

Steuerung und Finanzierung im Kinderschutz – Einführungsreferat im Rahmen des Dialoganlasses NFP 76 im September 2022

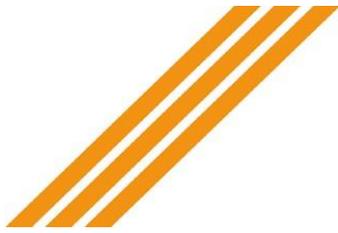
Prof. Dr. Martin Wild

Fürsorgerische Zwangsmassnahmen von staatlichen Behörden gegenüber Kindern und Erwachsenen sind Eingriffe in deren Grundrechte, welche ein Leben radikal verändern und beeinflussen können. Eindrücklich ist zum Beispiel die Geschichte von Ursula Biondi (vgl.

<https://www.humanrights.ch/de/anlaufstelle-strategische-prozessfuehrung/ausstellung/portraitserie/ursula-biondi>):

Sie wurde mit 17 Jahren schwanger in die Strafanstalt Hindelbank eingewiesen. Ihre «Straftat» bestand darin, dass sie sich in einen auch nur 23 jährigen Mann verliebt hatte und minderjährig schwanger wurde. Das Paar wollte heiraten und als Familie zusammenleben. Ihre Familie und die Behörden legten ihnen jedoch so viele Steine in den Weg, dass sie nach Italien flüchteten. Weil Ursula Biondi minderjährig war, wurde sie von Interpol in Gewahrsam genommen, in die Schweiz zurückgebracht und auf Beschluss der Amtsvormundschaft «zum Schutz des ungeborenen Kindes» in die geschlossene Arbeitsanstalt Hindelbank eingewiesen. Die Eltern unterschrieben die Einweisung in der Hoffnung, Ursula Biondi vom Kindsvater fernzuhalten. Sie wussten jedoch nicht, dass Hindelbank ein Gefängnis ist. Ihnen wurde gesagt, die Tochter erhalte dort eine Ausbildung in Haus- und Säuglingspflege. Ein Jahr lang verbrachte Ursula Biondi in Hindelbank und kämpfte einen einsamen Kampf um ihren Sohn und ihre Freiheit. Schwer traumatisiert wurde sie nach einem Jahr entlassen, flüchtete nach Genf und baute sich dort nach und nach ein neues Leben in der permanenten Angst auf als «Kriminelle» erkannt zu werden. Erst mit über fünfzig Jahren getraute sie sich, über ihr Schicksal und das Unrecht zu sprechen, welches ihr widerfahren ist.

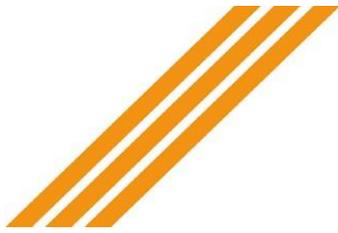
Wie der Schlussbericht «Organisierte Willkür» der Unabhängigen Expertenkommission Administrative Versorgung aufzeigt, wurden zwischen 1930 und 1981 mindestens 20 bis 40 Tausend Menschen (ebd. S. 15) administrativ versorgt. Viele von ihnen berichten wie Ursula Biondi von Isolation, Verzweiflung, Gewalt, Erniedrigung, Ausbeutung, Zwangsarbeit und lebenslanger Traumatisierung und Stigmatisierung. Sie machen auf verstörende Weise darauf aufmerksam, dass auch die Schweiz mit seiner direkten Demokratie und Hort des humanitären Völkerrechts nicht davor gefeit war, in unverhältnismässiger Art und Weise über das Leben von Menschen zu entscheiden und ihnen ihre persönliche Freiheit zu nehmen, sondern sie zudem so massiv zu drangsalieren, dass viele von ihnen ein Leben lang unter den Folgen leiden (ebd. S. 18).



Es ist richtig und wichtig, dass der fürsorgerische Freiheitsentzug heute rechtlich stark geregelt ist, Fachleute mit verschiedener Expertise in die Verfahren involviert sind und entsprechende Verfügungen auf dem Rechtsweg angefochten werden können. Heute sind die Anstrengungen gross, individualisierte und partizipative Lösungen zu finden, welche dem Wohle der betroffenen Kinder und Erwachsenen dienen. Wir können davon ausgehen, dass heute Familie und Behörden Mittel und Wege finden würden, um einer Jugendlichen in einer ähnlichen Situation wie Ursula Biondi zu unterstützen, ihr Kind zu bekommen, eine Familie zu gründen und eine Ausbildung zu absolvieren.

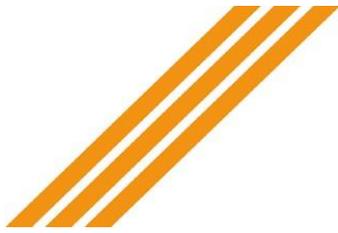
Der Weg zum heutigen elaborierten System war jedoch ausserordentlich lang und die Häufung von schrecklichen Ereignissen, welche vielen Menschen widerfahren ist, lässt vermuten, dass nicht Fehlverhalten in Einzelfällen vorliegt, sondern Systemfehler bestanden, welche gesellschaftlich toleriert und viel zu lange tabuisiert und nicht bearbeitet wurden. Der bereits erwähnte Schlussbericht (S. 23) stellt fest, dass diese Versorgungspraxis starke Gemeinsamkeiten aufgewiesen hat, welche Schicksale wie dasjenige von Ursula Biondi möglich machten: Gesellschaftlich bestand ein hoher gesellschaftlicher Konformitätsdruck sowie ein stark hierarchisches Gesellschaftsverständnis, welches Individualität noch kaum zulies. Gepaart waren diese Haltungen mit einem schleppenden Ausbau des schweizerischen Sozialstaats sowie der späten Durchsetzung grundrechtlicher Standards. Im Vollzug besaßen die zuständigen Behörden eine kaum kontrollierte Entscheidungsmacht, weil Verfahrensrechte für die Betroffenen weitgehend fehlten. Die Anstalten waren damals multifunktional und wenig spezialisiert und in vielen Fällen gegenüber dem Strafvollzug durchlässig.

Auch wenn es lange und zu lange dauerte: Es ist es ein wichtiges Zeichen, dass Politik und Gesellschaft heute das zugefügte Leid anerkennen. Es ist nicht zufällig, dass am 10. September 2010 in der Strafanstalt Hindelbank ein Gedenkanlass stattfand und sich Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf im Rahmen eines Gedenkanlasses im Namen des Bundes offiziell für das Unrecht entschuldigte, welches den rund 40'000 betroffenen Menschen widerfahren ist. Am 11. April 2013 schliesslich anerkannte Bundesrätin Simonetta Sommaruga im Casino Bern zusammen mit Vertreter*innen der Kantone, Gemeinden, Kirchen und Verbände das geschehene Unrecht. Im Namen des Bundesrates bat sie ehemalige Verdingkinder und andere Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen um Entschuldigung gab die Einsetzung des Runden Tisches sowie die Einrichtung kantonaler Anlaufstellen und eines Härtefallfonds bekannt, der allerdings nur spärliche 25'000 Franken pro betroffene Person ausbezahlte. Ein Bundesgesetz machte dann unter anderem auch die nationale wissenschaftliche Aufarbeitung und schliesslich das NFP 76 Fürsorge und Zwang möglich.



Das NFP 76 zeichnet sich aus, dass es einen breiten Fächer von Themen aus interdisziplinärer Perspektive bearbeitet, den gesellschaftlichen, fachlichen und wissenschaftlichen Diskurs über Fragen des Kindes- und Erwachsenenschutzes sichtbar belebt und bereits heute verschiedene neue Initiativen zur Folge hat wie zum Beispiel die genauere Untersuchung der Adoptionspraxen in einzelnen Kantonen. Die heutige Tagung steht unter dem Thema «Steuerung und Finanzierung im Kinderschutz». Was haben die beiden Themen miteinander zu tun? Und inwiefern waren und sind sie im Kontext der fürsorgerischen Zwangsmassnahme relevant? Der bereits zitierte Schlussbericht der unabhängigen Expertenkommission Administrative Versorgung gibt uns Hinweise. Der Bericht stellt die Frage, weshalb die als pädagogisch-erzieherischen Massnahmen deklarierten Anstaltseinweisungen den gegenteiligen Effekt hatten und die Situation der betroffenen Menschen nicht verbesserten, sondern im Gegenteil in vielen Fällen verschlechterten. Der Bericht benennt glasklar, dass die «desolate Vollzugssituation zu einem guten Teil Folge einer chronischen Mittelknappheit» war. «Infolge der finanzpolitischen Prioritätensetzung der Kantone waren die Vollzugseinrichtungen weder infrastrukturell noch personell in der Lage, einen menschlichen und sozialintegrativen Vollzug sicherzustellen. Auch wenn sich die Situation der Einrichtungen ab den 1960er Jahren verbesserte, standen Bemühungen um soziale Integration und der Respekt gegenüber den eingewiesenen Personen weiterhin *hinter* finanziellen und vollzugspragmatischen Überlegungen zurück. Lange der Logik der traditionellen Armenfürsorge verhaftet, wurden Kosten in Form von Arbeit und Kostgeldern auf die eingewiesenen Personen überwältzt» (ebd. S. 214f.).

Sind diese Zusammenhänge zwischen Steuerung und Finanzierung auch heute noch relevant? Ich möchte Ihnen dazu ein persönliches Erlebnis schildern: Ich bin Mitglied der Sozialhilfekommission der Stadt Bern. Die Sozialbehörde ist für die Strategie und Kontrolle der Sozialhilfe zuständig. Es kommt immer wieder vor, dass Kinderschutzmassnahmen in Familien verfügt werden, welche Sozialhilfe beziehen. Auch in unserer Kommission erhoben sich Stimmen, welche die Frage stellten, weshalb denn die Sozialhilfe teure Kinderschutzmassnahmen wie zum Beispiel eine sozialpädagogische Familienbegleitung bezahlen müsse und ob denn das Prinzip «Wer zahlt, befiehlt» nichts mehr gelte. Es brauchte eine vertiefte Auseinandersetzung, um akzeptieren zu können, dass es eine Errungenschaft ist, dass in diesem Fall Entscheid und Finanzierung nicht aus einer Hand passiert, sondern eigene Instanzen mit geregelten Verfahren Kinderschutzmassnahmen verfügen und die Sozialbehörde verpflichtet ist, die Rechnung zu bezahlen.



Schweizerische Vereinigung für Sozialpolitik (SVSP)
Association Suisse de Politique Sociale (ASPS)
Associazione Svizzera per la Politica Sociale (ASPS)

Die Geschichte aber auch die Gegenwart zeigt: Steuerung und Finanzierung haben massgeblichen Anteil daran wie Kinderschutzmassnahmen verordnet und umgesetzt werden und ob sie tatsächlich dem Ziel dienen, das Wohlergehen der betroffenen Kinder zu fördern. Dasselbe gilt für sozialpolitische Massnahmen: Nur mit einer nachhaltigen Finanzierung und Steuerung können sie die Wirkungen entfalten, welche ihre Zweckbestimmung sind.

Literatur

Unabhängige Expertenkommission Administrative Versorgung (Hrsg.): Schlussbericht Organisierte Willkür – Administrative Versorgungen in der Schweiz 1930-1981. Zürich: Chronos Verlag 2019;
<https://www.uek-administrative-versorgungen.ch/forschung/schlussbericht?filter=0>