gesamtschweizerischen Daten zu den Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen durch das BFS zu gewährleisten. Diese soll sich mit weiteren Statistiken des BFS (bspw. mit der PKS) zweckmässig verknüpfen lassen. Die Motion wurde im Rat noch nicht behandelt. In seiner Stellungnahme zur Motion hat der Bundesrat betont, dass er eine schweizweit einheitliche und aussagekräftige Datengrundlage zu Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen sowie die Erstellung entsprechender Statistiken als wichtig erachtet. Er hat auch darauf hingewiesen, dass zunächst zu klären ist, ob und wenn ja, welche Gesetzesänderungen für eine solche gesamtschweizerische Erhebung nötig wären und welcher administrative, personelle und finanzielle Aufwand dabei für Bund und Kantone entstehen würde. Zudem müsste zunächst geklärt werden, ob dafür ein neues Informatiksystem zu schaffen wäre, oder ob und inwiefern die bereits bestehende Datenbank bzw. das Datenerfassungssystem der KOKES benutzt werden könnte. Da der Bundesrat im Bereich des zivilrechtlichen Kinderschutzes vom Nutzen einer schweizweiten Datenerhebung und einer Beteiligung des Bundes überzeugt ist, hat er im Rahmen der Vernehmlassung zur Änderung des Zivilgesetzbuches (Kindes- und Erwachsenenschutzrecht)<sup>22</sup> die Schaffung der in jedem Fall notwendigen gesetzlichen Grundlage für schweizweite Statistiken zum Kindes- und Erwachsenenschutz bereits vorgeschlagen. Demnach sollen – wie bisher – die Kantone für die Bereitstellung der statistischen Grundlagen und Kennzahlen zu den Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzes sorgen. Zur weiteren Verbesserung und Modernisierung sowie im Hinblick auf eine nationale Statistik soll sich neu auch der Bund daran beteiligen. Entsprechend soll der Bundesrat zukünftig unter Einbezug der Kantone Grundsätze und Modalitäten für die statistische Erhebung festlegen können. Gestützt auf die Ergebnisse der Vernehmlassung wird dann eine Botschaft erarbeitet.

Des Weiteren wird das BFS ab 2023 in Zusammenarbeit mit dem EBG die Arbeiten an die Hand nehmen, um die Durchführung einer regelmässigen Prävalenzstudie zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in der Schweiz zu gewährleisten. Diese wird durch eine Bevölkerungsbefragung vertiefte Daten insbesondere zur Prävalenz verschiedener Gewaltformen und Betroffenengruppen und zur Entwicklung über die Zeit liefern. Im Rahmen dieser Studien werden zu deren Schutz keine Kinder direkt befragt werden. Allenfalls können aber rückwirkend Aussagen von Erwachsenen zu Erfahrungen von Gewalt in der Familie während ihrer Kindheit erhoben werden.

Ergänzend dazu wird der Bund die Motion Bulliard-Marbach 20.3772 «Statistik über Kinder, die Zeuginnen und Zeugen von häuslicher Gewalt sind» umsetzen.

Zudem hat das BJ im Auftrag des Bundesrates eine Machbarkeitsstudie zur Schaffung einer Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder in Auftrag gegeben.<sup>23</sup> Gestützt auf das Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug<sup>24</sup> richtet der Bund jährliche Betriebsbeiträge in der Höhe von 80 Millionen Franken an Erziehungseinrich-

---

<sup>22</sup> Siehe Medienmitteilung des BJ vom 22. Februar 2023, verfügbar unter <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/aktuell/mm.msg-id-93236.html> mit Vorentwurf und erläuterndem Bericht. Vgl. Art. 441a VE-ZGB

<sup>23</sup> Gestützt auf eine erste Situationsanalyse, vgl. BJ 2021

<sup>24</sup> SR 341

tungen für Minderjährige und junge Erwachsene aus. Das BJ hat den gesetzlichen Auftrag, einheitliche Mindestanforderungen an stationäre Erziehungseinrichtungen für Minderjährige und junge Erwachsene zu entwickeln und eine gesamtschweizerische Planung zu fördern. Die Ergebnisse der Machbarkeitsstudie werden voraussichtlich bis im Frühjahr 2024 vorliegen, so dass der Bundesrat anschliessend über das weitere Vorgehen entscheiden kann.

Schliesslich sieht die von der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur erarbeitete Vorlage zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» unter anderem die Schaffung von Rechtsgrundlagen für den Aufbau und die Durchführung einer Bundesstatistik im Bereich der Politik der frühen Förderung von Kindern vor.<sup>25</sup> Das BFS soll in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der familienergänzenden Kinderbetreuung sowie der Politik der frühen Förderung von Kindern erstellen und den Kantonen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung stellen. Unter Politik der frühen Kindheit fallen dabei sämtliche Angebote, die allen Kindern im Vorschulalter sowie ihren Bezugspersonen offenstehen und die Lern- und Entwicklungsprozesse dieser Kinder unterstützen und ihnen ein sicheres und gesundes Aufwachsen ermöglichen. Darin eingeschlossen sind Angebote zum Schutz von Kindern vor Gewalt. Die Vorlage befindet sich zurzeit in parlamentarischer Beratung.

---

<sup>25</sup> Vgl. Art. 17 des Entwurfs des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UkibeG)

# **4 Möglichkeit und Nutzen einer regelmässigen Datenzusammenführung auf gesamtschweizerischer Ebene**

## **4.1 Kompetenzordnung und rechtliche Grundlagen**

Im föderalen System der Schweiz sind für die Kinder- und Jugendhilfe sowie die Massnahmen zum Schutz von Kindern in erster Linie die Kantone und Gemeinden zuständig. Dies bedeutet, dass auch die Verantwortung für die Erhebung von Daten zu Gewalt an Kindern weitgehend bei den Kantonen und Gemeinden liegt. Es gibt keine Verfassungsgrundlage, die den Bund dazu ermächtigt, umfassende Daten zur Prävalenz und zu Ausprägungsformen von Gewalt an Kindern zu erheben bzw. die Kantone dazu verpflichtet, diese dem Bund oder einer anderen übergeordneten Stelle zu liefern. Ausnahmen bestehen im strafrechtlichen Bereich sowie im Bereich der Opferhilfe (vgl. Kap. 2.1).

## **4.2 Möglichkeiten der Datenzusammenführung**

Nachfolgend werden die Möglichkeiten einer gesamtschweizerischen Zusammenführung von Daten zur Prävalenz und zu Ausprägungsformen von Gewalt an Kindern analysiert. Es wird zunächst aufgezeigt, inwieweit der Bund Daten, die auf kantonaler Ebene erfasst werden, zusammenführen könnte und anschliessend auf alternative Vorgehensweisen eingegangen.

### **4.2.1 Zusammenführung von auf kantonaler Ebene erfasster Daten durch den Bund**

Bei den in Kapitel 2.1 genannten, auf Bundesebene bestehenden Statistiken, die auch Daten zu Gewalt gegen Kinder enthalten, erfolgt die Datenerfassung durch die zuständigen Stellen in den Kantonen nach Vorgabe des Bundes. Wie aufgezeigt, decken diese Statistiken jedoch jeweils nur einen kleinen Teil der Fälle von Gewalt an Kindern ab und nur solche, die einer Behörde gemeldet wurden.

Die schweizweite Zusammenführung von umfassenden, aussagekräftigen Daten zur Prävalenz und zu Ausprägungsformen von Gewalt an Kindern durch den Bund wäre nur möglich, wenn diese Daten in allen Kantonen gestützt auf gemeinsame Begriffsdefinitionen und nach denselben Vorgaben gesammelt und dem Bund von den Kantonen zeitlich aufeinander abgestimmt und via einheitliches elektronisches Datenerhebungstool geliefert würden. Hierfür fehlt jedoch eine umfassende rechtliche Grundlage, welche die Kantone zur Lieferung solcher Daten an den Bund verpflichtet.

Zudem fehlen, wie in Kapitel 2.2 aufgezeigt, auch in den Kantonen oftmals die gesetzlichen Vorgaben für eine verbindliche und kantonsumfassende Erhebung von Daten zu Gewalt an Kindern und die Kantone verfügen meist nicht über eine zentralisierte Erhebung solcher Daten. Die Datenlage präsentiert sich somit bereits auf Ebene der einzelnen Kantone als äusserst heterogen, lückenhaft und ist mangels gemeinsamer Begriffsdefinition mit anderen Kantonen kaum vergleichbar.

Angesichts dieser Ausgangslage ist eine Zusammenführung von auf kantonaler Ebene erfasster Daten zur Prävalenz und zu Ausprägungsformen von Gewalt an Kindern durch den Bund aktuell nicht möglich.

#### **4.2.2 Zusammenführung von bei Beratungsstellen, Organisationen und Behörden vorhandener Daten**

Eine Gesamtschau auf nationaler Ebene kann zurzeit – analog zum Vorgehen der Optimus Studie (2018) – nur durch ein freiwilliges Zusammentragen und eine Vereinheitlichung von Kinderschutzdaten verschiedenster Beratungsstellen, Organisationen und Behörden geschaffen werden (vgl. Kap. 2.3). Dies ist höchst aufwendig, da die Schnittstellen für die Datenübermittlung je separat programmiert werden müssen und viel in die Vereinheitlichung der Daten (Begriffsklärung und Art der Erfassung) sowie Klärung von Fragen des Datenschutzes investiert werden muss. Zudem besteht für die befragten Stellen mangels gesetzlicher Grundlagen keine Pflicht zur Mitwirkung, so dass die Aussagekraft der Datenzusammenführung auch von deren Bereitschaft zur Datenlieferung abhängt.

Aus fachlicher Sicht wäre eine Erhebung mindestens alle 2 Jahre sinnvoll, da sich nur so Entwicklungen in der Inanspruchnahme von Angeboten rechtzeitig beobachten lassen. Für eine regelmässige Zusammenführung von bei Beratungsstellen, Organisationen und Behörden vorhandenen Daten durch den Bund selbst fehlen neben der gesetzlichen Grundlage sowohl die informatiktechnischen Rahmenbedingungen wie auch die personellen und finanziellen Ressourcen. Für die Vergabe eines Mandats an eine Hochschule muss bei einer groben Schätzung des Aufwands<sup>26</sup> von Kosten in der Höhe von 500'000 Franken für einen ersten Zyklus und anschliessend von 180'000 Franken für jeden weiteren Zyklus ausgegangen werden. Dies unter der Annahme, dass die Hochschulen über die benötigten Informatikkompetenzen und -ressourcen zur Programmierung der individuellen Schnittstellen zur Datenübermittlung verfügen. Eine Vergabe durch den Bund müsste für mehrere Zyklen via WTO Ausschreibung gemacht werden. Für die Durchführung von 6 Zyklen müsste mit Mindestkosten in der Höhe von total 1.4 Mio. Franken gerechnet werden. Der finanzielle und personelle Aufwand des Bundes für die Ausschreibung und Begleitung des WTO-Mandats wäre zusätzlich zu berücksichtigen. Auch für die Vergabe eines entsprechenden Mandats durch den Bund fehlen die entsprechenden Ressourcen.

#### **4.3 Nutzen einer regelmässigen Zusammenführung von Daten**

Das vom Postulat 19.3119 genannte Ziel einer regelmässigen Zusammenführung von bei Beratungsstellen, Organisationen und Behörden vorhandenen Daten zur Prävalenz und zu Ausprägungsformen von Gewalt an Kindern ist es, die Unterstützungsleistungen für Kinder und Familien zu verbessern, damit Gewalthandlungen an Kindern vermieden bzw. reduziert werden.

Bezüglich der Frage des Nutzens einer solchen Datenzusammenführung für die Weiterentwicklung des Unterstützungsangebots für betroffene Kinder und Familien ist folgendes zu bedenken: Solche Daten zeigen vor allem auf, bei welchen der sich an der Befragung freiwillig beteiligenden Beratungsstellen, Organisationen und Behörden wie viele Kinder mit welchen Problematiken gemeldet sind. Eine regelmässige Zusammenführung solcher Daten auf gesamtschweizerischer Ebene würde durchaus zu einer Verbesserung der heutigen Datenlage führen. Sie würde die Öffentlichkeit, Fachpersonen sowie die für die Kinder- und Jugendhilfe verantwortlichen politischen Stellen zum Themengebiet der Gewalt an Kindern sensibilisieren und könnte damit auch Anstoss geben für die Schaffung oder Weiterentwicklung einzelner Angebote. Zudem würde sie Unterschiede zwischen verschiedenen Regionen der Schweiz aufzeigen und könnte Anlass geben, solche vertiefter abzuklären. Ob ein solches Vorgehen für sich alleine als Grundlage für die Planung und Bereitstellung von bedarfsgerechten Unterstützungsleistungen für Kinder und Familien dienen kann und so die Unterstützung für Kinder und Familien in der Schweiz grundsätzlich verbessert und Gewalthandlungen an Kindern vermieden bzw. reduziert werden können, ist allerdings offen.

Für die Planung und Bereitstellung von bedarfsgerechten Unterstützungsleistungen der Kinder- und Jugendhilfe wäre es wichtig, dass die für die Kinder- und Jugendhilfe zuständigen Kantone auf eine Kinder- und Jugendhilfestatistik zurückgreifen können, die Informationen zur Angebots-

---

<sup>26</sup> Gestützt auf Erfahrungen der Projektleitung des Forschungsteams der Optimus Studie 2018.

struktur im Kanton, zur Inanspruchnahme von Leistungen und zu den öffentlichen Ausgaben der in Anspruch genommenen Leistungen enthält.<sup>27</sup> Eine solche Kinder- und Jugendhilfestatistik müsste versorgungssystemübergreifend sein, d. h. neben den Daten von Kinder- und Jugendhilfeangeboten im engen Sinne bspw. auch Daten von Angeboten des Gesundheits- und Sozialwesens sowie der Justiz einschliessen. Zu solchen Informationen zur Inanspruchnahme von Leistungen gehören unter anderem die Gründe für die Hilfgewährung. Dafür – wie auch für alle anderen zu erhebenden Informationen – braucht es eine Klassifikation mit einem gemeinsamen Verständnis der Antwortkategorien für die Eingabe der entsprechenden Informationen.<sup>28</sup> Für die Erarbeitung einer nachvollziehbaren und praxistauglichen Klassifikation muss eng mit den Fachkreisen zusammengearbeitet werden, die später die Angaben für die Statistik erfassen müssen. Gestützt auf die so systematisch erhobenen Daten könnten die Kantone Lücken im Unterstützungsangebot identifizieren und ihr Unterstützungsangebot für Kinder und Familien fortlaufend und bedarfsorientiert weiterentwickeln, so wie es das Postulat 19.3119 letztendlich bezweckt.

Um einen Vergleich zwischen den Kantonen zu ermöglichen bzw. die Daten auf gesamtschweizerischer Ebene zusammenzuführen, müssten die Kernelemente der Statistik in jedem Kanton in gleicher Weise vorhanden sein und sich auf gemeinsame Begriffsdefinitionen stützen.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Fellmann / Schnurr 2016, S. 287-289

<sup>28</sup> Werden bspw. die Gründe für die Hilfgewährung erfasst, so muss festgelegt werden, welche Antwortmöglichkeiten es grundsätzlich gibt und es muss gewährleistet werden, dass alle Fachpersonen, die die Daten eingeben, die zur Verfügung stehenden Antwortmöglichkeiten gleich verstehen und voneinander abgrenzen.

<sup>29</sup> Ebd., S. 292

## 5 Schlussfolgerungen des Bundesrates

Der Kinderschutz und somit die Verantwortung für die Erhebung von Daten zur Prävalenz und zu Ausprägungsformen von Gewalt an Kindern liegen in erster Linie in der Zuständigkeit der Kantone. Eine Ausnahme besteht bei der Datenerhebung im Bereich des Strafrechts und der Opferhilfe. Die Datenlage zu Gewalt an Kindern ist stark fragmentiert, lückenhaft, äusserst heterogen und zwischen den Kantonen kaum vergleichbar. Es fehlt zudem eine rechtliche Grundlage, welche die Kantone in diesem Themenbereich zur Lieferung umfassender Daten an den Bund verpflichtet.

Damit die zuständigen Kantone Lücken in ihrem Unterstützungsangebot identifizieren und bedarfsgerechte Unterstützungsleistungen für Kinder, die von Gewalt betroffen sind, planen und bereitstellen können, wäre es wichtig, dass sie sich auf eine aussagekräftige Kinder- und Jugendhilfestatistik stützen können. Eine solche fehlt bisher jedoch weitgehend.

Angesichts des föderalen Systems der Schweiz und der geltenden Kompetenzordnung im Themengebiet erachtet es der Bundesrat als Aufgabe der Kantone bzw. der zuständigen interkantonalen Konferenzen, für die notwendige Datengrundlage zu sorgen. Die Schaffung einer gesamtschweizerischen Kinder- und Jugendhilfestatistik müsste versorgungssystemübergreifend in enger Zusammenarbeit der zuständigen kantonalen Stellen sowie unter Einbezug der Fachstellen, die Unterstützungsleistungen für Kinder und Familien anbieten und letztendlich die Daten liefern müssten, geschehen.

Die vom BJ in Auftrag gegebene Machbarkeitsstudie zur gesamtschweizerischen Erhebung von Minderjährigen, die ausserfamiliär untergebracht werden, wird aufzeigen, ob zumindest zu dieser Zielgruppe die Schaffung einer Statistik auf nationaler Ebene möglich ist. Selbst bei dieser vermeintlich gut eingrenzbaaren Zielgruppe und unter Teilzuständigkeit des Bundes, der einen Teil der Angebote subventioniert, ist die politische und fachliche Machbarkeit einer gesamtschweizerischen Statistik noch völlig offen. Eine Datenzusammenführung zum sehr viel breiteren Themenbereich der Gewalt an Kindern, die vom Postulat Feri Yvonne 19.3119 anvisiert wird, wäre noch viel komplexer und aufwändiger. Die Machbarkeitsstudie des BJ wird hierfür erste Grundsatzfragen klären und Umsetzungshinweise liefern. Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen, die Ergebnisse dieser Machbarkeitsstudie abzuwarten, bevor im Hinblick auf die Schaffung einer gesamtschweizerischen Datenübersicht zu Gewalt an Kindern weitere Schritte, wie bspw. eine zusätzliche Machbarkeitsstudie, unternommen werden.

Als Alternative zur aktuell fehlenden Kinder- und Jugendhilfestatistik hat die Optimus Studie (2018) bei Beratungsstellen, Organisationen und Behörden vorhandene Daten zu Kindeswohlgefährdungen zusammengestellt. Eine regelmässige Zusammenführung solcher Daten wäre im Vergleich zur heutigen Situation durchaus eine Verbesserung. Die Ergebnisse könnten bspw. für die Berichtserstattung an den UN-Kinderrechtsausschuss verwendet werden und zur Sensibilisierung dienen. Im Hinblick auf das im Postulat Feri Yvonne 19.3119 angestrebte Ziel einer Verbesserung des Unterstützungsangebots für Kinder und Familien und dessen Planung und Steuerung scheint dem Bundesrat jedoch der Nutzen und somit das Kosten-Nutzen-Verhältnis einer solchen Datenzusammenstellung offen.

Mangels entsprechender gesetzlicher Grundlage auf Bundesebene ist es an den für den Kinderschutz und die Kinder- und Jugendhilfe zuständigen Kantonen resp. interkantonalen Konferenzen, über das weitere Vorgehen zu entscheiden. Der Bund wäre bereit, in einer Begleitgruppe für ein entsprechendes Projekt unter Federführung der Kantone mitzuwirken, um Schnittstellen zu Bundesstatistiken und Voraussetzungen für eine allfällige zukünftige Zusammenführung von kantonalen Daten auf nationaler Ebene mitzudenken.

Der Bundesrat unterbreitet den vorliegenden Bericht den eidgenössischen Räten und beantragt die Abschreibung des Postulates Feri Yvonne 19.3119.

# Literaturverzeichnis

Ausschuss über die Rechte des Kindes der Vereinten Nationen (2021). Schussbemerkenngen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz. Übersetzt aus dem Englischen vom BSV.

Bundesamt für Justiz (2021). Empfehlungen des Ausschusses der Vereinten Nationen über die Rechte der Kinder zur Schaffung einer nationalen Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder. Situationsanalyse. Bern: BJ.

Bundesrat (2022). Schutz von Kindern vor Gewalt in der Erziehung. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 20.3185 Bulliard-Marbach vom 4. Mai 2020. Bern: BJ.

Committee on the Rights of the Child (2011). General comment No. 13 (2011). Article 19: The right of the child to freedom from all forms of violence.

Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ (2019). Das Recht des Kindes auf eine Erziehung ohne Gewalt. Situation in der Schweiz, Handlungsbedarf und Forderungen der EKKJ. Ein Positionspapier der Eidgenössischen Kommission für Kinder- und Jugendfragen. Bern: EKKJ.

Fellmann et al. (2020). Lebensverläufe von Kindern und Jugendlichen in stationären Erziehungshilfen: Möglichkeiten und Grenzen von amtlichen Statistiken aus der Schweiz. In: Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz (ZKE) 2/2020, S. 134-150.

Fellmann L. / Schnurr St. (2016). Koordinierte kantonale Kinder- und Jugendhilfestatistiken. Begründungen, konzeptionelle Eckpunkte und Vorschläge für die Umsetzung. In: Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz (ZKE) 4/2016, S. 278-296.

Optimus-Studie (2018): Kindeswohlgefährdung in der Schweiz. Formen, Hilfen, fachliche und politische Implikation. Zürich: UBS Optimus Foundation.

Ribeaud, D. / Loher, M. (2022). Entwicklung von Gewalterfahrungen Jugendlicher im Kanton Zürich 1999-2021. Forschungsbericht. Zürich: Jacobs Center for Productive Youth Development, Universität Zürich.

# Anhang

## Anhang 1: Wortlaut des Postulates

19.3119

Postulat Feri Yvonne

Wissen zu Kindeswohlgefährdungen bündeln, damit die Unterstützungsleistung passt

---

Wortlaut des Postulates vom 14.03.2019

Der Bundesrat wird beauftragt zu prüfen, wie Daten zur Prävalenz und zu Ausprägungsformen von Gewalt an Kindern, die auf Bundesebene, in den Kantonen und bei Kinderschutzzorganisationen vorhanden sind, zu einer Gesamtschau zusammengeführt und systematisch ausgewertet werden, damit Lücken erkannt und behoben werden können.

Mitunterzeichnende

Aebischer Matthias, Barrile, Crottaz, Friedl Claudia, Hadorn, Kiener Nellen, Marti Min Li, Marti Samira, Meyer Mattea, Molina, Munz, Naef, Piller Carrard, Schenker Silvia, Schneider Schüttel, Seiler Graf, Wasserfallen Flavia (17)

Begründung

Bis zu 50 000 Kinder pro Jahr gelangen an Kinderschutzzorganisationen, weil sie psychische oder physische Gewalt erleben und Hilfe brauchen. Eine Studie, für welche erstmals auf gesamtschweizerischer Ebene Daten zu Kindeswohlgefährdungen erhoben wurden, zeigt einen grossen Handlungsbedarf und wirft weitere Fragen auf: Wer identifiziert Opfer von Misshandlungen? Wer identifiziert sie nicht, obwohl der Kontakt zu Kindern zum Berufsalltag gehört? Welche Gefährdungsformen kommen vor, und wie sehen die Begleitumstände aus? Erst wenn wir solche Informationen zu den Kindeswohlgefährdungen in der Schweiz haben, können wir Rückschlüsse auf das ganze Kinderschutzzsystem ziehen, Lücken erkennen und Massnahmen dort ansetzen, wo sie den betroffenen Kindern helfen.

Die heute vorhandenen Statistiken können dieses Ziel nicht verfolgen, denn sie sind lückenhaft oder decken "nur" einen Teilbereich ab. So beispielsweise die Statistik des Bundesamtes für Statistik (BFS) zur häuslichen Gewalt, welche nur polizeilich registrierte Gewaltdelikte registriert, wie beispielsweise Tötungsdelikte. Kindeswohlgefährdungen kennen jedoch viele Ausprägungsformen, die bei Kinderschutzzbehörden oder sonstigen Kinderschutzzorganisationen gemeldet werden und somit nicht in die BFS-Statistik gelangen. Ebenso fehlen in dieser Statistik Kinder, welche Gewalt unter ihren Eltern erleben müssen und somit psychischer Gewalt ausgesetzt sind.

Der Bundesrat hat 2018 in seinem Bericht "Massnahmen zum Schliessen von Lücken bei der Umsetzung der Kinderrechtskonvention" festgehalten, dass fehlende Daten einen wirksamen Kinderschutzz erschweren. Er will gezielt Massnahmen gegen Gewalt an Kindern entwickeln und stützt sich dabei auf die Ergebnisse der eingangs erwähnten Studie. Genau deshalb ist eine regelmässige, gesamtschweizerische Datenzusammenführung und -auswertung wichtig. Damit die Unterstützung so ausgestaltet wird, dass sie heute und morgen die gefährdeten Kinder zielsicher erreicht.

Stellungnahme des Bundesrates vom 22.05.2019

Der Bundesrat räumt der Bekämpfung von Gewalt an Kindern hohe Priorität ein. Auch ohne Zusammenführung und systematische Auswertung der auf Bundesebene, in den Kantonen und bei Kinderschutzzorganisationen vorhandenen Daten zeichnet sich Handlungsbedarf ab; dies zeigt unter anderem die im Postulat erwähnte Studie.

Um zu einer adäquaten Einschätzung der Prävalenz von Gewalt an Kindern zu gelangen, müssen nebst den Daten der gemeldeten Fälle (Hellfeld) diejenigen der nichtgemeldeten Fälle (Dunkelfeld) erhoben werden. Dies ist naturgemäss sehr aufwendig und mit Unsicherheiten behaftet. Die hohen Kosten einer solchen Datenerfassung würden den Erkenntnisgewinn bei Weitem übersteigen. Der Bundesrat hat in seiner Antwort auf die Interpellation Feri Yvonne 18.4122, "Durch Wissen den Schutz von Kindern stärken", bereits dargelegt, dass er es aus obgenannten Gründen nicht für angezeigt hält, eine Datenerfassung zur Prävalenz von Gewalt an Kindern einzurichten.

Der Bund hat bei der Bekämpfung von Gewalt an Kindern eine subsidiäre Rolle. In erster Linie sind die Kantone für Massnahmen gegen Gewalt an Kindern verantwortlich, sowohl für präventive Massnahmen wie auch für Unterstützungsangebote. Im Rahmen seiner Kompetenzen will der Bundesrat aber einen aktiven Beitrag zum Schutz der Kinder vor jeglicher Form von Gewalt leisten und deshalb die Ergebnisse aktueller Studien zur Kindeswohlgefährdung in der Schweiz nutzen, um gemeinsam mit den zuständigen Akteuren auf Bundes- und Kantonebene den Handlungsbedarf festzulegen. Entsprechend dem Handlungsbedarf sollen geeignete Massnahmen entwickelt werden, welche aufeinander abgestimmt sind (vgl. Bericht des Bundesrates vom 19. Dezember 2018, [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Sozialpolitische Themen > Kinder- und Jugendpolitik > Kinderrechte > Massnahmen zum Schliessen von Lücken bei der Umsetzung der Kinderrechtskonvention, Massnahmen 4 und 5, Handlungsfeld "Schutz der Kinder vor jeglicher Form von Gewalt").

Antrag des Bundesrates vom 22.05.2019

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung des Postulates.