

## Early Prevention – Frühe Prävention

Erfahrungen und Strategien aus 12 Ländern



Brasilien  
China  
Chile  
Deutschland  
Finnland  
Großbritannien  
Italien  
Japan  
Niederlande  
Südafrika  
Türkei  
Ungarn



Arbeitsstelle Kinder- und  
Jugendkriminalitätsprävention

Band 10



Informationszentrum  
Kindesmisshandlung /  
Kindesvernachlässigung

# Early Prevention – Frühe Prävention

Erfahrungen und Strategien  
aus 12 Ländern

Brasilien  
China  
Chile  
Deutschland  
Finnland  
Großbritannien  
Italien  
Japan  
Niederlande  
Südafrika  
Türkei  
Ungarn



**Arbeitsstelle Kinder- und  
Jugendkriminalitätsprävention**

**Band 10**



Informationszentrum  
Kindesmisshandlung/  
Kindesvernachlässigung

Zitiervorschlag:

Arbeitsstelle Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention und  
Informationszentrum Kindesmisshandlung/Kindesvernachlässigung (Hrsg.):  
Early Prevention – Frühe Prävention.  
Strategien und Erfahrungen aus 12 Ländern.  
München.

© Deutsches Jugendinstitut, München

Arbeitsstelle Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention und  
Informationszentrum Kindesmisshandlung/Kindesvernachlässigung

Telefax: (089) 623 06-162

Internet: [www.dji.de/jugendkriminalitaet](http://www.dji.de/jugendkriminalitaet), [www.dji.de/ikk](http://www.dji.de/ikk)

Email: [jugendkriminalitaet@dji.de](mailto:jugendkriminalitaet@dji.de), [ikk@dji.de](mailto:ikk@dji.de)

ISBN: 978-3-935701-30-3

Layout und Umschlagentwurf: Erasmî + Stein, München

Druck: Grafik + Druck GmbH, München

Printed in Germany

## Inhaltsverzeichnis

- 5**      **Vorwort**
- 13**     **Brasilien**  
Silvia Mara Corso  
**Frühe Prävention in Brasilien: Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung**
- 27**     **Chile**  
Andreas Hein / Marcela Buzzetti  
**Prävention von Gewalt und Delinquenz ausgehend von Kindern – Programme und Politik in Chile**
- 47**     **China**  
Ju Qing  
**Erziehung von Kindern und die Prävention von Delinquenz in China**
- 61**     **Deutschland**  
Beate Galm / Susanna Lillig / Heiner Schäfer / Manuela Stötzel  
**Gewalt vermeiden – Prävention im deutschen Kinderschutz**
- 83**     **Finnland**  
Kajja Kempainen  
**Prävention von Gewalt gegen Kinder in Finnland**
- 101**    **Großbritannien**  
Paul Naylor  
**Kinderschutz: Aktuelle Politik und Praxis in Großbritannien**
- 121**    **Italien**  
Gaetano de Leo / Chiara Pecorari / Laura Volpini  
**Das Sozialsystem Italiens und die Prävention von Gewalt gegen Minderjährige**
- 135**    **Japan**  
Minoru Yokoyama  
**Frühe Hilfen, Schutz und Intervention für Kinder in Japan**
- 151**    **Niederlande**  
Harrie Jonkman  
**Gewaltprävention in den Niederlanden: Auf dem Weg zu einer Politik effektiver Prävention**
- 173**    **Südafrika**  
Carol Bower  
**Prävention und Schutz vor Kindesmisshandlung – Die Situation in Südafrika**
- 193**    **Türkei**  
Handan Yokus Sevük  
**Frühe Prävention in einem Land zwischen Tradition und Moderne**
- 211**    **Ungarn**  
Maria Herczog  
**Frühe Prävention: Politik und Praxis in Ungarn**



## Vorwort

Es liegt gleichsam in der Logik der Sache selbst, dass diejenigen, die sich mit Prävention beschäftigen, die Tendenz haben, immer früher ansetzen zu wollen. Weil jede biografische Konstellation eine Vorgeschichte hat, nähert sich präventives Denken über kurz oder lang dem Zeitpunkt der Geburt, und manchmal – im pädagogischen Überschwang – noch darüber hinaus, wenn beredt die für die Entwicklung der neuen Erdenbürger förderlichen und hemmenden pränatalen Einflüsse unter die Lupe genommen werden sollen.

So darf es zunächst nicht überraschen, dass auch die Arbeitsstelle Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention am Deutschen Jugendinstitut in München auf die Idee kam, schon früh das Thema frühe Prävention aufzugreifen, zumal dies bereits in einem Beitrag der Arbeitsstelle für die vom Deutschen Forum für Kriminalprävention eingerichtete Arbeitsgruppe Hate Crime aufgegriffen wurde (Schäfer 2006).<sup>1</sup> Im Mittelpunkt des Vorhabens der Arbeitsstelle sollte die Gewaltprävention stehen, was nahe lag, weil eine ganze Reihe von nationalen und internationalen Studien Hinweise darauf lieferten, dass Gewalt im Kindes- und Jugendalter frühe Wurzeln hat. Weil es im Deutschen Jugendinstitut das Informationszentrum Kindesmisshandlung/Kindesvernachlässigung gibt, das sich vor allem mit der Gewalt gegen Kinder befasst, drängte sich eine Kooperation der beiden Projekte im DJI geradezu auf. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Forschungsfelder, aber auch der Praxiszugänge war es günstig, die verschiedenen Gewaltformen – Gewalt gegen Kinder und Jugendliche (physische, psychische, sexuelle Misshandlung sowie Vernachlässigung) und Gewalt ausgehend von Kindern und Jugendlichen – in den Mittelpunkt einer Auseinandersetzung mit »early prevention« zu rücken.

Während »early prevention« in den USA und in Australien schon länger auch unter dem Fokus »Gewalt« und »Kriminalität« debattiert wurde, sind solche Debatten für Deutschland vergleichsweise jung. Unter diesem Fokus geraten inzwischen Angebote und Maßnahmen in den Blick, die die Lebensbedingungen von Kindern, Familien und Nachbarschaften verbessern sollen. Sie richten sich weniger gegen Gewalt und Kriminalität, sondern wollen die Lebensbedingungen von Kindern, Jugendlichen und Familien insgesamt verbessern. Und sie gehen von einem Public-

1 Die gesamte Veröffentlichung liegt zur Zeit als Manuskript vor und erscheint voraussichtlich 2006 als Endbericht.

Health-Ansatz aus, also von einem deutlich weiteren Begriff als in Deutschland lange üblich.

Zugleich wurden in den letzten Jahren auch in Deutschland eine ganze Reihe zusätzlicher Bemühungen gestartet, die im Kern vorrangig auf die frühzeitige Kontaktaufnahme mit jenen Familien zielen, die, aus welchen Gründen auch immer, als so belastet gelten, dass das Risiko für eine Kindeswohlgefährdung erhöht ist.

Nordrhein-Westfalen hat Ende 2001 reagiert und ein Modellprojekt »Soziales Frühwarnsystem« installiert. An sechs Standorten wurden seitdem Indikatoren und Instrumente entwickelt, mit denen sozial riskante Entwicklungen früher erkannt werden sollen. Dabei mussten nicht in allen Fällen neue Ressourcen geschaffen werden; es konnten auch lokal bereits vorhandene Ressourcen gebündelt und Verantwortlichkeiten vor Ort definiert werden. Koordinierte und zielgerichtete Aktionen folgen dem Rhythmus »wahrnehmen, warnen, handeln«. Kindesvernachlässigung, Entwicklungs- und Verhaltensauffälligkeiten sowie mangelnde Ernährung stehen im Mittelpunkt (vgl. Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familien des Landes NRW 2003). Dies ist nur ein Beispiel dafür, dass die in anderen Ländern vorhandenen Entwicklungen in Deutschland aufgegriffen wurden und die Entwicklung von Frühwarnsystemen mit verbindlichen Reaktionsketten auf der politischen Agenda deutlich an Gewicht gewinnen konnte.

Richtet man aber z. B. die Aufmerksamkeit früher Prävention weg von der Verbesserung der allgemeinen Lebensumstände hin auf eingeschränkte Ziele wie Gewalt und Kriminalität, dann stellt sich die grundsätzliche Frage: Wie kann die »normale« gute Arbeit in den Einrichtungen von der Prävention mit spezifischem Ziel unterschieden werden? Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit sich präventive Strategien zielgerichtet auf die Verhinderung riskanter Entwicklungen richten und wirksam sein können?

Denn professionell ausgebaute und komplexe pädagogische Systeme, in denen qualifiziert pädagogisch gearbeitet wird, wie z. B. in den vorschulischen, schulischen und außerschulischen Einrichtungen, haben im Hinblick auf sozial unerwünschtes Verhalten von Kindern und Jugendlichen auch präventive Wirkungen. Unter günstigen Bedingungen kann diese Arbeit auch nachhaltig sein. Erforderlich sind dafür neben anderem eine hohe Prozessqualität der Arbeit, gute Rahmenbedingungen sowie ein hohes Niveau in der Aus- und Fortbildung. Damit ist aber eine Pädagogik

gekennzeichnet, die unabhängig von spezifischen Problemen alle Kinder und Jugendlichen in den Blick bekommt. Bei einer speziellen und zielgerichteten Prävention, wie z. B. bezogen auf Gewalt oder Kriminalität, müssen in den Einrichtungen konkrete Problembereiche und Ziele beschrieben werden und bei einzelnen Kindern genau beschreibbare schwierige Entwicklungen erkennbar sein. Hier müssen z. B. Kinderärzte, Kinderkrippen und Kindergärten (die ersten Institutionen, die alle Kinder in Deutschland besuchen können), Schulen (die einzige Institution, die alle Kinder in Deutschland besuchen müssen) und Jugendhilfe (die Angebote unterliegen dem Prinzip der Freiwilligkeit) ansetzen.

Frühe Prävention muss in diesem Kontext heißen:

- Wogegen richtet sich frühe Prävention?
- Welche Indikatoren lassen sich beschreiben?
- Ab wann wird Verhalten riskant?
- Werden die Risiken von den Einrichtungen wahrgenommen?
- Werden in den Einrichtungen zielgerichtete Reaktionen entwickelt?
- Gibt es Kooperationen und Vernetzungen?

Bei den gemeinsamen Gesprächen der DJI-Projekte *Arbeitsstelle* und *Informationszentrum* wurde schnell sichtbar, wie stark der eigene fachliche Blick durch die nationalen rechtlichen bzw. institutionellen Rahmenbedingungen sowie die hiesigen Diskurstraditionen geprägt war. Und es entstand der Wunsch, den Blick über die eigenen Grenzen und Begrenzungen hinaus zu wagen, um wenigstens exemplarisch der Frage nachzugehen, wie mit dem Thema der frühen Gewaltprävention in anderen europäischen und außereuropäischen Ländern umgegangen wird.

Nach aufwändigen Recherchen konnte schließlich im Herbst 2004 in Leipzig ein zweitägiges internationales Kolloquium stattfinden, auf dem Vertreterinnen und Vertreter aus Großbritannien, Italien, den Niederlanden, Ungarn sowie Brasilien und der Türkei eine Darstellung der jeweiligen nationalen Strategien gaben. Chile, China, Finnland, Japan und Südafrika konnten am Workshop aus Gründen der Kapazität nicht teilnehmen und wurden um eine schriftliche Darstellung gebeten.

Die Auswahl der teilnehmenden Länder folgte einerseits den vorhandenen Kontakten der beiden DJI-Projekte und andererseits der Logik, neben den Early-Prevention-Entwicklungen in den eher bekannten europäischen Ländern wie den Niederlanden, Großbritannien oder Finnland auch eher unbekanntere Entwicklungen wie in Italien oder Ungarn vorzustellen. Außerdem waren die Veranstalter interessiert an den Entwicklungen in der Türkei, einem Land, um dessen Zugehörigkeit zu Europa ein Streit durch

die Politik in der EU geht. Die Veranstalter gingen davon aus, dass die vielfältigen Entwicklungen in der Türkei den deutschen Fachkräften eher unbekannt sind und es deshalb dringend geboten schien, hier eine erste Abhilfe in Form eines Einblicks zu schaffen. Gleichzeitig sollte der Blick auch erweitert werden z. B. nach Asien (um einen Beitrag gebeten wurden China und Japan), nach Afrika (hier war leider nur der Blick nach Südafrika möglich, andere Versuche scheiterten) und Südamerika (teilnehmen konnte Brasilien, um einen Beitrag gebeten wurde Chile). Die Autorinnen oder Autoren waren den Veranstaltenden teilweise persönlich bekannt, aber es mussten in manchen Fällen die Kontakte erst hergestellt werden wie z. B. nach Japan oder Südafrika.

Die Vorträge sowohl im internationalen Kolloquium als auch die dann angefragten Beiträge der nicht eingeladenen Autorinnen und Autoren legten Einblicke in die Entwicklungen ihrer jeweiligen Länder vor. Diese sind trotz des Versuchs einer Vereinheitlichung seitens der Herausgeber in Form und Struktur unterschiedlich geblieben und legen die Schwerpunkte jeweils auf die nationalen Entwicklungen oder die vorhandenen Programme. Deutlich werden darin auch die unterschiedlichen Professionen und Sichtweisen der einzelnen Autorinnen und Autoren, sodass sich eine persönlich gefärbte Darstellung einerseits nicht vermeiden ließ, andererseits aber durchaus auch gewollt war. Diese vielseitigen Darstellungen gewähren differenzierte Einblicke in die Strategien der beteiligten Länder und sollen Interesse wecken, sich mehr mit den Entwicklungen außerhalb Deutschlands zu befassen, und wenn dies gelungen ist, dann haben sich das Vorhaben und seine Verbreitung gelohnt.

Im Anschluss an das Kolloquium wurden die vorgelegten Papiere überarbeitet und – soweit machbar, um Vergleiche zwischen den beteiligten Ländern möglich zu machen – entsprechend unseren Vorgaben ergänzt. Manche Autorin und mancher Autor mögen uns dabei zwischendurch verwünscht haben. Auf wenigen Seiten sollten dem deutschen Publikum zugleich die institutionellen Rahmenbedingungen der frühen Gewaltprävention in dem jeweiligen Land, die Strategien und die bislang vorliegenden Erfahrungen nachvollziehbar zusammengefasst werden. Das sind genau genommen Themen, mit denen man ganze Handbücher füllen könnte. Allen Beteiligten, die sich auf dieses Wagnis und den damit zusammenhängenden schwierigen und langwierigen Balanceakt eingelassen haben, sei an dieser Stelle noch einmal herzlich gedankt. Denn nicht nur die unterschiedlichen Professionen und Institutionen, in denen die Autorinnen und Autoren den jeweiligen nationalen Traditionen verhaftet sind, auch deren Bereitschaft, sich auf den für sie neuen und teilweise

vielleicht unverständlichen deutschen Blick einzulassen, stellten für alle Beteiligten eine neue Herausforderung dar.

Der vorliegende Band dokumentiert die Ergebnisse dieser Bemühungen. Auch wenn aufgrund der vielschichtigen Herausforderungen bei der Texterstellung, der Übersetzung der Texte mit dem Versuch, die Interessen der deutschen Leserschaft zu treffen, und der Rückkoppelungen mit den Autorinnen und Autoren viel Zeit ins Land gegangen ist, belegt die Lektüre mehreres. Zum einen enthält schon der kursorische Blick auf die Traditionen anderer Länder – und mehr als ein solcher Einblick kann es zunächst nicht sein – eine Fülle von interessanten Informationen und regt darüber hinaus – vorsichtig formuliert – an nicht wenigen Stellen auch Nachdenklichkeiten über die hiesigen Diskussionen an. Dies gilt vorrangig für die Mitgliedsländer der EU, weil im zusammenwachsenden Europa über kurz oder lang die Frage auftauchen wird, wie man mit so unterschiedlichen Wegen, wie sie z. B. Deutschland und England in diesem Bereich gegangen sind, mittelfristig umgehen wird.

Das gilt aber auch für die außereuropäischen Länder, weil in einer sowohl medial wie auch real global vernetzten Welt der Vergleich der Bedingungen des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen nicht nur unerschwellig schon längst die Diskurse und Politiken prägt. Zwar konkurriert man bislang nur um die Länge der schulischen und beruflichen Ausbildungszeiten, die Vergleichbarkeit und Exzellenz der Qualifikationen, die Qualität des erworbenen Wissens und die Qualität des (vor-)schulischen und schulischen Systems. Es ist jedoch nicht viel Fantasie vonnöten, sich vorzustellen, dass der allerorten beobachtbare und nicht zuletzt durch die Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen mit provozierte sozialstaatliche Umbau auch die anderen Felder des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen tangieren dürfte und dabei über kurz oder lang auch Fragen des Umgangs mit Delinquenz und Gewalt im Kindes- und Jugendalter neu zur Debatte stehen.

Die Beiträge sind aber noch aus einem anderen Grund hilfreich. Obwohl das Kolloquium explizit auf frühe Gewaltprävention fokussiert war, zeigen alle Beiträge, dass mit der Vorverlagerung der Prävention offenbar zugleich auch eine Öffnung und Entgrenzung des Gegenstandsfeldes verbunden ist. Die Bezugnahme auf späteres, möglicherweise gewalttätiges Handeln als Jugendlicher oder (junger) Erwachsener rückt in den Hintergrund. Selbst angesichts jener problematischen Konstellationen, für die die Forschung sowie alle Praxiserfahrung behaupten würden, dass über die innerfamilialen Bedingungen und Gewalterfahrungen erhebliche

Gewaltpotenziale an die nachwachsende Generation »vererbt« würden, vermeiden es alle Autorinnen und Autoren, lineare Zusammenhänge zu behaupten.

In vielen Ländern inner- und außerhalb Europas haben die UN-Kinderrechtskonvention und in deren Sog die Entwicklung von nationalen Strategien für die Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder an Bedeutung gewonnen. In einigen Ländern sind nationale Strategien entwickelt worden, die einerseits sehr stark an Bildung (z. B. Brasilien) und an dem Kampf gegen Kindersterblichkeit, Kinderarbeit und Kinderschutz oder an der Gesundheit (z. B. der Kampf gegen die Folgen der Aids-Pandemie) ansetzen, deren Mängel bzw. deren Überforderung die gewollte Realisierung der Kinderrechte und den Kinderschutz aber andererseits (anders als z. B. in England) gleichsam unmöglich machen. Auch die Bevölkerungspolitik in den asiatischen Ländern, z. B. China mit seiner »one child policy«, hat massive Auswirkungen auf den Kinderschutz gehabt. Beklagt wird hintergründig eine zu starke Fokussierung auf eine Generation, die unter zu starker Kuratel der Älteren steht und wie z. B. in Japan geradezu »verweicht«.

Unter diesen Prämissen sind folgerichtig die Ausrichtungen der jeweiligen Beiträge unterschiedlich gestaltet, jedoch häufig sind explizite Angebote für die Eltern Bestandteil der Strategien geworden. Zum einen sind staatliche Angebote wie die Förderung des Schulbesuchs in Brasilien durch finanzielle Anreize für die Eltern entwickelt worden, sodass der Schulbesuch der Kinder erst möglich geworden ist. Zum anderen werden in vielen Ländern pädagogische Angebote für die Eltern im Aufziehen der Kinder bevorzugt, indem Kurse und Kontrollen wie z. B. in China eingerichtet und ausgebaut worden sind. Die staatlichen Hilfen und damit verbundenen Kontrollen haben immer einen explizit benannten Bezug auf die UN-Kinderrechtskonvention im Blick behalten und insofern kann diesen Rahmenrichtlinien große Bedeutung für das Aufwachsen der Kinder in europäischen und außereuropäischen Ländern zugesprochen werden. Allein diese Erkenntnis macht deutlich, wie stark die Angleichung trotz jeweils unterschiedlicher nationaler Ausprägungen voranschreitet und wie dringlich ein gemeinsamer Austausch unter verschiedenen Perspektiven ist. Auch wenn die nationalen Ausprägungen auf der Grundlage der kulturellen und ökonomischen Unterschiede differieren, gemeinsam ist ihnen doch gleichwohl die Erkenntnis, dass der Schutz der Kinder und Jugendlichen im Aufwachsen eine Investition in eine bessere Zukunft ist. Auch wenn die Reichtümer ungleich verteilt sind, die Möglichkeiten differieren (z. B. reichen die Ressourcen in Deutschland für

vieles aus, während in anderen Ländern wie z. B. in Südafrika die Aids-Krankheit mit ihren Auswirkungen drastische Einschränkungen zur Folge hat) und dementsprechend die Schwerpunkte anders gesetzt sind, ein Austausch ist allemal befruchtend und anregend.

Dieses Kolloquium kann nur ein erster Schritt, ein Anfang sein. Gleichzeitig ist es aber auch ein Beleg dafür, dass der Blick über die eigenen Grenzen sinnvoll und möglich ist. Der vorliegende Band gibt einen Einblick in die Praxis von zwölf sehr unterschiedlichen Ländern und die dabei jeweils zu bewältigenden Herausforderungen. Diese aufzugreifen und weiterzuführen, wird eine Herausforderung nicht nur für die beiden DJI-Projekte sein, sondern hoffentlich auch für andere in diesem Bereich forschende und arbeitende Institutionen und Personen. Wenn sich niemand von den unterschiedlichen Entwicklungen und Ausrichtungen abschrecken lässt, über die Grenzen schaut und auch offen für den Bezug zu anderen Professionen ist, dann wird, so ist jedenfalls unsere Erfahrung, eine fruchtbare Auseinandersetzung beginnen können.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter  
der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention und  
des Informationszentrums Kindesmisshandlung/Kindesvernachlässigung

## Literatur

**Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen/ISA – Institut für soziale Arbeit (Hrsg.) (2003):** Soziale Frühwarnsysteme in NRW – Wertvolle Beispiele aus der Praxis. Dokumentation. Fachtagung 24. März 2003. Münster

**Schäfer, Heiner (2006):** Frühe Prävention – Vorurteilskriminalität. In: Bundesministerium der Justiz (Hrsg.): Projekt Primäre Prävention von Gewalt gegen Gruppenangehörige – insbesondere: junge Menschen. S. 95-119



## Brasilien

Silvia Mara Corso

### Frühe Prävention in Brasilien: Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung

Während in Brasilien der Rückgang der Kindersterblichkeit in den letzten Jahrzehnten gefeiert wird, berichtete die Unesco (2004), dass Gewalt gegen Jugendliche (15 – 24 Jahre) seit den 80er Jahren stetig zugenommen hat. 1980 kamen 30 Morde auf 100.000 Jugendliche, eine Zahl, die schon damals beeindruckend war, doch zwanzig Jahre später hat sich diese auf über 52 Morde erhöht. Wenn diese Mordrate mit denen in Europa verglichen wird, z. B. mit Frankreich (0,5 Morde auf 100.000 Jugendliche), dann versteht man, dass manche von einer »Epidemie« in Brasilien sprechen. Armut und soziale Ungleichheit<sup>1</sup> sind Faktoren, die zur Gewalt (besonders Gewalt gegen und durch Jugendliche) beitragen. Eine von der Brasilianischen Regierung in Auftrag gegebene und 2002 veröffentlichte Studie über jugendliche Straftäter zeigte zum Beispiel, dass zwei Drittel von ihnen aus Familien mit einem Einkommen von weniger als zwei Mindestlöhnen<sup>2</sup> kommen und 86 % keinen Abschluss der achtjährigen Schulpflicht vorweisen können.

Die vorige wie auch die jetzige Regierung versuchen, Armut und soziale Ungleichheit mit einer Reihe von Sozialprogrammen, die die Einkommen verbessern, zu bekämpfen. Die Programme setzen vor allem bei der Sicherstellung eines regelmäßigen Schulbesuchs an. Dass dies besonders wichtig ist, wird deutlich, wenn man beachtet, dass gegenwärtig etwa zwei Millionen Jugendliche im Alter von 15 bis 17 Jahren der Schule fernbleiben.

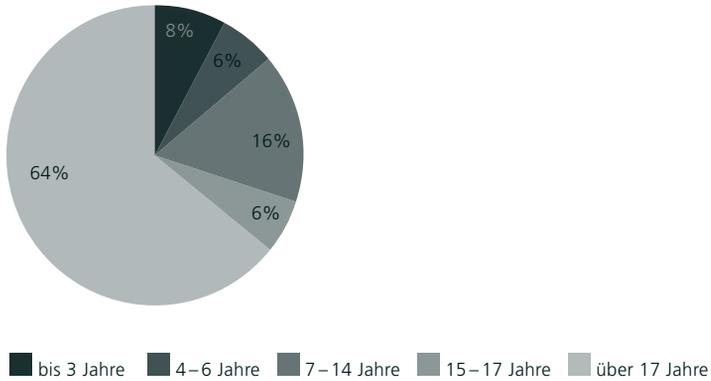
Die brasilianische Bevölkerung ist sehr jung, wie sich an den Daten der vom Brasilianischen Statistischen Bundesamt IBGE<sup>3</sup> im Jahre 2000 durchgeführten Volkszählung ablesen lässt. Die Altersgruppe der unter 17-Jährigen stellt 36 % der Bevölkerung.

1 Die Einkommensverteilung in Brasilien ist eine der ungerechtesten weltweit: Etwa 50 % der Bevölkerung verfügen über 14 % des Nationaleinkommens, während 10 % der Bevölkerung über 50 % verfügen.

2 Ein Mindestlohn entspricht R\$ 300, d. h. etwa 107 € – Stand September 2005.

3 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Diagramm 1: Altersstruktur der brasilianischen Bevölkerung



IBGE – Censo Demográfico 2000

Der Anteil der Kinder und Jugendlichen, die in Familien mit einem Einkommen von bis zu einem halben Mindestlohn pro Kopf leben, ist extrem hoch, wie man Tabelle 1 entnehmen kann. Besorgniserregend sind auch die starken regionalen Unterschiede.

Tabelle 1: Kinder und Jugendliche, die in Familien mit bis zu einem halben Mindestlohn Einkommen leben

Region	bis 6 Jahre	7 bis 14 Jahre	15 bis 17 Jahre
	%	%	%
Nord	41,3	40,7	21,6
Nordost	61,5	60,3	36,3
Südost	25,0	22,5	10,7
Süd	28,8	25,9	12,6
Mitte / West	31,7	29,6	15,4
Brasilien	39,0	37,2	20,2

Unicef/IBGE 2001

Aus diesem Grund konzentrieren sich die Anstrengungen des Staates, der Bundesländer sowie der Städte und Gemeinden auf präventive Maßnahmen für die Bevölkerung mit dem niedrigsten Einkommen, um die soziale Ausgrenzung des großen Anteils von Kindern und Jugendlichen zu verhindern.

## Die Bildungssituation von Kindern und Jugendlichen in Brasilien

Trotz der Bemühungen in den letzten Jahren zur Bekämpfung des Analphabetismus liegen die Analphabetenquote immer noch bei 13 % und der Anteil der funktionalen Analphabeten sogar bei 38 % der Bevölkerung. Das niedrige Niveau der Schulbildung ist ein wichtiger Faktor der sozialen Ausgrenzung und trägt erheblich zur Armut bei. Deshalb konzentrieren sich die Anstrengungen der Regierung zur sozialen Integration auf den Bereich der Bildung.

Das brasilianische Bildungssystem ist in drei Stufen organisiert:

- a) Zur Grundstufe (Educação Básica) zählen die Vorschule und die Grundschule (Ensino Fundamental) mit insgesamt acht Schuljahren.
- b) Die Mittelstufe (Ensino Médio) dauert drei Jahre.
- c) Die Oberstufe (Educação Superior) ist das Studium an der Universität.

In jeder Stufe gibt es Angebote öffentlicher Institutionen, sowohl von Seiten des Staates als auch seitens der Bundesländer sowie der Städte und Gemeinden. Die Angebote sind unentgeltlich, im Gegensatz zu denen privater Institutionen.

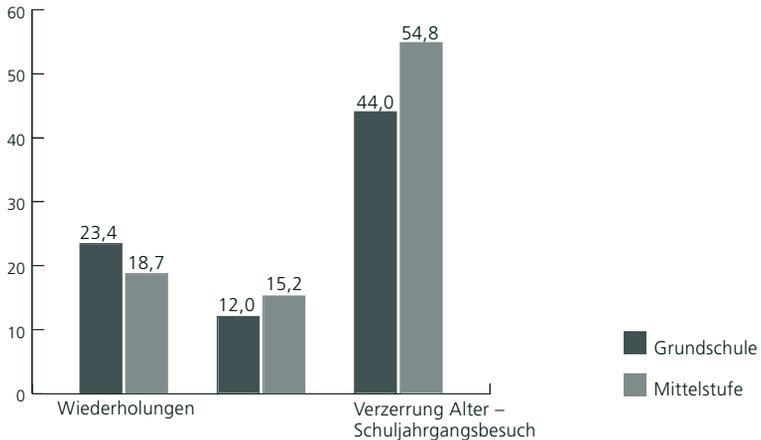
Zur Vorschulbildung gehören die Kinderkrippen (Kinder bis drei Jahre) und die Kindergärten (vier bis sechs Jahre). Die Gesetze<sup>4</sup> von 1996 fordern die Integration von Kinderkrippen und –gärten in das Bildungssystem und die brasilianische Verfassung von 1988 erkennt beide als Bildungsstätten an. Damit fallen beide Einrichtungen in die Zuständigkeit des Bildungsministeriums.

In der Altersgruppe der bis zu dreijährigen Kinder besuchen nur 8 % eine Kinderkrippe, weniger als die Hälfte der vier- bis sechsjährigen geht in den Kindergarten. Für den späteren Schulerfolg sind aber der Besuch von Kinderkrippe und –garten mitentscheidend. Die obligatorische achtjährige Grundschulbildung (Ensino Fundamental) wird jedem Kind ab dem siebten Lebensjahr durch die Verfassung zugesichert. Mehr als 95 % aller Kinder und Jugendlichen dieser Altersstufe sind in den Grundschulen eingeschrieben (UNICEF/IBGE 2001). Trotz dieses hohen Anteils beim Besuch der Grundschule ist der Schulerfolg damit nicht automatisch garantiert. Die in Diagramm 2 gezeigten hohen Raten von Wiederholungen und Schulabbrüchen sowie die starken Verzerrungen zwischen Lebensalter und Schuljahrgangbesuch können zumindest teilweise auf einen unzureichenden Zugang zu vorschulischer Bildung (Kinderkrippen und Kindergärten) zurückgeführt werden, besonders im ersten Schuljahr.

4 Leis de Diretrizes Básicas – LDB

Lehrerinnen und Lehrer berichten von vielen Fällen, in denen Kinder bei der Einschulung nicht einmal wissen, wie ein Stift gehalten wird, da sie keine Vorschule besuchten und auch zuhause, aufgrund der Armut ihrer Eltern und der damit zusammenhängenden Lebensumstände, keine Gelegenheit hatten, dies zu lernen.

Diagramm 2: Schulmisserfolg (2001)



Unicef/IBGE 2001

Die Grundschulbildung wird in der brasilianischen Verfassung garantiert und der Besuch öffentlicher Schulen ist kostenlos. Zusätzlich existieren Programme, die den regelmäßigen Schulbesuch und Schulerfolg vor allem von Kindern, die in ländlichen Gegenden wohnen, fördern sollen. Diese Programme werden im Folgenden beschrieben.

## 1.1 Nationale Bildungsprogramme

### *Schulbuchprogramm (Programa Nacional do Livro Didático (PNLD))*

Das nationale Schulbuchprogramm wurde 1985 mit dem Ziel ins Leben gerufen, Schulbücher kostenlos an Schülerinnen und Schüler der öffentlichen Grundschulen (Ensino Fundamental) zu verteilen. Alle erhalten leihweise ein Exemplar für die Fächer Portugiesisch, Mathematik, Naturwissenschaften, Geschichte und Erdkunde. In der ersten Klasse bekommen sie darüber hinaus ein portugiesisches Wörterbuch und eine Lese-Fibel geschenkt. Im Regelfall sollen alle Bücher drei Schuljahre hindurch genutzt werden. Für sehbehinderte Schülerinnen und Schüler stehen auch Bücher in Blindenschrift zur Verfügung.

*Bundesprogramm zur Schulernährung (Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE))*

Das Bundesprogramm zur Schulernährung ist eines der ältesten Programme des Bildungsministeriums. Finanzielle Mittel für Schulmahlzeiten werden bereitgestellt, um mindestens 15 % des täglichen Nahrungsbedarfs der Schülerinnen und Schüler während des Schulbesuchs zu decken. Mit dem Programm sollen die Lernfähigkeit verbessert, positive Nahrungsgewohnheiten gefördert und vorzeitige Schulabbrüche verringert<sup>5</sup> werden. Diese Unterstützung bekommen alle Kinder in den Vorschulen und den Grundschulen sowohl öffentlicher als auch kirchlicher Träger. Diese Initiative unterscheidet nicht zwischen den sozialen Klassen, sie ist aber von besonderer Bedeutung für diejenigen, die unterhalb der Armutsgrenze leben, denn diese besuchen in erster Linie die öffentlichen Schulen.

*Bundesprogramm zur Unterstützung des Schultransports (Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE))*

Dieses Programm wurde 1994 geschaffen, um den Schülerinnen und Schülern öffentlicher Grundschulen in ländlichen Gegenden den Transport in die Schulen zu ermöglichen. Die Regierung weist dafür den einzelnen Bundesstaaten sowie den Städten und Gemeinden finanzielle Mittel zu, um langfristig die Zahl der Schulabbrüche und Schulwiederholungen zu verringern.

## **2 Bundesprogramme zum Schutz von Kindern und Familien in Schwierigkeiten**

### **2.1 Familienstipendium (Bolsa Família)**

Mit dem Programm Bolsa Família wurden 2003 verschiedene Programme zur Einkommensumverteilung, die von der Regierung Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) ins Leben gerufen wurden, zusammengeführt. Es beinhaltet die folgenden staatlichen Programme:

*Ernährungsbeihilfe (Bolsa Alimentação)*

Dies ist ein 2001 vom Gesundheitsministerium gegründetes Programm für Familien mit einem Familieneinkommen bis zu einem halben Mindestlohn. Mit dem Programm sollen die Bedingungen für die Gesundheit und die Ernährung Schwangerer, stillender Mütter und für Kinder bis zum Alter von sechs Jahren verbessert werden. Von den Müttern wird erwartet, dass sie an Schwangerschaftsberatungen und an Bildungsveranstaltungen teilnehmen.

5 Oft ist das Schulessen für die Kinder die einzige Mahlzeit am Tag.

### *Gas-Beihilfe (Auxílio Gás)*

Diese Initiative zahlt Familien mit einem Pro-Kopf-Einkommen von einem halben Mindestlohn Beihilfen für Gas. Diese Beihilfe ist deshalb so bedeutend, weil in Brasilien überwiegend mit Gas gekocht wird.

### *Lebensmittelkarte (Fome Zero / Cartão Alimentação)*

Mit diesem Programm soll allen Einwohnern Brasiliens eine ausreichende Versorgung mit Nahrung ermöglicht werden.

### *Schul-Stipendium (Bolsa Escola)*

Dies ist eines der wichtigsten Programme zur Sicherung des Mindesteinkommens. Es wurde zuerst in der Hauptstadt Brasilia eingeführt und dann von verschiedenen Städten und Gemeinden übernommen. Mit dem Programm wird jeder Familie, die einen regelmäßigen Schulbesuch ihrer Kinder sicherstellt<sup>6</sup>, eine monatliche Beihilfe ausgezahlt. 2001 wurde das Programm bundesweit per Gesetz eingeführt und Ende des gleichen Jahres profitierten bereits 8,2 Millionen Kinder und 4,8 Millionen Familien in 5.470 Städten und Gemeinden von Bolsa Escola. Ziel des Programms ist die Förderung des Schulbesuchs und damit die langfristige Bekämpfung von Armut und Kinderarbeit.

Durch die Zusammenführung der beschriebenen Programme im Jahre 2004 profitieren insgesamt 6,5 Millionen Familien von Bolsa Família. Jede erhält einen festen Betrag von 50 Reais<sup>7</sup> unabhängig davon, ob sie Kinder haben oder nicht, und zusätzlich je 15 Reais für bis zu drei Kinder im Alter von Null bis 15 Jahren. Absicht der Regierung ist es, die Hilfen von Bolsa Família bis 2006 auf elf Millionen Familien auszudehnen. Um von dem Programm zu profitieren, muss eine Familie u.a. ihre Kinder impfen lassen, deren permanenten Schulbesuch nachweisen, regelmäßig die öffentlichen Gesundheitseinrichtungen aufsuchen und an Informationsveranstaltungen zur Ernährung, an Alphabetisierungsprogrammen und an Veranstaltungen zur Berufsausbildung teilnehmen.

6 Viele Eltern wollen oder können auf die Zusatzeinnahmen, die ihre Kinder durch Betteln oder Arbeiten (z. B. Fensterputzen bei an der Ampel haltenden Autos) verdienen, nicht verzichten. Deshalb schicken sie ihre Kinder auf die Straße statt in die Schule.

7 1 Real entspricht zurzeit etwa 0,36 € – Stand September 2005.

## 2.2 Programm zur Beseitigung von Kinderarbeit

Arbeit von Kindern und Jugendlichen unter 16 Jahren wird von der brasilianischen Verfassung untersagt. Dennoch wird geschätzt, dass etwa 5,1 Millionen Kinder und Jugendliche zwischen fünf und 17 Jahren regelmäßig arbeiten (IBGE 2003). Davon sind 209.000 im Alter von fünf bis neun Jahren, etwa 1,7 Millionen zehn bis 14 Jahre und etwa 3,2 Millionen 15 bis 17 Jahre alt. Zwei von zehn Kindern gehen nicht zur Schule, weil sie arbeiten müssen. Deshalb ist unter den arbeitenden Kindern der Anteil der Analphabeten mit 20,1 % signifikant höher als unter den nicht arbeitenden Kindern (bei welchen der Anteil bei 7,6 % liegt). Um dieses Problem zu bekämpfen, schuf die Regierung das Programm zur Beseitigung von Kinderarbeit. Es richtet sich an Familien, die unter Armut und sozialer Ausgrenzung leiden, die ein Pro-Kopf-Einkommen von einem halben Mindestlohn haben, Kinder im Alter zwischen sieben und 14 Jahren aufziehen und deren Kinder einer gefährlichen, ungesunden und entwürdigenden Arbeit nachgehen. Ziel des Programms ist die Beseitigung der Kinderarbeit durch finanzielle Zuwendungen der Bolsa Escola. Deshalb wird die Entwicklung eines breit gefächerten Angebots außerschulischer Aktivitäten für Kinder, die gezwungen waren (oder sind) zu arbeiten, und von Programmen der Weiterbildung und der Einkommensverbesserung für deren Eltern betrieben. Nach Regierungsinformationen konnte mit diesem Programm die Zahl der arbeitenden Kinder und Jugendlichen zwischen fünf und 16 Jahren von 1995 bis 1999 um 1,3 Millionen verringert werden. Von diesen profitierten 400.000 vom Programm PETI. Die Familien verpflichten sich, wenn sie den monatlichen Zuschuss erhalten wollen, ihren Kindern die Teilnahme an mindestens 85 % des Schulunterrichts und am Programm Jornada Ampliada<sup>8</sup> zu ermöglichen und sie nicht arbeiten zu lassen.

## 2.3 Städtisches Programm zum Schutz von Kindern und Familien in sozialen Risikosituationen

Berücksichtigt man die gewaltige geografische Ausdehnung des Landes, dann wird deutlich, warum man keine Übersicht aller existierenden Sozialprogramme des Landes erstellen kann. Deshalb werden im Folgenden beispielhaft die städtischen Sozialprogramme von Porto Alegre beschrieben. Porto Alegre ist die Hauptstadt des Bundesstaates Rio Grande do Sul

8 Jornada Ampliada ist ein Ergänzungsangebot unter der Verantwortung von Städten und Gemeinden. Es findet außerhalb der Schulzeiten statt und nicht notwendigerweise in der Schule.

und hat etwa 1,4 Millionen Einwohner. Das Sozialamt (Fundação de Assistência Social e Cidadania) ist in Porto Alegre für die Durchführung und Verwaltung sozialer Programme und Dienste für Kinder, Jugendliche, ältere Mitbürger und Mitbürgerinnen, Familien, Behinderte und Obdachlose zuständig. Es arbeitet entweder direkt oder in Partnerschaft mit verschiedenen Organisationen. Die Programme sind in vernetzten Sozialprojekten organisiert, wobei zwischen einem Basisnetz und einem spezialisierten Netz unterschieden wird.

### 2.3.1 Basisnetz für Sozialprojekte (Rede de Proteção Básica )

Dieses Programm besteht aus einem Netz von Projekten und Diensten, die in allen Gemeinden benötigt werden und die auf Personen mit niedrigem Einkommen und in sozial schwierigen Situationen ausgerichtet sind. Ihr Einsatz ist immer lokal, d.h. die Angebote gibt es unmittelbar dort, wo die Betroffenen wohnen. Durchgeführt werden sie in Porto Alegre in neun Regionalzentren für Sozialdienste und 13 dezentralisierten Nebenstellen des Sozialamts (Fundação de Assistência Social e Cidadania) durch etwa 240 nicht-staatliche Organisationen.

#### *Sozialpädagogische Dienste (SASE – Serviço de Apoio Sócio-Educativo em meio aberto)*

Die sozialpädagogischen Dienste (SASE) wenden sich an Kinder und Jugendliche zwischen sieben und 13 Jahren, deren Rechte bedroht oder verletzt werden. Die direkte Betreuung findet durch pädagogische Angebote, Freizeitaktivitäten und Sport statt. Die indirekte Betreuung erfolgt durch Hausbesuche, Treffen mit den Eltern oder Gespräche z. B. mit den zuständigen Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern. SASE ist ein Programm des Basisnetzes und wird durch städtische Beschäftigte und nicht-staatliche Organisationen durchgeführt. Die Teilnehmer und Teilnehmerinnen des Programms werden kostenlos mit einer Mahlzeit versorgt und können den öffentlichen Nahverkehr für den Projektbesuch umsonst nutzen.

#### *Sozialpädagogischer Dienst Travessia (SASE-Travessia)*

Travessia ist ein Unterprogramm von SASE und kümmert sich um Kinder und Jugendliche, die vorwiegend auf der Straße leben (in den Vororten, nicht im Zentrum), sowie um deren Familien. Mit den Familien sollen Vereinbarungen geschlossen werden, damit die Kinder und Jugendlichen nach Hause und in die Schule zurückkehren und dort auch bleiben.

*Programm zur Unterstützung und zum Schutz der Familie (Programa Família-Apoio e Proteção)*

Der zentrale Eckpunkt dieses Programms ist der Schutz der Familien in Risikosituationen. Die Familie wird als natürlicher und fundamentaler Kern der Gesellschaft verstanden und als der prädestinierte Ort, an dem sozialer Schutz gewährleistet wird. Deshalb werden vor allem familiäre Strukturen und Solidarität innerhalb der Gemeinden gestärkt. Dieses Programm richtet sich an Familien, deren Kinder sich in Risikosituationen befinden, dazu zählen psychische oder physische Misshandlungen, Gewalt in der Familie, Drogenmissbrauch, sexueller Missbrauch, Bettlerei oder Ausbeutung durch Kinderarbeit. Durchgeführt werden die Maßnahmen von der Staatsanwaltschaft, von so genannten Conselhos Tutelares,<sup>9</sup> und von durch die Gemeindezentren ausgewählten Personen. Außer den individuellen Hilfestellungen und der Unterstützung von Gruppen zur gegenseitigen Hilfe erhält jede am Programm beteiligte Familie für ein halbes Jahr monatlich R\$ 200<sup>10</sup>. Diese Unterstützung kann, falls erforderlich, um weitere sechs Monate verlängert werden. Dafür müssen die Familien an den Gruppen zur gegenseitigen Hilfe teilnehmen und zur Beendigung der bedrohlichen Situation für die Kinder einen Beitrag leisten. Jedes Zentrum betreut ca. 40 Familien pro Monat und setzt dazu auch Fachkräfte aus Sozialarbeit und Psychologie ein.

2.3.2 Spezialisiertes Netz für Sozialprojekte (Rede de Proteção Especializada)

Das spezialisierte Netz besteht aus Programmen und Dienstleistungen und richtet sich an die sozial am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen, die besondere Betreuung brauchen. Betreuungsstationen finden sich an strategischen Standorten in der Stadt verteilt und versuchen damit, die Bedürfnisse innerhalb der gesamten Stadt abzudecken. Die Betreuung beginnt mit der Einweisung in das Netz durch das Betreuungsnetz selbst oder durch die zuständigen Behörden (Jugendgericht, Polizei etc.). Für die Betreuung stehen acht städtische Organisationen zur Verfügung, zwei Betreuungszentren für auf der Straße lebende Personen und 34 nicht-staatliche Hilfsorganisationen.

9 Das Conselho Tutelar ist ein permanentes und unabhängiges Organ mit dem Auftrag, für die Einhaltung der Rechte von Kindern und Jugendlichen zu sorgen, welche durch das Kinder- und Jugendgesetz definiert sind (Estatuto da Criança e do Adolescente).

10 Entspricht etwas mehr als 71 € – Stand September 2005.

### *Street Work (Educação Social de Rua)*

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Programms versuchen mit Kindern, die auf der Straße leben, ins Gespräch zu kommen, Spiele und Freizeitaktivitäten anzubieten und über die Zeit ein Vertrauensverhältnis aufzubauen. Über diese persönlichen Kontakte wird versucht, die Kinder dazu zu bewegen, an anderen Sozialprogrammen teilzunehmen.

### *Heime für kurzzeitige Unterbringung*

In diese Heime werden Kinder im Alter von sechs bis zwölf Jahren aufgenommen, die Opfer von Gewalt in ihren eigenen Familien wurden. Ein Platz in der temporären Unterkunft wird vom zuständigen Jugendgericht zugewiesen.

### *Kinder- und Jugendheime*

Diese Unterkünfte bieten eine Ganztagsbetreuung für Kinder und Jugendliche beider Geschlechter im Alter von sieben bis 18 Jahren an, die auf der Straße gelebt haben oder deren Familienbande geschwächt oder unterbrochen sind. Einen Platz bekommen sie vom Conselho Tutelar oder vom Jugendgericht zugewiesen. Durch die Ganztagsbetreuung werden sie kurzzeitig oder länger getrennt von ihren Familien untergebracht, beispielsweise wenn Fälle von Missbrauch oder Vernachlässigung durch Familienmitglieder vorliegen.

### *Erziehungsheime*

Einen solchen Heimplatz bekommen Kinder und Jugendliche zwischen sieben und 18 Jahren, für die eine Rückkehr in ihre Familien ausgeschlossen ist. Mögliche Gründe sind Misshandlungen, sexueller Missbrauch, schwere Vernachlässigung oder wenn die Kinder im Stich gelassen wurden. Diese Heime werden von nicht-staatlichen Organisationen im Auftrag der Stadtverwaltung betrieben. Im Normalfall bleibt ein Kind bis zur Zuweisung eines Heimplatzes in einer temporären Unterkunft.

### Schlussbetrachtung

Die Situation der brasilianischen Kinder hat sich in den letzten Jahren zweifellos verbessert, so ist z. B. die Kindersterblichkeit zurückgegangen und das Auftreten von Krankheiten wie Kinderlähmung wurde reduziert. Das Kinder- und Jugendgesetz (Estatuto da Criança e do Adolescente) hat sich für die Durchsetzung fundamentaler Grundrechte von Kindern und Jugendlichen als wirksam erwiesen, wie am Beispiel des Rechts auf Schulbildung<sup>11</sup> deutlich wird.

Trotzdem weist die Existenz der beschriebenen regionalen Programme (SASE etc.) auf den Ernst der derzeitigen Situation hin, nicht nur in den Metropolen, sondern auch in den kleineren Städten. Not und soziale Ungleichheit multiplizieren die in den Familien vorhandenen Probleme. Leidtragende sind in erster Linie Kinder und Jugendliche, die in diesen Familien leben und nicht nur in wirtschaftlicher Not aufwachsen, sondern auch in einem durch abweichende Normen und Werte charakterisierten Umfeld sozialisiert werden. Ihre Kindheit und Jugend ist geprägt durch die Abwesenheit gesellschaftlich legitimer Vorbilder und einen Mangel an »gesunder« Umwelt.

Es herrscht Übereinstimmung, dass noch viel getan werden muss, zum Beispiel in der Vorschulziehung (d.h. Kinderkrippen und Kindergärten) und bei der Beseitigung von Kinderarbeit. Die vorhergehende und die jetzige Regierung feierten als Erfolg, dass mehr als 95 % der schulpflichtigen Kinder tatsächlich eine Grundschule (Ensino Fundamental) besuchen. Allerdings muss diese Zahl mit Vorsicht betrachtet werden, denn sie sagt nichts über die Qualität der brasilianischen Schulen aus – diese befindet sich immer noch auf einem niedrigen Niveau. Das breite Angebot an Grundschulbildung verhindert weder hohe Quoten beim Schulabbruch und der Schulwiederholung noch eine starke Verzerrung zwischen Alter und Schuljahrgang (siehe Diagramm 2).

Es gibt viele Kinder in ärmlichen Verhältnissen, die im Vorschulalter unter der Obhut älterer Geschwister bleiben. Dieser für Brasilien gewöhnliche Umstand stellt einen doppelten Verlust dar: auf der einen Seite für die Kleinkinder, die kognitive Anreize benötigen und diese zuhause nicht erhalten, auf der anderen Seite für die älteren Geschwister, die häufig

11 Das Kinder- und Jugendgesetz (Estatuto da Criança e do Adolescente) garantiert den Zugang zu einer Schule, selbst wenn kein Platz frei sein sollte.

der Schule fernbleiben, weil sie auf die jüngeren Geschwister aufpassen müssen, damit die Mütter arbeiten können.

Ohne den Besuch von Kinderkrippen und -gärten sind diese Kinder später in der Schule benachteiligt. Die Auswertung der Schulstatistik und der PISA-Studie<sup>12</sup> belegen die schwachen Leistungen der brasilianischen Schülerinnen und Schüler. Der schulische Misserfolg von Kindern aus ärmeren Verhältnissen hat verschiedene Ursachen: der geringe Stellenwert der Schulbildung in den Familien, die Schulen niedriger Qualität und die Notwendigkeit der Kinder zu arbeiten, um zum Lebensunterhalt ihrer Familien beizutragen.

Das Programm Bolsa Escola (integriert in Bolsa Família) wurde ins Leben gerufen, um die Kinderarbeit zu bekämpfen und den regelmäßigen Schulbesuch von Kindern aus ärmeren Verhältnissen sicherzustellen. In einer Studie von Ferro (2005) über den Einfluss von Bolsa Escola auf die Verbreitung von Kinderarbeit kommt die Autorin zu dem Schluss, dass in städtischen Regionen die am Programm teilnehmenden Kinder durchschnittlich etwa 3,4 Stunden weniger arbeiten als die nicht vom Programm profitierenden Kinder. In ländlichen Regionen arbeiten die Kinder immerhin noch 2,7 Stunden weniger. Somit ist dieses Programm ein Fortschritt für die betroffenen Kinder. Allerdings bietet es für ganztägig arbeitende Kinder weniger Attraktivität, denn die Beihilfen ersetzen die Einkünfte auf dem Arbeitsmarkt nur teilweise. Für Teilzeit arbeitende Kinder schafft das Programm Bolsa Escola Möglichkeiten, den Monatsverdienst zu erhöhen. Das heißt, trotz der Existenz des Programms arbeiten die Kinder weiterhin.

Der Erfolg des Programms wird ebenfalls vom niedrigen Stellenwert, den ärmere Familien dem regelmäßigen Schulbesuch ihrer Kinder einräumen, eingeschränkt. Dies ist ein kulturelles Phänomen, das mit öffentlichen Programmen zur Sicherung des Mindesteinkommens nicht verändert werden kann. Selbst die an Bolsa Escola teilnehmenden Familien schicken ihre Kinder zum Betteln auf die Straße. Hier sind spezielle Familienprogramme notwendig.

Die Fachkräfte der Sozialarbeit beobachten, dass Familien, besonders aber Kinder, zunehmend stärker von Almosen abhängig sind. Um gegen

12 Brasilien belegte in der PISA-Studie den letzten Platz unter den teilnehmenden Nationen. Das schlechte Abschneiden löste aber in Brasilien, anders als in Deutschland, kaum Diskussionen aus.

Kinderarbeit wirksam vorgehen zu können, sind vor allem ein geeignetes Bildungsprogramm, die Kontrolle durch kompetente Behörden und ein wirksames Programm zur Förderung des Einkommens von Familien notwendig.

Das Programm Bolsa Família wurde bisher auf seinen Nutzen für die Familien nicht evaluiert (Lavinás 2004a), obwohl einige Millionen Familien seit mehr als einem Jahr erreicht werden.

Die schwierigsten Herausforderungen der Regierung bei der Durchführung des Programms Bolsa Família sind die fortgesetzten Skandale, besonders Anzeigen gegen Personen, die von den Vorteilen des Programms profitieren, ohne die dafür notwendigen Voraussetzungen zu erfüllen. Unstimmigkeiten in der Umsetzung des Programms haben die Schlagzeilen des vergangenen Jahres bestimmt. Zusätzlich zu der negativen Berichterstattung kommt ein Bericht des brasilianischen Bundesrechnungshofs im vergangenen Jahr zu dem Schluss, dass Bolsa Família nicht in der Lage ist, Armut und soziale Ausgrenzung zu bekämpfen, weil geeignete Kontrollmechanismen fehlen.

Ende 2004 berichteten die Medien über den Missbrauch der Mittel von Bolsa Família, zum Beispiel durch Familien, die mehrmals Beihilfen erhielten. Zudem musste die Regierung zugeben, keine Kontrolle des Schulbesuchs der Kinder durchzuführen, obwohl dies eine der Voraussetzungen für den Erhalt der Beihilfen ist. Die Regierung macht Schwierigkeiten bei der Registrierung der Familien dafür verantwortlich, und obwohl Bemühungen unternommen wurden, um missbräuchliche Registrierungen zu verhindern, bestehen die Probleme fort. In letzter Zeit kamen neue Anzeigen dazu. Im ganzen Land zeigte sich, dass vor allem die privilegierte Bevölkerung, besonders die mit guten Beziehungen zu den Behörden, von dem Programm profitiert hat. Ausgeschlossen blieben eher die Bevölkerungsschichten, die eigentlich ein Anrecht hätten.

Die Weltbank beschrieb kürzlich (Lavinás 2004b), dass die Summe, die im Programm ausgezahlt wird, unzureichend ist, und dass Programme wie Bolsa Escola etwa 10- bis 15-fach höhere finanzielle Mittel benötigen. Man kann daraus schließen, dass die Wirkung von Bolsa Família im Kampf gegen Armut und Elend begrenzt ist. Expertinnen und Experten aus Wirtschaft, Soziologie und anderen Bereichen halten die Programme zur Sicherung des Mindesteinkommens von ärmeren Familien aber dennoch für wichtig, auch wenn letztlich mutigere Maßnahmen nötig sind, um Armut und soziale Ungleichheit wirksam zu bekämpfen.

## Die Autorin

**Silvia Mara Corso** promovierte an der Ludwig-Maximilians-Universität München in Psychologie. Sie beschäftigt sich mit der Entwicklung und Beratung von Projekten für Kinder und Jugendliche in Risikosituationen in Brasilien.

## Literatur

**Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (Hrsg.) (2000):** Censo Demográfico. Rio de Janeiro

**Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (Hrsg.) (2003):** Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Síntese de indicadores. Rio de Janeiro

**Lavinas, Lena (2004a):** Bolsa-Família. Passe único da política social? [www.ie.ufrj.br/aparte/usuarios/colunista.php](http://www.ie.ufrj.br/aparte/usuarios/colunista.php)

**Lavinas, Lena (2004b):** Pobreza, números e marketing. [www.ie.ufrj.br/aparte/usuarios/colunista.php](http://www.ie.ufrj.br/aparte/usuarios/colunista.php)

**Ferro, Andréa R. (2005):** Avaliação do impacto dos programas de bolsa escola no trabalho infantil no Brasil. Dissertação de Mestrado. In: Pesquisa e planejamento econômico, 35. Jg., H. 3, S. 417-444

**UNESCO (2004):** Os serviços para a criança de 0 a 6 anos no Brasil. Brasília

**UNICEF/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (Hrsg.) (2001):** Indicadores sobre Crianças e Adolescentes 1990-1999. Rio de Janeiro

## Chile

Andreas Hein/Marcela Buzzetti

### Prävention von Gewalt und Delinquenz ausgehend von Kindern – Programme und Politik in Chile

Im weitesten Sinne ist jede Politik, die negative Folgen von »Not« auf die Entwicklung von Menschen kompensieren und/oder verringern will, eine Politik, die als »Prävention« bezeichnet werden kann. Und wir stimmen zu, dass Sozialpolitik durch Bildung, Arbeit oder auf andere Weise allen Menschen die gleichen Ausgangsbedingungen bieten will, um am sozialen System zu partizipieren. Nach dieser Definition versucht jede nationale Politik, die sich mit Kindheit beschäftigt, »irgendetwas« zu verhindern. So lassen sich viele Projekte und Programme zum Thema Kindheit finden, deren Ziele und Praktiken explizit oder implizit die Prävention verschiedener »Probleme«, jeweils bezogen auf die Interessen und Ziele der sie entwickelnden Organisation, einschließen. Heute gibt es eine Vielzahl hochspezialisierter Programme, die sich auf vielfältige Art mit »früher Prävention« befassen, was manchmal unnötige Mehrfachanstrengungen zur Folge hat. In den letzten Jahren waren deshalb wichtige Anstrengungen zu einer besseren Koordination der Aktivitäten für Kinder (in der Kindheit/zum Thema Kindheit) im Rahmen einer neuen *Politik für Kinder und Jugendliche* zu beobachten. Diese Anstrengungen haben zur Notwendigkeit verbesserter Konzeptionalisierung von Prävention und zu einer Festlegung der Zielstellungen von Prävention geführt.

Im Zentrum des Beitrags stehen die Grundlinien der wichtigsten Programme zur frühen Prävention bei Risikoverhalten in Kindheit und Jugend, besonders bei Gewalt und Delinquenz. Gerade diese haben in letzter Zeit viel Aufmerksamkeit in den Medien und verschiedenen staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen erhalten. Sie drängen auf die Entwicklung koordinierter Strategien, die jenseits von Kontrolle und Strafe schon früh solches Verhalten von Kindern verhindern, das unerwünschte Konsequenzen für ihr Leben hat. In diesem Kontext gab es einige Änderungen in der Kinder- und Jugendpolitik, die in mancher Hinsicht mit der Prävention von Risikoverhalten zusammenhängen.

Der Beitrag beschränkt sich im vorgegebenen Rahmen darauf, die Politik und Programme, die durch die Zentralregierung entwickelt wurden und die sich unmittelbar auf die frühe Prävention von Risikoverhalten und von

Delikten und Gewalt in der frühen Kindheit beziehen, darzustellen. Es gibt darüber hinaus auch kriminalitätspräventive Programme der zentralen und lokalen Regierungen, die im Folgenden nicht erwähnt werden. Zuerst werden die allgemeinen Handlungsfelder der *Politik für Kinder und Jugendliche* in Chile, deren Strukturen und die zuständigen Regierungsbehörden beschrieben. Um den konzeptionellen Rahmen, in dem die neue Entwicklung von Strategien früher Prävention stattfindet, darzustellen, werden die Leitlinien der neuen *Politik für Kinder und Jugendliche* erläutert. Und schließlich geht es um die wichtigsten Programme, die sich auf frühe Prävention von Risikoverhalten bei Delikten und Gewalt beziehen.

## 1 Die Chilenische Politik für Kinder und Jugendliche

Im Jahre 2000 waren in Chile zehn Jahre seit der Unterzeichnung der UN-Kinderrechtskonvention durch die Regierung vergangen. Das war ein Meilenstein in der Entwicklung der *Politik für Kinder und Jugendliche* und beendete gleichzeitig den nationalen Kinderplan »Chiles Verpflichtung für die Kinder«. Die Überprüfung der erreichten Ziele und Verpflichtungen hat die Regierung zu tief greifenden Veränderungen veranlasst und zur Ausgestaltung der *Nationalen Politik für Kinder und Jugendliche* sowie zum zugehörigen »Gemeinsamen Aktionsplan« für die Jahre 2001 bis 2010 geführt.

Das Interesse der Regierung an Kindheit und Jugend hat in Chile eine lange Geschichte, doch der Zugang zu diesem Thema hat sich laufend verändert. Ging es zunächst eher um eine Politik der Hilfen, so geht es nun um Förderung und soziale Investitionen, bei denen die kindliche Entwicklung als wesentlicher Teil und in direktem Zusammenhang mit der gesamten menschlichen Entwicklung gesehen wird. Traditionell richteten die Programme im Kontext Kindheit ihre Angebote und Leistungen nur an »Probleme der Kinder« oder an »Kinder mit Problemen«. In diesem Kontext sind Institutionen und Programme entstanden, die Maßnahmen für Kinder und Jugendliche schaffen sollten, bei denen diese als Objekte von Aufmerksamkeit und Schutz und nicht als Personen mit Rechten betrachtet wurden. Diese Sichtweise hat verhindert, Kinder und Jugendliche als Personen anzusehen, die einerseits Bedürfnisse und andererseits Kompetenzen sowie Potenziale haben und die je nach Entwicklungsstufe in der Lage sind, sich an der Lösung ihrer Probleme zu beteiligen oder einen Beitrag dazu zu leisten. Die UN-Kinderrechtskonvention hat einen radikalen Wandel im Konzept der Kindheit bewirkt. Sie hat die Kinder im

Recht vom »Objekt« zum »Subjekt« gemacht und ihre Stellung in Familie, Gesellschaft und Staat neu geregelt.

Auf der einen Seite versucht die neue Regierungspolitik, einen Rahmen für alle Beteiligten bei der Anleitung und Durchführung der Angebote zu setzen, die die Regierung zugunsten der Kindheit und Jugend schafft. So werden die Grundbedürfnisse der Kinder als Rechte betrachtet, deren Einhaltung in der Verantwortung der Gesellschaft im Ganzen liegt. Auf der anderen Seite hat diese Politik strategischen Charakter, weil diese Aktivitäten gefördert werden.

## 2 **Die zuständigen Regierungsbehörden für die Durchführung der Politik für Kindheit und Jugend**

Trotz aller Bemühungen wurde erst im Jahr 2003 der Ministerrat für Kindheit und Jugend unter der Leitung des Ministeriums für Planung und Kooperation (MIDEPLAN) ins Leben gerufen. Ganz allgemein ist dieser Rat für die Koordinierung, die Durchführung, die Begleitung und die Evaluation der nationalen Politik und den gemeinsamen Aktionsplan zuständig. Insbesondere soll der chilenische Präsident bei der Entwicklung, Ausgestaltung, Koordination und Stimmigkeit der Kinder- und Jugendpolitik beraten werden.

Der Rat setzt sich zusammen aus den Ministern für Gesundheit, Justiz, Arbeit und Sozialversicherung, Bildung, Frauen sowie Planung und Kooperation. Als permanente Gäste nehmen die Staatssekretäre aus den Ministerien für Inneres, Arbeit, Sport und Wohnungsbau sowie Spitzenbeamte für den Staatshaushalt, die interministerielle Koordination aus dem Büro des Präsidenten und schließlich der Leiter des Nationalen Kinderbüros teil.<sup>1</sup>

1 Genauer: Nationales Büro für Minderjährige. In Chile liegt das Volljährigkeitsalter bei 18 Jahren (vollendetes Lebensjahr), sodass dieses Büro für alle unter 18 Jahren zuständig ist.

Die wichtigsten Aufgaben, die dieser Rat für die Jahre 2003 bis 2006 aufgestellt hat, waren:

- Umsetzung der fünf strategischen Bereiche der Nationalen Politik und des Aktionsplans<sup>2</sup>
- Entwicklung eines Systems der Begleitung und Evaluation der Verabredungen und Ziele
- Einführung von öffentlichen Rechenschaftsberichten zum Fortschritt in der Umsetzung der Rechte für Kindheit und Jugend

Zudem wird der Rat durch den im MIDEPLAN verankerten verantwortlichen Minister und durch eine fachübergreifende Arbeitsgruppe unterstützt. Diese Arbeitsgruppe setzt sich zusammen aus Vertretern der Ministerien und Behörden, die den seit der Verfassung von 2004 wieder eingesetzten Ministerrat bilden. Ebenso bildet der Rat den Beirat für die »Bürgerliche Gesellschaft für Kindheit und Jugend«.

### 3 **Prävention von Delinquenz und Gewalt in Chile im Kontext der Nationalen Politik für Kinder und Jugendliche**

2004 hat die Abteilung für öffentliche Sicherheit und Ordnung des Innenministeriums deutlich gemacht, welche Maßnahmen die Politik als Prävention von Risikoverhalten von Kindern und Jugendlichen im Kontext von Gewalt und Delinquenz anerkennt und welche nicht. Prävention soll demnach jede Maßnahme gegen die Ursachen oder gegen die sozialen und situativen Risikofaktoren sein, die solches Verhalten hervorrufen. Im Gegensatz zu Prävention gibt es Strategien, die als »Kontrolle« definiert werden. Diese beziehen sich auf alle Vorgänge, die nach dem Auftreten einer kriminellen oder gewalttätigen Handlung in Gang kommen. In der Prävention geht die chilenische Regierung davon aus, dass sich Kriminalitätsprävention aus allen Maßnahmen zusammensetzt, die kriminelles, gewalttätiges Handeln verhindern. Es wird versucht, gegen die Ursachen der Delinquenz zu handeln. Dies deshalb, weil Prävention vonseiten der Politik in Chile aus sozialer Perspektive betrachtet wird und vernetzte sowie institutionenübergreifende Arbeit beinhaltet.

2 Die strategischen Bereiche sind: a) Sensibilisierung für die und Förderung der Rechte der Kinder, b) Stärkung der Familien als Hauptverantwortliche für die Entwicklung der Kinder, c) Koordination und Entwicklung politischer Leitlinien für Kinder aus rechtlicher Sicht, d) Entwicklung spezifischer Dienstleistungen zum Schutz gefährdeter Kinder und von Kindern, deren Rechte verletzt wurden, e) Förderung der Teilnahme von Kindern bei der Lösung ihrer Probleme.

Aus der Sicht dieses konzeptionellen Rahmens können die Programme benannt werden, die zur Zeit existieren und die auch auf die soziale Prävention von Risikoverhalten bei Kindern und Jugendlichen im Zusammenhang mit Gewalt und Delinquenz gerichtet sind:

- Frühe Hilfen für Kinder und Jugendliche in Risikosituationen
- Frühzeitiges Erkennen von Verhaltensproblemen
- Verminderung von familialer Gewalt und Kindesmisshandlung
- Verminderung von Gewalt in der Schule
- Bekämpfung der Armut

Im Folgenden werden Programme, die für Kinder in direktem Zusammenhang mit Prävention, wie eben definiert, entwickelt wurden, kurz beschrieben. Die Auswahlkriterien unterstreichen deren herausragende Bedeutung in Chile, die Bedeutung ihrer Erfahrungen und deren Reichweite.

### 3.1 Frühe Hilfen für Kinder und Jugendliche in Risikosituationen

In Chile gibt es Kinder, die die Schule abgebrochen haben, die Opfer familialer Gewalt sowie von Missbrauch geworden sind, die verlassen wurden oder auf der Straße leben, die ein Bagatelldelikt begangen haben oder die sich in einer Lage befinden, die als sozial bzw. kriminell riskant eingestuft werden kann. Dies waren die Themen zielgerichteter Interventionen, die es erstens möglich machen, Kinder und Jugendliche in Risikosituationen ausfindig zu machen, und es zweitens erlauben, unter günstigen Bedingungen soziale Netzwerke und Hilfsangebote zu aktivieren, um die Auswirkungen sozialer Risiken aufzulösen oder zumindest zu lindern. Dennoch müssen viele Initiativen noch konsolidiert und verbreitet werden.

#### 3.1.1 Angebote des Justizministeriums und des Nationalen Kinderbüros (Sename)

Die Abteilung für sozialen Schutz gehört zum Justizministerium. Diese Abteilung hat die Aufgabe, Leitlinien zu erforschen und vorzuschlagen, die das Justizministerium in der Kriminalitätsprävention und im Umgang mit Kinder- und Jugendkriminalität umsetzt. Außerdem entwickelt die Abteilung politische Schutzmaßnahmen für Kinder und Jugendliche, deren Rechte verletzt wurden, und für solche, die Fehlverhalten zeigen oder mit dem Gesetz in Konflikt geraten sind. Die Abteilung setzt sich aus dem Ressort für sozialen Schutz von Erwachsenen und der Abteilung

für Minderjährige zusammen, von der das Nationale Kinderbüro Sename abhängt. Sename ist möglicherweise eine der wichtigsten Einrichtungen bei der Entwicklung von Maßnahmen der »frühen Prävention«. Es hat als staatliche Einrichtung den Auftrag, zum Schutz und zur Förderung der Rechte von Kindern und Jugendlichen, denen geschadet wurde, sowie zur sozialen Wiedereingliederung von Jugendlichen, die mit dem Gesetz in Konflikt geraten sind, beizutragen. Die Arbeit wird durch das Angebot spezialisierter Programme in Zusammenarbeit mit öffentlichen oder privaten Trägern fortentwickelt.

Bis zum 30. Juni 2004 registrierte das Netzwerk von Anbietern, die für das Nationale Kinderbüro (Sename) arbeiten, die Bereitstellung von 69.364 Hilfen für minderjährige Jungen und Mädchen. Von diesen wurden 1.546 (2,2 %) in Einrichtungen untergebracht, die direkt von Sename verwaltet werden. In anderen Projekten, die von privaten Trägern (meist NGOs) durchgeführt werden, die mit Sename zusammenarbeiten und häufig finanziell unterstützt werden, wurden 67.818 (97,8 %) versorgt.

Aufgrund der zurzeit stattfindenden wichtigen Rechtsreformen (z. B. gibt es einen neuen Entwurf des Jugendrechts), durchläuft Sename gegenwärtig einen wichtigen Wandel in seiner Politik und Praxis. Dabei geht es im Wesentlichen darum, die Qualität der Interventionsmethoden in Richtung mehr innovativer Ansätze zu verbessern. Gleichzeitig wurden seit dem Jahr 2001 Anleitungen für die Entwicklung neuer Ansätze von Präventionsmaßnahmen entwickelt, die sich auf die jahrelange Erfahrung im Umgang mit misshandelten Kindern, auf das Wissen um die Bedürfnisse vor Ort, die Verbesserung der Arbeitsmethoden in der Sozialplanung, die Sozialwissenschaften und natürlich auf die Leitlinien der UN-Kinderrechtskonvention stützen.

Im Bereich der Prävention versucht Sename, die Verstöße gegen die Rechte von Kindern zu verhindern, Gefährdungen ihrer normalen Entwicklung aufzudecken und eine angemessene psychosoziale Versorgung durch die Bereitstellung verschiedener Beteiligungsmodelle für Mädchen und Jungen sowie deren Familien und die Gemeinden bereitzustellen. Dies alles geschieht durch die Entwicklung zielgerichteter ambulanter Angebote.

Die im Folgenden genannten Projekte sind die »Highlights« im Bereich der Prävention:

- Auf örtlicher Ebene entwickelte ambulante Angebote für Kinder und Jugendliche in Regionen mit dem höchsten sozialen Risiko
- Aktive Integration von Familien mit dem Ziel Empowerment und der Entwicklung von Schutzfaktoren

- Förderung der Kinderrechte auf Gemeindeebene zur Entwicklung einer Kultur und beschützenden Umgebung für die Rechte der Kinder und Jugendlichen

Derzeit finanziert Sename auf nationaler Ebene 259 Präventionsprojekte, in denen 25.737 Jungen und Mädchen betreut werden. Diese Projekte, die von Fachleuten und mit Hilfe von Institutionen, die mit Sename zusammenarbeiten, entwickelt werden, unterliegen der fachlichen und finanziellen Aufsicht von Sename.

Folgende Programme werden aktuell durchgeführt:

- a) Gemeindezentren für die Rechte von Kindern und Jugendlichen (CIJ)
- b) Zentren zur Stärkung der Familie
- c) Zentren für Tagespflege
- d) Projekte zur Förderung der Kinderrechte

*a) Gemeindezentren für die Rechte von Kindern und Jugendlichen (CIJ)*

Diese Zentren wollen Kinder durch Gruppenarbeit in der Ausübung ihrer Rechte unterstützen. Indem solche Projekte in Gegenden mit großen sozialen Ungleichheiten und ungleichen Entwicklungsmöglichkeiten für Jungen und Mädchen eingeführt werden, sollen Verletzungen ihrer Rechte verhindert werden. Das Programm startete im Jahr 2001 mit der Umwandlung einiger Zentren der Tagespflege in Gemeindezentren, in denen Kinder und Jugendliche nach der Schule betreut werden, deren Eltern noch nicht zuhause sind. In der Zeit von Januar bis Juni 2003 gab es landesweit 120 CIJ-Projekte, die mit 11.885 Jungen und Mädchen im Alter von 5 bis 17 Jahren arbeiteten und die Familien und Gemeinden aktiv einbanden. Zurzeit gibt es auf nationaler Ebene annähernd 173 CIJs.<sup>3</sup>

Die CIJ-Projekte beinhalten zwei Interventionsansätze: »Förderung der Kinderrechte« und präventive Eingriffe. Der erste Ansatz konzentriert sich auf Gruppenarbeit mit Jungen und Mädchen unter Einbeziehung der Familien, Aktivierung von Netzwerken und Sensibilisierung der Gemeinde. Der zweite Ansatz bietet fachliche und technische Hilfen in Missbrauchsfällen, psychosoziale Hilfen, Vermittlung an spezialisierte Dienste etc.

Die CIJ-Projekte bieten täglich Betreuung nach der Schule und an Wochenenden Vergnügnungs- und Bildungsangebote. Zudem bieten sie psychologische und soziale Hilfen an, um Schutzressourcen der Kinder zu

3 Weitere Informationen: [http://www.gobiernodechile.cl/logros/reforma\\_justicia.asp](http://www.gobiernodechile.cl/logros/reforma_justicia.asp)

stärken und deren Anerkennung als Subjekte des Rechts zu stärken. Durch örtliche Untersuchungen werden Gebiete und Bevölkerungsschichten identifiziert, in denen und für die es keine adäquaten Bedingungen für die Umsetzung von Kinderrechten gibt. Dort setzen die Projekte an.

*b) Zentren zur Stärkung der Familie*

Neben den CIJ-Projekten wurden Projekte zur Stärkung der Familie eingerichtet. Diese Projekte werden in Gegenden eingesetzt, in denen die Schutzfaktoren von Familien durch individuelle, Gruppen- und Gemeinschaftsinterventionen gestärkt werden sollen. Dazu wurden verschiedene Aktivitäten wie Workshops für Eltern und Kinder, individuelle Angebote, Zusammenarbeit mit für die Gemeinde erreichbaren sozialen Behörden etc. eingeführt.

*c) Zentren für Tagespflege*

Die Zentren für Tagespflege werden nicht beschrieben.

*d) Projekte zur Förderung der Kinderrechte*

Das sind Projekte, die Ausbildung und Training für Fachkräfte anbieten, verschiedene Strategien zur Verbreitung der Kinderrechte oder Evaluationen und Untersuchungen zur Verbesserung laufender Projekte durchführen.

### 3.1.2 Präventionsmaßnahmen für Kinder im Alter von drei Monaten bis fünf Jahren, die in Armut leben

Hauptsächlich kümmert sich die INTEGRA-Stiftung<sup>4</sup>, eine Einrichtung, die durch die Präsidentengattin gefördert wird, um diese Kinder. Ihre Aufgabe ist die frühe präventive Arbeit durch die Finanzierung von Kindergärten in benachteiligten Regionen. Die INTEGRA-Stiftung will eine ganzheitliche Entwicklung der Kinder im Alter von drei Monaten bis fünf Jahren, die in Armut leben, erreichen. Dazu bietet sie ein nationales Bildungsprogramm an, das die Kinderrechte berücksichtigt, Unterschiede respektiert, grundlegende Werte vermittelt sowie die Familien und Gemeinden mit einbezieht.

Eine weitere wichtige Initiative der Stiftung ist, Kinderkrippen in Gefängnissen zur Verfügung zu stellen. Fast 2.300 Frauen leben derzeit in Ge-

4 Die INTEGRA-Stiftung ist eine gemeinnützige Organisation, die privat und staatlich finanziert wird.

fängnissen. Viele von ihnen sind schwanger, wenn sie ins Gefängnis kommen, und ihr Kind wird geboren, während sie ihre Gefängnisstrafe absitzen. Die Stiftung ermöglicht ihnen, mit ihren Kindern zusammenzubleiben, bis diese zwei Jahre alt sind. Damit sollen den im Gefängnis zur Welt gekommenen Mädchen und Jungen affektive Anregungen, psychomotorische Förderung und ausreichend Ernährung angeboten werden. Die chilenische Polizei stellt die Infrastruktur für die Kinderkrippen bereit. Die Stiftung stellt das Erziehungsprogramm, das Personal und die Baby-nahrung zur Verfügung. INTEGRA ist in Chile die einzige Institution, die Vorschulerziehung in Gefängnissen anbietet.

### 3.1.3 Das Programm »Schutz rund um die Uhr« der chilenischen Polizei

Das Präventionsprogramm »Schutz rund um die Uhr« wurde durch eine Initiative der zuständigen Polizeidirektion für Familienschutz ins Leben gerufen. Diese berichtet der örtlichen Verwaltung monatlich alle Fälle, in denen Minderjährige in einem entsprechenden Bereich aus irgendeinem Grund von der Polizei aufgegriffen wurden. Entweder sind diese Kinder aufgrund einer Straftat in Gewahrsam genommen worden oder sie kamen mit der Polizei in Berührung, weil sie in ihren Rechten verletzt wurden, z. B. missbrauchte Kinder. Ziel des Programms ist, so früh wie möglich Kontakt zur Familie zu bekommen, deren Probleme kennenzulernen und sie mit den sozialen Netzwerken der örtlichen Behörden wie Gesundheits- oder Erziehungsprogrammen, speziellen Angeboten von Sename, beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen u. a. zu verbinden. So wird versucht, den Rückfall in die Kriminalität oder die Wiederholung von Situationen, in denen Rechte verletzt wurden, zu verhindern. Im Mittelpunkt des Programms steht das Konzept der »rechtzeitigen Hilfen«. Auf diese Weise versucht die chilenische Polizei, die monatlichen Meldungen zu nutzen.

Das Programm wurde 1996 eingeführt, um innovativ und durch institutionenübergreifende Zusammenarbeit, Einbeziehung der Familien, Respekt vor den Rechten und Pflichten der Kinder und an den Bedarfen orientiert auf die Tendenzen zu sozialem Ausschluss zu antworten. Diese Initiative beinhaltet eine engere Zusammenarbeit zwischen den bis dahin unkoordiniert arbeitenden öffentlichen Institutionen, sodass es nun die Möglichkeit gibt, Kinder und ihre Familien schon bei ersten Anzeichen von Problemen zu erreichen.

Bis heute haben 32 Stadtverwaltungen in der Hauptstadt-Region an dem Programm teilgenommen, das durch eine örtliche, vom Rathaus abhängi-

ge Organisation durchgeführt wird. Zukünftig will die Polizei das Programm landesweit verbreiten.

Derzeit funktioniert das Programm, allerdings mit einigen Schwierigkeiten. So ist das Hauptproblem, dass die Städte freiwillig teilnehmen. Weil es dafür aber keinerlei finanzielle Unterstützung gibt, können die Städte in vielen Fällen keine zuständige Person zur Verfügung stellen, die die ausschließliche Verantwortung für das Programm übernehmen kann.

Deshalb war es vielen teilnehmenden Städten bisher nicht möglich, ein Interventionsmodell oder einen klaren Entwurf für ein Arbeitsprogramm zu erstellen.

### 3.2 Frühzeitiges Erkennen von Verhaltensproblemen

Das frühe Vorkommen von Verhaltensproblemen in der Kindheit wird mit der anschließenden Entwicklung von gewalttätigem oder kriminellem Verhalten verknüpft (Hein/Barrientos 2004). Deshalb sind das frühzeitige Erkennen von Verhaltensproblemen oder psychischen Störungen durch die Schule und das Gesundheitswesen sowie eine angemessene Reaktion darauf von großer Bedeutung. Es gibt aber immer noch Probleme, Aussagen zur Prävalenz von Verhaltensproblemen oder psychischen Störungen bei Kindern zu machen.

#### 3.2.1 Programm des Gesundheitsministeriums zur psychischen Gesundheit

Das Gesundheitsministerium hat Richtlinien und einen Nationalen Plan für psychische Gesundheit erarbeitet, die in den verschiedenen Gesundheitseinrichtungen des Landes umgesetzt werden. Dazu gehören Prävention, Förderung und Interventionspläne. Kinder und Jugendliche sollen beim Erwerb von Schutzfaktoren unterstützt werden, weniger psychische Probleme sollen die Folge sein. Ebenso soll die Abnahme negativer psychosozialer Auswirkungen von Stress auf die individuelle, kollektive und psychische Gesundheit ermöglicht werden. Dieses Ziel wird durch die Entwicklung von Schutzfaktoren, die Veränderung der Risikofaktoren und den Abbau der Ungleichheiten, vorrangig mit Hilfe der Angebote der staatlichen Gesundheitszentren, für sozial Benachteiligte angestrebt.

Eine der grundlegenden Strategien zum Schutz der psychischen Gesundheit ist die Entwicklung von Fähigkeiten, die Menschen, Familien und Gruppen stärken. Dies ermöglicht nachhaltige Kommunikation mit anderen sowie mehr Kompetenz in der Stressbewältigung. Diese Strategie

berücksichtigt verschiedene Entwicklungsstadien, einschließlich der Gesehnisse seit der Schwangerschaft, um gegen physische, soziale und psychologische Veränderungen in der Entwicklung anzugehen. Es sieht auch die Förderung der Partizipation und Organisation zur Steigerung des sozialen Zusammenhalts, mit denen Menschen und Gruppen mehr Kontrolle bei der Entscheidungsfindung und –umsetzung ihrer Lebensentwürfe erlangen, als relevant an.

Priorität bei den präventiven Maßnahmen für die psychische Gesundheit haben die Reduzierung von Gewalt, von Alkohol- und Drogenmissbrauch, von sozialer und emotionaler Isolation, von geringem Selbstwertgefühl, das Vermeiden von Konkurrenz und Überforderung in der Arbeit sowie das Fördern des Interesses an Freizeitaktivitäten. Diese Prioritäten werden nach Altersgruppen definiert. So sind z. B. Vorschulkinder stark gestresst durch viele Geschwister, getrennte oder problematische Familien oder widrige Lebensumstände mit Armut oder Isolation. Im Fall von Kindern im Grundschulalter richtet sich die Prävention an Kinder mit Anpassungsschwierigkeiten, an Kinder, die ohne Vater aufwachsen, an Kinder aus Familien mit einem psychisch kranken Familienmitglied oder an Kinder, deren Familien in den Gemeinden isoliert sind. Bei größeren Kindern schließlich haben die Priorität, die u.a. in einer gewalttätigen Umgebung leben, die Drogen- und Alkoholmissbrauch ausgesetzt sind und solche, die Schulprobleme haben oder die Schule abbrechen.

Besondere Aufmerksamkeit richtet Prävention auf Kinder mit einem Aufmerksamkeits-Defizit-Syndrom (ADS). Deswegen werden bei Kindern im Alter von unter 15 Jahren Neurologen, Psychiater und kinderpsychologische Dienste hinzugezogen. Prävention und rechtzeitige Beachtung von Kindern mit ADS ist sehr wichtig geworden, weil diese Kinder häufiger Unfälle haben, die Schule schwänzen oder abbrechen und an emotionalen Störungen leiden, was auch für die Familiensituation eine hohe Belastung darstellt. Kinder mit ADS werden auch häufiger Opfer von psychischer oder physischer Misshandlung.

Das Gesundheitssystem bietet in Schulen und Gemeinden viele Angebote zu Erziehung und Bildung sowie laufende Informationen (Broschüren und Ratgeber) an, um die Kompetenzen der Erwachsenen zu steigern. Umgesetzt wird dies in der Gesundheitsberatung und in den Gesundheitszentren, die auf lokaler Ebene arbeiten. Programme zur Prävention und Früherkennung richten sich an Kinder, Jugendliche und ihre Familien und werden von den öffentlichen Gesundheitszentren angeboten. Eingebunden sind städtische und ländliche Beratungsstellen, Familien-Gesundheits-

zentren, Gemeindezentren für psychische Gesundheit in der Familie, Notfallhilfen sowie medizinische Zentren und private Beratungen durch Kinderärzte und Mediziner. Die Einrichtungen haben multidisziplinäre Teams, die Diagnosen erstellen und ambulante Hilfen anbieten.

Bei ADS besteht die Früherkennung und Prävention in der rechtzeitigen Diagnose der Störung und der Überweisung in eine angemessene medizinische Behandlung. Damit sollen die Familien in den notwendigen Fähigkeiten zur Verbesserung der Lebensqualität gefördert und emotional unterstützt werden. Zusätzlich werden Materialien zur Erziehung an die Kinder und ihre Familien verteilt, um die Behandlung zu stützen und die Persönlichkeitsentwicklung sowie die Fähigkeit zur Selbsthilfe zu fördern. Das Programm bietet ebenso Gruppenarbeit mit Lehrern, Eltern und Kindern, in der die Aufmerksamkeit, der Informationsaustausch, die Qualifizierung, die Einschätzung und die Koordination für solche Fälle verbessert werden.

### 3.2.2 Programme zur schulischen Gesundheitserziehung und «Life skills training»

Diese Programme werden vom Nationalen Rat für Schulhilfen und Stipendien (JUNAEB), der selbst vom Erziehungs- und Bildungsministerium abhängig ist, sowie vom Ministerium für Gesundheit gefördert. Sie sind einerseits darauf ausgerichtet, den Schulerfolg in Gemeinden mit großen sozioökonomischen Schwierigkeiten und psychosozialen Risiken zu erhöhen. Dies soll sich in hohen Bildungsstandards, niedrigen Wiederholungsraten und der Verringerung der Zahl von Schulabbrechern ausdrücken. Andererseits versuchen beide Programme, die sozialen Fähigkeiten der einzelnen Schüler zu verbessern und damit Probleme, die in der späteren Jugend auftreten können, z. B. Alkohol-, Nikotin- und Drogenmissbrauch, Gewalt und unerwünschte Schwangerschaften, zu verhindern.

#### *a) Die schulische Gesundheitserziehung*

Mit diesem Programm sollen Schulen befähigt werden, Kindern einen gesunden Lebensstil zu vermitteln. Dazu sollen erzieherische Maßnahmen abgestimmt, Gesundheitserziehung und Schutz vor Krankheiten gefördert werden. Das Programm ermöglicht speziellen Schulen den Zugang zu Beratungen durch psychologische Experten aus öffentlichen oder privaten Institutionen in derselben Region. Dieses Team unterstützt die Durchführung der Interventionsprojekte. Staatlich geförderte Grundschulen mit mindestens 200 Schülerinnen und Schülern können sich durch die

Präsentation eines Projektes zum Programm bewerben und teilnehmen. Jede ausgewählte Schule muss eine Evaluation nachweisen, die einen Eindruck davon vermittelt, wie die Schulgemeinschaft mit Belangen im Bereich der psychischen Gesundheit umgeht. Das Programm dauert drei Jahre, in denen die Schule einige konkrete und realistische Ziele erreichen soll. Zusätzlich zu den Beratungen werden die Schulen mit Materialien zu Bildung und Erziehung wie Software, Videos, Poster und Spiele versorgt. Lehrer lernen in Weiterbildungen, wie sie mit Situationen in Gruppen und Klassen sowie mit Ressourcen umgehen und Projekte entwickeln können, die die Gesundheit der Lehrer, Schüler und Eltern fördern. So entstehen präventive Angebote, die Kindern aus Risikogruppen und Kindern mit psychischen Störungen helfen können.

2.554 Schulen haben das Programm bereits durchlaufen und wurden erfolgreich zertifiziert, weitere 3.700 Schulen nehmen teil und bisher wurden ca. 92.663 Jungen und Mädchen erreicht.

#### b) »Life skills training«

Auch dieses Programm läuft unter der Leitung von JUNAEB sowie dem Erziehungs- und dem Gesundheitsministerium. Das Programm entwickelt Maßnahmen, die psychisch gesundes Handeln von Lehrern, Kindern und Eltern fördern sollen. So sollen Risikoverhalten und Risikofaktoren durch frühe Erkennung, Weitervermittlung und Intervention verhindert werden. Auf der Grundlage der bekannten Erfahrungen des »Perry School«-Programms<sup>5</sup> setzen die Aktivitäten bereits früh an. Entwickelt werden sollen sowohl soziale wie sozio-emotionale Fähigkeiten, aber auch die Gesundheitserziehung und das Familienumfeld. Damit sollen schulische Schwierigkeiten verhindert werden, die sich später zu psychischen Störungen entwickeln können.

Zwei Typen von Fragebögen ermöglichen das frühe Erkennen von Kindern mit Schwierigkeiten: TOCA-R richtet sich an Lehrer und PSC an Eltern. Mit ihrer Hilfe können Kinder, die Aufmerksamkeit brauchen,

5 Das »High/Scope Perry Preschool Project“ begann im Jahr 1962. 123 Kinder mit vielen Belastungsfaktoren nahmen in den ersten Schuljahren an einem experimentellen Erziehungsprogramm teil. Durch aktive Lernstrategien sollte dieses Programm die Entwicklung intellektueller und sozialer Fähigkeiten der Teilnehmer fördern. Die Eltern waren aktiv durch Workshops und wöchentliche Hausbesuche, mit denen man ihre Erziehungsfähigkeiten fördern wollte, eingebunden. Die 123 Kinder wurden in einem experimentellen Rahmen 27 Jahre lang begleitet. Ein Resultat war u.a., dass die untersuchte Gruppe später weniger Kriminalität zeigte. Mehr zu diesem Thema unter <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/ojdp/181725.pdf>.

entdeckt werden. Die Ergebnisse werden an die Gesundheitsnetzwerke in den Gemeinden (eingrichtet vom Gesundheitsministerium) weitergeleitet, die für das weitere Vorgehen zuständig sind. Die Eltern werden ebenfalls über die Ergebnisse informiert. Mit ihnen wird gearbeitet, damit sich die in den Erhebungen ermittelten Risikofaktoren zu keinem Zukunftsproblem entwickeln. Außerdem werden Arbeitskreise für Lehrer angeboten, um ihnen Methoden für den Umgang mit den großen Unterschieden bei den Schülern und den Bedürfnissen der Familien zu vermitteln.

Das Programm wird in der zweiten Klasse mit den aufeinander aufbauenden Schritten Diagnose und Evaluation durchgeführt und dann in der dritten Klasse fortgesetzt.

Bis zum Jahr 2004 hat das »Life skills training« nahezu 98.180 Kinder erreicht. Die vorläufige Auswertung des Programms ergab einen quantitativ messbaren Einfluss auf die Reduzierung psychischer Probleme.

### 3.3 Verminderung von familialer Gewalt und Kindesmisshandlung

In Chile sind nach Angaben von UNICEF mehr als 70 % der Kinder in irgendeiner Form von Verwandten misshandelt worden (UNICEF 2000). Außerdem wurde ein wichtiger Zusammenhang zwischen permanenter Gewalt im häuslichen Bereich und Gewalt sowie Delinquenz im Jugendalter festgestellt. Häusliche Gewalt ist deshalb zu einem zentralen Teil der Prävention von bereits erwähntem Risikoverhalten geworden und die Interventionen konzentrierten sich in diesem Bereich wieder auf das Verhindern von Gewalt, während zuvor die Auswirkungen der Gewalt in der Familie auf misshandelte Frauen und Kinder im Mittelpunkt standen.

#### *a) Zentren für die Beobachtung und Prävention familialer Gewalt und »Schutz-Netzwerke«*

Das vom Ministerium für Planung und Kooperation (MIDEPLAN) geförderte Nationale Frauenbüro (SERNAM) unterhält auf örtlicher Ebene Zentren, die auf Probleme im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt spezialisiert sind (VIF). Diese Zentren haben multidisziplinäre Teams (Rechtsanwälte, Psychologen, Sozialarbeiter und Sozialpädagogen), die Frauen aller Altersgruppen, die Opfer häuslicher Gewalt wurden, Informationen sowie soziale, rechtliche und psychologische Betreuung anbieten. Das Angebot gilt entweder nur für die Opfer (meist Frauen) oder für die ganze Familie (Paare und/oder Kinder). Grundsätzlich wird angestrebt, dass die gesamte Familie diese Zentren aufsucht und nicht nur das Opfer.

Gegenwärtig gibt es in Chile 25 Zentren, die 18.750 Personen erreichen

und 167.500 Nutznießer von präventiven Maßnahmen in den Gemeinden, Schulen, der Gesundheitsberatung und der Rechtsberatung.

Die Zentren arbeiten ebenfalls mit dem Netzwerk gegen häusliche Gewalt und Kindesmisshandlung, auch «Schutz-Netzwerk» genannt, zusammen. Dieses Netzwerk steht unter der Leitung von SERNAM in enger Verbindung zu Fachverbänden wie den Akademien für Anwälte, Psychologen, Sozialarbeitern und manchmal sogar für Lehrer sowie Ärzte. Ziel des Netzwerks ist die Koordination der Maßnahmen öffentlicher und privater Träger sowie ziviler Vereinigungen durch die Beteiligung in Arbeitsgruppen auf nationaler und regionaler Ebene. Auf diese Art hofft man, ein fachübergreifendes Vorgehen zu entwickeln, das alle Präventions- und Beobachtungsmaßnahmen in diesem Bereich bündelt. Insbesondere die oben genannten Berufsverbände ermöglichen eine ungebundene Zusammenarbeit der Fachkräfte in Fällen der häuslichen Gewalt. Zu den Angeboten des Netzwerks gehören Workshops, Videos, Foren und Fortbildungen, die einerseits pädagogischen Fachkräften und sozialen Organisationen und andererseits Eltern in der Erziehung ihrer Kinder Informationen und Orientierung bieten. Bis heute wurden damit ungefähr 25.000 Menschen erreicht.

*b) Die Nationale Kampagne für einen guten Umgang mit Kindern*

Es wird angenommen, dass für die Verhinderung von Kindesmisshandlung eine Veränderung der sozialen Wahrnehmung dieses Themas in der Gesellschaft notwendig ist. Deshalb wurden seit 1997 intensive öffentliche Kampagnen entwickelt, mit denen die Wahrnehmung sensibilisiert werden soll. Die Kampagnen wurden vom Justizministerium durch den Interministeriellen Rat zur Prävention von Kindesmisshandlung, unter Beteiligung der Ministerien für Bildung und Gesundheit, der Polizei, der INTEGRA-Stiftung, von Sename und dem Nationalen Frauenbüro auf den Weg gebracht.

Die Kampagnen sollen die soziale Verantwortung fördern und die Idee eines »guten Umgangs« etablieren, d.h. aus erzieherischer und präventiver Perspektive betonen sie die Reduzierung von Angst und/oder den Rückgang von Misstrauen zwischen Kindern und Erwachsenen. Zudem sorgen sie dafür, dass die nötigen Instrumente zur Erkennung von Missbrauch, für die Unterstützung der Opfer und das Grundwissen für den Umgang mit solchen Situationen angeboten werden. Die Kampagnen werden landesweit durchgeführt und haben alle bereichsübergreifenden Charakter, sie sind regional und lokal präsent und umfassen alle Arbeitsbereiche, die das Nationale Komitee für die Prävention von Kindesmisshandlung abdeckt. So wurde z.B. im Jahr 2001 für einen Monat die

fünfte Version der »Nationalen Kampagne für einen guten Umgang mit Kindern« entwickelt, in deren Rahmen öffentlichkeitswirksames Material verteilt und im öffentlichen Verkehrssystem, im Rundfunk sowie über die Homepage der Regierung Werbung gemacht wurde.

### 3.4 Verminderung von Gewalt in der Schule

Im Rahmen der Bildungsreform, die die Regierung derzeit durchführt, werden Gewaltlosigkeit und friedliche Konfliktlösung in Bildungseinrichtungen als notwendig für das Erreichen hoher Bildungsstandards bei Schülern angesehen. Auch wenn man annimmt, dass die Gewalt in den Einrichtungen mit den soziokulturellen Bedingungen und dem Umfeld der Kinder zusammenhängt, wurden Bildungseinrichtungen aufgerufen, einen Part in der Gewaltprävention zu übernehmen, weil die Schule als Sozialisationsinstanz große Bedeutung hat.

Aufgrund des dezentralen chilenischen Schulsystems liegt die Hauptstrategie im Umgang mit diesem Problem derzeit in der Entwicklung und Verbreitung von Arbeitsmethoden und in der Qualifikation der Direktoren und der Lehrer. Weiter gehören dazu die Evaluation neuer Initiativen und die Verbreitung »guter Praxis«, die Entwicklung interdisziplinärer Ansätze auf lokaler Ebene und die Verbesserung des Schulklimas. Auf demselben Weg werden Methoden zur Diagnose entwickelt, die eine Messung der Verbreitung von Gewalt auf nationaler Ebene ermöglicht.

Schaut man sich die Entwicklung der Ansätze und die Verbreitung »guter Praxis« genauer an, dann gibt es einen Mangel an systematischen Untersuchungen zu Häufigkeit, Ernsthaftigkeit und möglichen Gründen (z. B. die Rolle der Familie und des Umfelds). Die Entwicklung einer angemessenen Politik hängt aber in hohem Maße von den Ergebnissen solcher Untersuchungen ab.

2001 hat das Ministerium für Bildung die Leitlinien »Die Koexistenz von Schulen« veröffentlicht, die den Rahmen für alle Maßnahmen des Ministeriums mit dem Ziel der Koexistenz darstellen sollen. Diese Leitlinien bieten für das Handeln der Beteiligten eine Art Orientierungs- und Verbindungsfunktion, für Werte, die ein friedliches »Zusammenleben« ermöglichen, wie Respekt für Vielfalt, gewaltfreie Konfliktlösung, aktive Beteiligung in der Gemeinschaft, Mitarbeit, Autonomie und Solidarität. Die Leitlinien sollen ebenfalls dazu anregen, zielgerichtete Maßnahmen an unterschiedlichen Orten einzusetzen.

Das Ministerium für Bildung entwickelt Initiativen, mit denen Schüler gewaltfreie Konfliktlösung lernen sollen. Die Programme richten sich an verschiedene Altersgruppen, von den Vorschulen bis zu den Oberschulen, und enthalten spezifische didaktische Materialien. Das Ministerium koordiniert und überwacht durch regionale Büros die Umsetzung der Programme, die während des Unterrichts durchgeführt werden. Im Folgenden sollen zwei von der Politik geförderte Initiativen vorgestellt werden:

*a) Demokratischer Ausschuss für friedliches Zusammenleben in der Schule*

Der Ausschuss gehört zur fachlichen Entwicklung in der Erziehung zur gewaltfreien Konfliktlösung. Er bietet fachübergreifende Projekte bei Problemen mit Gewalt und Diskriminierungen in den Schulen an wie Kurse, in denen Lehrer über Gewalt an der Schule diskutieren und nach Lösungen suchen können. Außerdem versucht er, die Eltern einzubeziehen und Programme für Kinder mit speziellen Bedürfnissen anzubieten.

*b) Leitfäden und Anleitungen für die Umsetzung der Politik an den Schulen*

Ein weiterer gut entwickelter Aspekt ist die Erarbeitung standardisierter Programme für die Einführung präventiver Strategien. Dazu gehören Leitlinien für Lehrer, mit Ideen z. B. für verbesserte Schulregeln, für die Schülerbeteiligung bei der Entwicklung dieser Regeln und für den Umgang mit Kindesmisshandlung sowie schließlich auch noch Leitlinien für die Entwicklung von Programmen zur friedlichen Konfliktlösung von der Vorschule bis zur Oberschule.

### 3.5 Bekämpfung der Armut

Weil Armut ein Risikofaktor in der Entwicklung von Kindern ist, sollen einige Programme zur Bekämpfung der Armut erwähnt werden, die einen Zusammenhang zur frühen Prävention haben. So hat die Regierung versucht, die Ressourcen der Familien zu stärken, damit sie Zugang zu umfassenden Hilfen haben. Dazu wurde das Programm »Solidarisches Chile« entwickelt, das bedürftigen Familien leichteren Zugang zu den staatlichen Schutz-Netzwerken und zu Programmen ermöglicht, die direkt oder indirekt eine Verbesserung der Lebensqualität der Kinder bewirken. Auch wenn dieses Programm erst am Anfang ist, zeigt sich bereits jetzt, dass es die Wirkungsweise des Systems wesentlich verbessert hat (MIDEPLAN 2003). Von der Gesamtzahl der Personen, die bis 2003 von diesem System profitiert haben, sind 43,4 % unter 18 Jahre alt,

besonders groß ist die Gruppe der Kinder von null bis sechs Jahren. Die Auswahl der besonders armen Familien erfolgt auf der Grundlage der vom Sozial-Survey (CAS II) gesammelten Daten, die in den Kommunen erhoben werden. Diese Familien werden eingeladen, das soziale Schutz-System in Anspruch zu nehmen. Erklären sich die Familien bereit, am Programm «Solidarisches Chile» teilzunehmen, wird mit ihnen in drei Schritten gearbeitet:

*a) Das Programm »Brücke« und der Solidaritätsbeitrag*

Das Programm »Brücke« bietet psychosoziale Unterstützung für das gesamte Familiensystem und verbindet sie mit den staatlichen sozialen Schutz-Netzwerken. Die Familien beteiligen und verpflichten sich, mit einem »Familienhelfer« zu kooperieren. Diese Fachkraft arbeitet 24 Monate mit der Familie und unterstützt den Erwerb von Fähigkeiten, damit sie einen eigenen Weg aus der Armut finden können. Dabei erhalten die Familien in diesem Stadium einen Solidaritätsbeitrag als Bonus, der den Frauen oder dem Familienoberhaupt ausbezahlt wird.

*b) Finanzielle Unterstützung*

Ähnlich wie beim Programm »Brücke« können die Familien bevorzugt verschiedene finanzielle Hilfen durch den Staat in Anspruch nehmen. Darunter gibt es eine Einmal-Zahlung an Familien mit Kindern unter 18 Jahren.

*c) Bevorzugter Zugang zu sozialen Programmen*

Schließlich haben Familien ebenfalls bevorzugten Zugang zu öffentlichen oder privaten Sozialprogrammen. Dafür haben sich verschiedene Institutionen und Organisationen aus den Bereichen Gesundheit, Bildung, Arbeit, Wohnungswesen, Justiz u.a. gegenüber MIDEPLAN verpflichtet, den Zielgruppen von »Solidarisches Chile« Vorrang einzuräumen. Dies bietet Kindern in Risikosituationen privilegierten Zugang zu unterschiedlichen Hilfsangeboten.

## 4 Abschließende Bemerkungen

Es ist schwierig, in einem so kurzen Beitrag alle Maßnahmen und Aktionen, die es in Chile zum Thema »Frühe Prävention« gibt, darzustellen. Manche Initiativen konnten nicht erwähnt werden. Allgemein gilt, dass in den letzten zehn Jahren innovative Programme entwickelt wurden, die in der einen oder anderen Weise mit dem Thema »Frühe Prävention« für Kinder verknüpft sind.

Für alle Programme gilt, dass sie sich grundsätzlich an den Kinderrechten ausrichten und dass sie versuchen, die Stigmatisierung von Kindern mit großen Benachteiligungen zu überwinden. Außerdem haben die Initiativen eine überzeugende und systematische Sicht der Probleme, weshalb sie ganzheitliche Lösungen anstreben, die unter anderem sozioökonomische, Familien-, Erziehungs- und Bildungsfaktoren berücksichtigen. Kinder sollen alle ihre Möglichkeiten gut entwickeln können und nicht nur ihre jeweiligen Probleme bewältigen.

Angesichts der vorhandenen Probleme muss erwähnt werden, dass sich viele der beschriebenen Initiativen noch im Aufbau befinden. Durch die Vielfalt der verfügbaren Initiativen haben die Anstrengungen der letzten Jahre die Entwicklung von Koordinationsstellen zwischen den Maßnahmen der verschiedenen Institutionen als vorrangig erscheinen lassen. Eines der häufigsten Probleme hängt mit der mangelnden Koordination zwischen den sozialen Behörden zusammen, die zu einer unnötigen Doppelung der Arbeit führt. Dies bedeutet nicht nur einen Verlust von Ressourcen, sondern kann auch unerwünschte Auswirkungen auf die Kinder haben, denen sie eigentlich helfen wollen. In der Lösung dieses Problems liegt eine der größten Herausforderungen in der Zukunft.

Eine zweite wichtige Herausforderung verbindet sich mit den Wirkungsevaluationen, mit denen die Effekte von Politik und Praxis nachgewiesen werden können. Viele der gegenwärtigen Programme laufen erst seit kurzem, sodass die Wirkungen noch nicht evaluiert werden können. Trotzdem ist es möglich, einige Beispiele »guter Praxis« hervorzuheben, wie das »Life skills Training« von JUNAEB, für das eine positive Auswirkung auf die Reduzierung von psychischen Störungen nachgewiesen werden konnte.

Interessant ist ein Blick auf den Haushalt, der zeigt, dass in der Politik der Kriminalitätsprävention und Kontrolle die Ausgaben für Kontrollmaßnahmen etwa sechs- bis achtmal höher sind als die für Prävention. Ein möglicher Grund dafür könnte sein, dass Präventionsprogramme meistens die Wirkung ihrer Ansätze nicht durch Wirkungsevaluationen demonstrieren

können. Vor diesem Hintergrund ist es »leichter« mehr Geld für Justiz und Polizei auszugeben als für präventive Ansätze. Mehr finanzielle Mittel für die Initiativen, die sich gezielt mit früher Prävention beschäftigen, wären ein wichtiges Ziel für die Zukunft.

Und schließlich ist die Vorstellung, dass die Prävention von Gewalt und Delinquenz bereits in der Kindheit ansetzen soll, in Chile ziemlich neu. Deshalb kann man in den kommenden Jahren größere Entwicklungen in diesem Feld erwarten.

## Die Autoren

**Marcela Buzzetti** ist Psychologin und als Wissenschaftlerin im Feld der öffentlichen Politik und im Bereich von Kinderschutzdiensten tätig. Aktuell arbeitet sie für eine Organisation von Sename und ist damit beauftragt, öffentliche Leitlinien zum Schutz von Kinderrechten für die kommunale Regierung von Recoleta (Santiago de Chile) zu entwickeln.

**Andreas Hein** ist Psychologe und als Wissenschaftler bei einer Non-Profit-Organisation tätig, die sich für die Verbesserung der Politik im Bereich der Gewaltprävention einsetzt. In seiner Arbeit befasst er sich in erster Linie mit Jugendkriminalitätsprävention und Prävention von Gewalt gegen Kinder und Jugendliche.

## Literatur

**Hein, Andreas/Barrientos, Gonzalo (2004):** Violencia y Delincuencia Juvenil: Comportamientos de Riesgo Autorreportados y Factores Asociados, [www.pazciudadana.cl](http://www.pazciudadana.cl)

**MIDEPLAN (2003):** Informe sobre los Avances en el Ambito de la Protección y Cumplimiento de lo Derechos de la Infancia y de la Adolescencia. [www.mideplan.cl/final/ficha\\_tecnica.php?cenid=103](http://www.mideplan.cl/final/ficha_tecnica.php?cenid=103)

**UNICEF (2000):** Estudio comparativo de Maltrato infantil

# China

Ju Qing

## Erziehung von Kindern und die Prävention von Delinquenz in China

Wenn in China derzeit von Jugenddelinquenz gesprochen wird, bezieht sich dies auf junge Menschen im Alter von 14 bis 25 Jahren. Daraus folgt, dass sich präventive Strategien in diesem Kontext mit Jugendlichen zu Beginn und während der Adoleszenz beschäftigen. Jüngere Kinder werden also nur selten mit einem Bezug zu Delinquenz und Delinquenzprävention betrachtet. Stattdessen denkt man in China mehr darüber nach, wie Kinder geschützt und erzogen, wie die Umstände und Bedingungen für eine gesunde Entwicklung gesichert werden können. Wie können Kinder angeleitet werden, einen richtigen Blick auf das Leben, die Welt und die Werte zu entwickeln und soziales Verhalten auszubilden?

Die wichtigsten Institutionen für Kinder unter zehn Jahren sind in China die Familie, der Kindergarten und die Grundschule. Zuerst sind die Eltern für die Förderung und Erziehung der Kinder verantwortlich. Mit der Entstehung kleiner Kernfamilien hat sich deren Verantwortung vergrößert, auch wenn der Einfluss der Großfamilien nicht komplett verschwunden ist und Großeltern sowie selbst Onkel und Tanten weiterhin eine wichtige Rolle spielen.

Im Kontext der Einführung der offiziellen Ein-Kind-Politik geriet das einzige Kind in die Rolle eines Hoffnungsträgers für die ganze Familie. So wird oft ein Vermögen in dieses eine Kind investiert und in China sind im Bereich früher Bildung und Bildungsberatung viele kommerzielle Unternehmen entstanden. Sie bieten ihre Ideen und Dienstleistungen auf dem freien Markt an und dieser wird von Zeitschriften und Büchern, die sich alle mit den Themen Familie und Erziehung befassen, geradezu überschwemmt.

Eigentlich werden Unabhängigkeit und Privatsphäre der Familie in der traditionellen chinesischen Kultur hoch bewertet und gewahrt und im Allgemeinen greift niemand in Familienangelegenheiten ein. China befindet sich aber heute in diesem Bereich in einem starken Wandel. Es gibt immer mehr Familien in Risikolagen und die Nation kann dieser Entwicklung nicht einfach tatenlos zusehen, sodass die Funktion der Familie

mehr als je zuvor in Frage gestellt wird. Deswegen sind immer mehr Gesetze und Verfahren entwickelt und verabschiedet worden, mit denen staatliche Institutionen in Familien eingreifen können. Gleichzeitig werden in diesem Kontext auch Massenorganisationen und bürgerliche Zusammenschlüsse aktiver. Inzwischen muss jedes chinesische Kind einen Kindergarten und die Grundschule besuchen.

Traditionell wurde in der Konfuzianischen Lehre viel Wert auf die Bildung des moralischen Charakters gelegt. Dieser Gedanke wurde bewahrt, er gilt bis in die Gegenwart. Schon im Kindergarten wird ein umfassender Bildungsansatz für Moral, Intelligenz, Körper und Kunst verfolgt, ein wichtiges Prinzip ist die Verknüpfung von Betreuung, Erziehung und Bildung. Dies gilt auch in der Grundschulernziehung, in der die Entwicklung einer Einstellung zur Arbeit hinzukommt. Aber auch in der Grundschule steht die Entwicklung der Moral an erster Stelle. Die Idee, Menschen durch Bildung und Moral zu kultivieren, ist in China nach wie vor fest verwurzelt.

## 1 Eltern

Struktur und Werte der Großfamilie haben in der chinesischen Geschichte einen signifikanten Wandel durchlaufen. In der traditionellen ländlichen Gesellschaft Chinas war es die Verwandtschaft, von der die Individuen abhängig waren. Allein das Familienoberhaupt galt als unabhängige Persönlichkeit, alle anderen mussten gehorsam sein. In der Großfamilie wurden die Pflichten der Kinder gegenüber den Eltern, der Kernfamilie und der Großfamilie betont. Die Eltern waren der Autorität des Familienoberhauptes unterstellt, sie durften die elterliche Gewalt nicht allein ausüben. Die Großfamilie bot Schutz sowie Versorgung mit Essen, Kleidung, Wohnung und anderem Nützlichem, sie war aber auch zuständig für die Sozialisation und die Erziehung. Und sie übernahm Aufgaben in der Gemeinschaft, in der Religion und für die Gesundheit der Mitglieder.

Zu Beginn des letzten Jahrhunderts begann der Verfall der traditionellen Großfamilien und in den letzten Jahren hat die rasche Modernisierung Chinas das Verschwinden traditioneller sozialer Strukturen beschleunigt. Die häufigste Form der chinesischen Familie heute ist die Kernfamilie, die allein aus Eltern und Kind besteht. Damit hat einerseits die Pflicht der Kinder zum Gehorsam gegenüber den Eltern abgenommen, gewachsen ist andererseits die Verantwortung dieser für den Schutz der Kinder. Die Eltern bestehen in diesen Familien nicht länger auf ihrer Autorität und es

herrscht Gleichberechtigung zwischen ihnen und den Kindern. Sie üben ihre elterliche Gewalt nun unabhängig und ohne Einmischung anderer aus. Parallel mit den Strukturen der Familien haben sich auch deren Aufgaben geändert. Sie haben die Zuständigkeiten für wichtige Teile der Erziehung, der Religion und der Gesundheit abgegeben. Auch wenn ihre Aufgaben damit reduziert wurden, gehören die Förderung und Anleitung der Kinder nach wie vor zu den Grundaufgaben und können nicht an andere soziale Einrichtungen delegiert werden.

Es ist gesetzlich festgelegt, dass Eltern die Vertreter ihrer Kinder und für deren Unterstützung und Erziehung zuständig sind. Dies gilt besonders für die Prävention von Delinquenz. Das *Chinesische Kinderschutzgesetz* regelt in § 8 die Verantwortung der Eltern oder anderer gesetzlicher Vertreter von Minderjährigen. Sie sind für den Schutz der Kinder verantwortlich, dürfen sie nicht misshandeln oder verlassen und Mädchen oder behinderte Kinder nicht diskriminieren. Die Tötung oder Aussetzung von Kindern sind verboten. § 9 dieses Gesetzes regelt, dass Eltern oder gesetzliche Vertreter die Rechte der Minderjährigen auf Erziehung und Bildung respektieren sowie sicherstellen müssen, dass Kinder und Jugendliche der Schulpflicht nachkommen und Schulverweigern oder Schulabbrechen verhindert wird.

§ 16 des *Gesetzes der Volksrepublik China zur Prävention von Kinder- und Jugenddelinquenz* verpflichtet Eltern oder gesetzliche Vertreter, sofort nach ihren minderjährigen Kindern zu suchen, wenn sie ohne Erlaubnis weggehen und über Nacht nicht heimkommen, oder sich direkt an die Polizei zu wenden. Die Eltern dürfen ihren Kindern erst ab 16 Jahren erlauben, allein zu leben (§ 19) und dürfen sie nicht zwingen, das Elternhaus zu verlassen. Die Aufsichtspflicht der Eltern kann nicht abgegeben werden (§ 20).

Nach § 10 des *Chinesischen Kinderschutzgesetzes* müssen Eltern oder gesetzliche Vertreter die Kinder mit einer »gesunden Ideologie« fördern und mit angemessenen Methoden führen. Die Kinder sollen zu Aktivitäten angeleitet werden, die ihrer geistigen und körperlichen Entwicklung nützen. Sie sollen nicht rauchen, trinken oder auf der Straße leben. Glücksspiel, Drogenkonsum und Prostitution sollen sie meiden. Und Eltern und gesetzliche Vertreter sind nach § 10 des *Gesetzes der Volksrepublik China zur Prävention von Kinder- und Jugenddelinquenz* für die Rechtserziehung verantwortlich.

## Großeltern

Mit den Veränderungen der Lebensbedingungen in der modernen Gesellschaft ist die traditionelle ländliche Lebensform nach und nach verschwunden, der Einfluss der Großfamilie hat abgenommen. Auch wenn ein neues soziales System entstanden ist, haben sich aber nicht alle traditionellen Gedanken und Vorstellungen im realen Leben aufgelöst. Der traditionelle Lebensstil ist noch immer lebendig, in vielen Köpfen und in Aspekten des sozialen Lebens vorhanden. Weil weder Gesetzgebung noch Rechtssprechung ihn komplett eindämmen können, folgen sie diesen traditionellen Vorstellungen menschlicher Beziehungen, z. B. bei den Regelungen zur Elternschaft.

Es ist in China weit verbreitet, vielleicht sogar vorherrschend, dass Eltern ihre Verantwortung über die eigenen Kinder hinaus auch auf die Enkelkinder ausweiten. Und wenn viele junge Menschen in den Städten eher allein leben und ihre Eltern gerne Raum und Zeit für sich haben wollen, sind beide interessiert, nicht zu weit entfernt voneinander zu wohnen. In China haben Nähe und Zuwendung unter Familienmitgliedern einen hohen Stellenwert und Eltern kümmern sich um ihre Kinder auch dann noch, wenn diese erwachsen sind. In Peking kursiert der Spruch: »Die Entfernung zwischen den Wohnungen von Eltern und Kindern ist ideal, wenn eine Schale Reis beim anderen ankommen kann, bevor sie kalt wird.«

Sobald Enkel da sind, ist es für Großeltern normal, den Eltern zu helfen: von der Geburt über den Kindergarten bis zur Grundschule, manchmal auch darüber hinaus. Die meisten jungen Eltern verlassen sich bei der Erziehung auf die Anleitung und Ratschläge ihrer Eltern. Sie haben besonders in der Säuglingspflege keinerlei Erfahrungen, sodass sie auf Hilfe angewiesen sind. Darüber hinaus sind sie beruflich häufig stark beansprucht. Und nicht zuletzt achten sie auch auf die Kosten, denn die eigenen Eltern helfen umsonst.

Auch wenn die Eltern den guten Willen der Großeltern akzeptieren, geht es nicht immer harmonisch zu, wenn drei Generationen miteinander auszukommen versuchen. Zwischen den Generationen gibt es verbreitet Differenzen und Widersprüche in Erziehungsfragen. So meinen z. B. noch immer viele Großeltern, dass Erziehung ohne körperliche Bestrafung (Schlagen) erfolglos bleibt oder dass ein Stock einen gehorsamen Sohn macht. Junge Eltern dagegen wollen ihre Kinder meist nicht schlagen und deren Interessen und Rechte respektieren. Vor dem Hintergrund

solcher Differenzen und der Suche nach Kompromissen wachsen Kinder heute auf.

In den letzten Jahren sind aufgrund der Nachfrage viele Angebote und Kurse für Eltern entstanden. Neben kostenlosen Angeboten der Regierung gibt es zahlreiche teure kommerzielle Angebote. So gibt es u.a. speziell ausgebildete Frauen, die Mutter und Neugeborenes im ersten Monat nach der Geburt versorgen oder es werden Kurse und Beratungen vor und nach der Geburt angeboten.

### 3 Staatliche Hilfen

Es hat Vorteile für den Staat, wenn die Familie die Verantwortung für die Förderung und Erziehung der Kinder übernimmt. Weil jedoch viele Familien dies aus unterschiedlichen Gründen nicht können, sind die Interessen und Rechte der Kinder nicht gesichert und Schwierigkeiten sind die Folge.

Es gibt erstens Familien, die zwar bereit, aber nicht in der Lage sind, ihre Kinder zu erziehen. Hintergrund dieser Hilflosigkeit sind existenzielle Probleme. Entweder haben die Eltern zu wenig Zeit oder sie verdienen nicht genug zum Leben, manche sind auch im Gefängnis. Die Kinder haben dann häufig nicht genug zum Essen und keine ausreichende Kleidung, sie werden nicht angehalten zur Schule zu gehen oder schwänzen diese.

Zweitens gibt es Familien, die fähig sind und erziehen wollen, aber sie haben keine angemessenen Erziehungsmethoden. Mit ihrer Betreuung und Erziehung erzeugen sie geradezu Tragödien und dies ist derzeit das Hauptproblem in China. Manche Eltern verziehen und verwöhnen die Kinder, sodass diese zu Selbstsucht neigen und Schwierigkeiten bereiten. Andere Eltern erziehen zu streng, beschneiden die Freiheit der Kinder zu sehr und engen so deren Kreativität ein. Die Kinder wehren sich und verstoßen gegen die Anweisungen der Eltern. Wieder andere Elternteile benutzen ihre Kinder nach der Scheidung oft als Mittel gegen die Partnerin oder den Partner, so werden die Kinder Opfer der eigenen Eltern.

Drittens gibt es Eltern, die zwar erziehen könnten, die aber nicht wollen. Bei ihnen erleben die Kinder statt Geborgenheit Leid. Einige Familien setzen ihre Kinder aus, verletzen oder töten sie grausam. Opfer sind besonders behinderte Kinder oder Mädchen. Manche Kinder werden durch psychisch gestörte Eltern über Jahre hinweg körperlich und seelisch

misshandelt. Andere Eltern zwingen die Kinder zur Arbeit und schicken sie nicht zur Schule. Diese Eltern haben keinen Respekt vor den Interessen und Rechten ihrer Kinder, kaum Gespür für Liebe, Fürsorge und Verantwortung. Ihnen fehlt ein ausreichendes Bewusstsein für Moral und Recht.

Diese Probleme sind öffentlich geworden und es wird wahrgenommen, dass das Leben nicht unter jedem Dach »warm und süß« ist. Deshalb werden Interventionen in Familien mit Problemen als notwendig anerkannt, sie sollen intensiviert werden. Verglichen mit westlichen Ländern sind Schutz und Respekt für die Rechte und die Privatheit der Familie in China größer. Insgesamt betrachtet wird z. B. in den USA oder Deutschland mehr in Familien eingegriffen.

### 3.1 Die Grundsicherung für bedürftige Familien durch das Ministerium für Verwaltung

Die finanzielle Grundsicherung bedürftiger Familien wurde 1999 vom Staatsrat der Volksrepublik China beschlossen. Sinkt das Einkommen in Familien, die aus ländlichen Regionen kommen und eine begrenzte Aufenthaltsgenehmigung für die Stadt haben, pro Kopf unter die örtliche Grundsicherung für die Stadtbewohner, dann können sie finanzielle Hilfen des Staates beantragen.<sup>1</sup> Für die Höhe der Hilfen gibt es keinen einheitlichen Standard. Zum einen sind die Differenzen zwischen den östlichen und den westlichen Landesteilen erheblich, zum anderen gibt es Unterschiede zwischen den großen, den mittleren und den kleinen Städten. So wird die Höhe der Grundsicherung lokal durch die als notwendig angesehenen Ausgaben für Kleidung, Lebensmittel und Miete, eine ausreichende Versorgung mit Wasser, Strom und Kohle oder Gas sowie die Kosten für die Schulbildung der Kinder berechnet. Der Betrag der Grundsicherung ist in den großen Städten höher als in den kleineren. Zusätzlich zur Grundsicherung gibt es manchmal auch materielle Hilfen. So steht z. B. in Peking jedem Berechtigten neben der Grundsicherung monatlich ein Extra-Bezugsschein für Lebensmittel (Getreide und Öl) im Wert von 40 Yuan (das entspricht derzeit etwa 4,20 €) zu, der in bestimmten Läden eingelöst werden kann. Inzwischen versucht der Staat auch für bedürftige Familien auf dem Land ein Grundsicherungssystem

1 In China haben registrierte und zugelassene Stadtbewohner Rechte, auch finanzielle Ansprüche z. B. an das Gesundheitswesen oder an das Bildungssystem, die der zugewanderten Bevölkerung nicht zustehen. Diese haben vergleichbare Rechte nur in dem Ort, aus dem sie kommen.

zu etablieren. Für die Ausbildung der Kinder aus solchen Familien sind bereits Hilfen entwickelt worden. Verglichen mit der städtischen Grundschulerziehung gibt es auf dem Land jedoch noch viele Probleme zu lösen.

### 3.2 Familienbildung als Kooperation zwischen Frauenverband und Bildungsministerium

Bereits 1981 schlug die Zentralregierung vor, den Eltern zu helfen, die Ausbildung ihrer Kinder zu intensivieren und zu fördern. Leitung, Organisation und Koordination dieser Förderung wurden dem Frauenverband übertragen. 20 Jahre später formulierten die Generalsekretariate der Kommunistischen Partei Chinas und des Staatsrats den Auftrag, die moralische Erziehung in den Schulen zu fördern und zu stärken und sie an die neuen Verhältnisse anzupassen. Wieder wurde dem Frauenverband und diesmal zusätzlich dem Bildungsministerium die Hauptverantwortung übertragen.

Aktuell ist Familienbildung in China für folgende Zielgruppen konzipiert:

- für die frisch verheirateten Paare,
- für die schwangeren Frauen und ihre Ehemänner sowie
- für die Eltern von Kindern bis zum Alter von 18 Jahren.

Das Gesundheitsamt ist für Maßnahmen zuständig, die sich an frisch verheiratete Paare und an Schwangere richten. Der Frauenverband leitet und verantwortet Maßnahmen für die Eltern von Kindern unter drei Jahren, die ohne Familie und ohne Verwandte aufwachsen. Bildungsministerium und Gesundheitsamt sind gemeinsam für Maßnahmen zuständig, die sich an Eltern von Kindern richten, die Kinderkrippen, Kindergärten oder Schulen besuchen. Die Gewerkschaft kümmert sich um die berufstätigen Eltern. Und schließlich verantworten der Frauenverband, die kommunale Verwaltung und die Jugendschutz-Kommission zusammen Angebote für Großeltern und Eltern aus Familien, denen nicht alle lokalen Angebote offenstehen<sup>2</sup>. Die örtlichen Verwaltungen in den Vierteln größerer Städte, in kleineren Städten und Dörfern sollen sich darum kümmern, dass Familienbildung vor Ort als allgemeine Aufgabe aner-

2 In China haben nicht alle Bürger an allen Orten die gleichen Rechte. Sie haben z. B. nur in der Gemeinde oder Stadt kostenlosen Zugang zum Gesundheitswesen, in der sie sich gemeldet haben und »anerkannt« sind. Sie können also in Peking leben und arbeiten, aber dort keinen kostenlosen Zugang zu Diensten haben, zu denen die »Gemeldeten« Zugang haben. Das heißt aber nicht, dass sie diese Dienste nicht in Anspruch nehmen können, allerdings müssen sie dafür bezahlen.

kannt wird. Es finden regelmäßig runde Tische statt, an denen die Familienbildung koordiniert und verbessert wird. In China wurde seit der Einführung der Familienbildung vor 20 Jahren immer die Auffassung vertreten, dass es nicht nur ein einziges Modell der Familienbildung geben sollte. Bis heute hat sich eine Vielfalt von Ansätzen entwickelt, zu denen u. a. Eltern-Treffen, Vorträge für Eltern, Eltern-Schulen, Eltern-Diskussionen gehören. Neben den Gruppenangeboten gibt es auch viele Modelle der Einzelfallhilfe, so werden z. B. Familien aufgesucht, Elternsprechstunden in den Schulen durchgeführt und einzelne Familien beraten.

Seit Anfang der 80er Jahre des letzten Jahrhunderts haben sich unterschiedliche Formen von Elternschulen entwickelt. Die Statistiken sind unvollständig, aber vermutlich gibt es derzeit insgesamt ca. 300.000 Eltern-Schulen in China. Denn inzwischen werden als »Elternschule« Einrichtungen bezeichnet, die sich an Väter und Mütter, nur an Mütter, an Großmütter, an frisch Verheiratete und an Schwangere wenden. Es gibt u.a. Elternbildung in Fernsehen und Internet, Fernkurse für Eltern oder Programme, die einen besseren Zusammenhalt der Familien erreichen wollen. Auch andere Institutionen haben inzwischen Aufgaben der Elternschulen übernommen: die Bildungsverwaltung im Kindergarten oder an Schulen, der Frauenverband in den Bürgerbüros.

### 3.3 Moralische Erziehung im Kindergarten und der Grundschule durch das Bildungsministerium

Bildungsverwaltung und Frauenverband definieren gemeinsam die Richtlinien für die Erziehungsmethoden und entwickeln Trainings für Eltern. Die moralische Erziehung der Kinder in Kindergärten und Grundschulen ist eine weitere wichtige Aufgabe der Bildungsverwaltung. Die Konfuzianische Philosophie misst ethischen Normen große Bedeutung bei. Die moralische Erziehung hilft Menschen, Schamgefühl im Fall von Fehlverhalten zu entwickeln und darüber hinaus Gutem nachzueifern. Moralerziehung dient der Aufrechterhaltung der sozialen Ordnung und führt schließlich, so die Erwartung der Konfuzianischen Philosophie, zu einer idealen Gesellschaft.

Moral und Ethik sind in der chinesischen Kultur tief verwurzelt. Diesen Prinzipien ist die chinesische Erziehung verpflichtet. Besonders die Vorstellung, dass das Land mit moralischen Prinzipien regiert wird, ist zu einer Norm geworden. Dafür tritt die Regierung ein. Und so sind die

Programme »Bildung der Ideologie und Moral der Bürger« sowie »Bildung der Ideologie und Moral von Minderjährigen« in den letzten Jahren entwickelt worden. Die moralische Erziehung hat somit innerhalb der Kindererziehung an Bedeutung gewonnen. Die moralische Erziehung der Schülerinnen und Schüler bezieht sich auf Politik, Ideologie und Psychologie. Die frühe moralische Erziehung soll Schülerinnen und Schülern beibringen, als Bürgerinnen und Bürger ihr Vaterland zu lieben, soziale Werte zu entwickeln und zivilisiertes Verhalten zu zeigen. Den Regeln und Gesetzen sollen sie folgen, darauf aufbauend eine korrekte Weltanschauung, Philosophie und Werte entwickeln. Sie sollen ihre sozialistische Ideologie verbessern und Teil einer neuen Generation mit hohen Idealen, moralischer Integrität, guten Begabungen und einem Sinn für Disziplin werden. Grundlage dieser Entwicklungen sind die Regeln für die moralische Erziehung, die in allen Schulen gelten sowie ein Lehrplan an den Grundschulen.

Der Unterricht in Moral und Ideologie besteht aus verschiedenen Aktivitäten und Regelungen in den Klassen bzw. der Schule und aus dem sozialen Handeln außerhalb der Schule. Beteiligt sind neben der Schule auch Verbände wie z. B. die Kommunistische Jugendliga, die Jungen Pioniere oder die Studenten-Union. Mittlerweile gehört dazu, dass die Schule eng mit der Familie und der Gesellschaft als Ganzes zusammenarbeitet, damit ein gutes soziales Umfeld für die Entwicklung, Erziehung und Bildung von Kindern geschaffen werden kann. Das Bildungsministerium hat Vorschriften für das Verhalten von Schülerinnen und Schülern erlassen, die für deren Ideologie und Moral grundlegend sowie Standards für deren Verhalten sind. Zur moralischen Erziehung gehört auch die Rechtserziehung, die in der Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention obligatorisch ist. Verantwortlich für deren Realisierung ist vor allem die Schule. Um diese zu ermöglichen, benennen das Bildungs- und das Justizministerium gemeinsam an den einzelnen Schulen eine/n stellvertretende/n Leiter/in und Rechtsberater/in. Diese kommen aus den Justizverwaltungen, bieten Schulungen in Recht und Gesetz an und organisieren die Rechtserziehung. Daneben fördert das Justizministerium die Berufung speziell ausgebildeter psychologischer Lehrkräfte für die Beratung in den Schulen.

### 3.4 Kommunale Prävention unter Führung des Komitees für öffentliche Sicherheit

Das Komitee für öffentliche Sicherheit hat im Jahr 2000 ein Büro für die Prävention von Jugenddelinquenz eingerichtet. Zwei Jahre später hat das Büro ein Programm zur kommunalen Jugenddelinquenzprävention verfasst. Mit dessen Hilfe sollen die kommunale Prävention von Jugenddelinquenz und ein Netzwerk von Organisationen eingerichtet, Arbeitsplätze geschaffen sowie die Ressourcen der Kommune einbezogen und gesteigert werden. Hauptziel ist es, die Prävention an den Wurzeln der Gesellschaft wieder stark zu machen. Das Programm soll Individuen mobilisieren, Ressourcen der Gemeinden einbinden, Minderjährige in den Mittelpunkt stellen, Erziehung und Bildung intensivieren, zum Umgang mit Jugendlichen qualifizieren sowie die Rahmenbedingungen für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen insgesamt verbessern. Innerhalb von drei Jahren soll das Programm in 80 % der Bürgerbüros und Kommunen, in fünf Jahren in ganz China realisiert sein. Erreicht werden soll, dass in den Organisationen und an den Arbeitsplätzen Bedingungen geschaffen werden, die die Prävention von Jugenddelinquenz ermöglichen. Und Jugendliche sollen in betreuten Arbeitsgruppen organisiert werden. Prävention soll verbessert werden, indem Partei-Komitees die Führung insgesamt und jede Abteilung im eigenen Zuständigkeitsbereich Verantwortung übernehmen, die Einzelnen sollen maßgeblich beteiligt werden. Schließlich sollen alle für eine effektive Prävention und Kontrolle der Delinquenz Jugendlicher und für ein angemessenes Aufwachsen zusammenarbeiten.

#### *Hauptinhalte des Programms sind:*

*Erstens* sollen die Gemeinschaftserziehung ausgebaut und die Bedingungen für die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen verbessert werden. Erziehung und Bildung von Ideologie, Moral und Rechtsbewusstsein sollen gestärkt werden. Erziehung in der Familie, Schulbildung und Sozialerziehung sollen gemeinschaftlich gefördert werden.

*Zweitens* sollen die Bedeutung von Jugendfragen gestärkt und angemessenes Aufwachsen möglich werden. Dazu soll ein Verfahren entwickelt werden, das regelt, wie relevante Entwicklungen in den Jugendfragen erkannt und angegangen werden können, wie ein direkter Zugang zu den Problemen möglich ist, wie der Umgang mit besonderen Jugendgruppen verbessert und eine Art Frühwarnsystem geschaffen werden können. Und schließlich sollen Begeisterung und Beteiligung der Jugendlichen an Gemeinschaftsaufgaben gestärkt werden.

*Drittens* sollen die öffentlichen Angebote für die Jugendlichen verbessert

werden, sie sollen sich an deren Bedürfnissen orientieren. Die Qualität von Bildung und Erziehung soll verbessert, Erziehungsprogramme in den Kommunen gefördert, öffentliche Kulturangebote ausgebaut und schließlich Jugend-Kultur-Freizeitaktivitäten vermehrt werden. Angebote zur Entwicklung und Förderung der psychischen Gesundheit sollen bereitgestellt und »Beauftragte für die Einhaltung der Jugendrechte« eingesetzt werden. Sie sollen helfen, die gesetzlichen Rechte und Interessen der Minderjährigen zu schützen.

*Viertens* sollen schließlich die Rahmenbedingungen für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen insgesamt dadurch verbessert werden, dass Anreize für die Delinquenz Jugendlicher beseitigt werden. Der Auftrag richtet sich auf die Stärkung eines Gesamtkonzeptes öffentlicher Sicherheit, die Beseitigung schädlicher Einflüsse innerhalb der Kommunen auf Jugendliche und die Errichtung eines differenzierten Frühwarnsystems im Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen.

Obwohl sich das Programm im Titel an Jugendlichen ausrichtet, können alle Kinder und jungen Menschen bis zu 25 Jahren davon profitieren. Vor allem Kinder und Jugendliche aus benachteiligten Familien, z. B. aus armen Familien, Ein-Eltern-Familien und Familien, in denen die Beziehungen zwischen den Eltern stark angespannt sind, sollen von spezieller Betreuung und Aufmerksamkeit profitieren können.

### 3.5 Interventionen in Familien

Die Entwicklung in China zeigt, dass es mehr und mehr Familien mit Benachteiligungen gibt und dass in sie inzwischen häufiger eingegriffen wird. Dass dies dennoch weniger als in westlichen Ländern geschieht, liegt vor allem an der noch zögerlichen Haltung des Justizministeriums. Durchaus geeignete Maßnahmen, Gesetze und Richtlinien haben jedenfalls bisher nur wenige Einflüsse auf die Praxis. Das liegt im Wesentlichen daran, dass es keine Spezialisten oder Institutionen gibt, die sich für die Durchsetzung verantwortlich fühlen. Für Berichterstattung und Kontrollen gibt es bisher keine gültigen Verfahren, die gesetzlichen Regelungen sind uneindeutig, einige sogar widersprüchlich.

Im weitesten Sinne resultiert diese Zurückhaltung aus der chinesischen Tradition. Die Menschen sind nach wie vor nicht gewillt, sich in die Beziehungen von Eltern und Kindern einzumischen. Dies gilt um so mehr, wenn ein rechtlicher Eingriff droht. Trotz vorhandener gesetzlicher Bestimmungen wurde bisher nur in wenigen Fällen Eltern das Sorgerecht für die Kinder durch ein Urteil entzogen.

## 4 Nichtregierungsinitiativen

Nachdem sich die Marktwirtschaft in China seit einigen Jahren immer weiter entwickelt hat, sind kommerzielle Einrichtungen entstanden, die neue Zugänge zu Bildung und Erziehung ermöglichen und Kurse für Eltern und Kinder anbieten. Diese, meist für eine Klientel mit mittleren bis hohen Einkommen, werden vorwiegend in den großen Städten angeboten. Sie fördern einerseits gute Erziehungsansätze für junge Eltern, sodass sie ihre Kinder vernünftig begleiten und erziehen können, und machen andererseits hohe Gewinne. Daneben haben sich auch Nonprofit- und Nichtregierungsorganisationen<sup>3</sup> engagiert, die sich eher an die weniger privilegierten Gruppen richten und diesen helfen wollen. So will z. B. der United Nations Children's Fund vorhandene wissenschaftliche Erkenntnisse in den Kommunen stärker in der Kinderbetreuung etablieren. Andere Initiativen verteilen Arzneimittel an psychisch oder im Verhalten auffällige Kinder.

## 5 Schlussfolgerung

Der Blick auf China und seine Entwicklung der letzten Jahre zeigt eine rasante Modernisierung. Die großen gesellschaftlichen Veränderungen bedeuten für die Familien große Herausforderungen. Großeltern auf der einen und staatliche oder nichtstaatliche Organisationen und Fachkräfte auf der anderen Seite werden für die Betreuung und Erziehung der Kinder immer bedeutsamer. Gleichzeitig differenziert sich die Gesellschaft immer stärker aus und die Menschen entdecken viele mögliche Arbeits- und Lebensformen. Es ist schwer zu prognostizieren, wie ein angemessenes und an der Zukunft orientiertes System des Kinderschutzes aussehen müsste.

3 Diese NGOs entsprechen etwa den freien oder privaten Trägern.

## Die Autorin

**Ju Qing** studierte an der Pekinger Universität Politik und Recht mit Schwerpunkt Kriminalrecht und Kriminologie und ist seit ihrem Abschluss im Jahr 2000 am Kinder- und Jugendforschungsinstitut Chinas beschäftigt. Seit 2003 leitet sie die Abteilung Rechtsforschung. Die Schwerpunkte ihrer Tätigkeit am Institut sind Untersuchungen zum Kinderschutz und zur Kriminalitätsprävention bei Kindern und Jugendlichen. Die Forschungen von Frau Ju Qing und ihrer Abteilung konzentrieren sich vor allem auf neue Wege in der Kriminalprävention unter Einbeziehung vorhandener Traditionen der chinesischen Gesellschaftspolitik und auf eine verstärkte internationale Kooperation.



## Deutschland

Beate Galm, Susanna Lillig, Heiner Schäfer, Manuela Stötzel

### Gewalt vermeiden – Prävention im deutschen Kinderschutz

Kinder und Jugendliche haben wie alle Menschen ein Recht auf freie Entfaltung ihrer Persönlichkeit sowie Leben und körperliche Unversehrtheit, dies formuliert das *Grundgesetz* in Artikel 2. Auch im *Übereinkommen über die Rechte des Kindes* (UN-Kinderrechtskonvention) von 1989 sind zahlreiche Bedürfnisse und Rechte von Kindern beschrieben, zu deren Sicherstellung sich die Bundesrepublik Deutschland durch die Ratifizierung im April 1992 völkerrechtlich verpflichtet hat. Artikel 19 des internationalen Übereinkommens legt fest, dass »das Kind vor jeder Form körperlicher oder geistiger Gewaltanwendung, Schadenszufügung oder Misshandlung, vor Verwahrlosung oder Vernachlässigung, vor schlechter Behandlung oder Ausbeutung einschließlich des sexuellen Missbrauchs zu schützen« ist.

Mit Blick auf Deutschland werden im Folgenden zunächst die gesetzlichen Rahmenbedingungen des Kinderschutzes benannt. Im Hauptteil werden Strategien der Gewaltprävention vorgestellt sowie Anforderungen an den Kinderschutz erörtert.

#### 1 Gesetzliche Rahmenbedingungen

Der Gesetzgeber hat die Bedeutung früher Prävention von Gewalt gegen Kinder erkannt und dieser mit dem »Gesetz zur Ächtung der Gewalt in der Erziehung und zur Änderung des Kindesunterhaltsrechts« vom 2. November 2000 Rechnung getragen. Der dadurch neu gefasste § 1631 Absatz 2 des *Bürgerlichen Gesetzbuches* (BGB) formuliert, dass Kinder ein Recht auf gewaltfreie Erziehung haben und körperliche Bestrafungen, seelische Verletzungen und andere entwürdigende Maßnahmen unzulässig sind.

Das dort zum Ausdruck gebrachte Gebot zur gewaltfreien Erziehung appelliert an die Verständigkeit und Verantwortung derjenigen, die mit der Betreuung des Kindes befasst sind. Nun hat ein Vergehen gegen dieses Gebot allerdings keine unmittelbaren – etwa strafrechtlichen – Konsequenzen, ein Missachten des Gebots ist jedoch als Ausdruck man-

gelnder Erziehungskompetenz<sup>1</sup> zu verstehen und kann im Rahmen familiengerichtlicher Verfahren, die die elterliche Sorge betreffen<sup>2</sup>, berücksichtigt werden.

Strafrechtliche Grundlage für Gewalt gegen Kinder ist die in § 225 des *Strafgesetzbuches* (StGB) formulierte Vorschrift zur »Misshandlung von Schutzbefohlenen«, die Misshandlung und Vernachlässigung als Straftatbestand benennt, jedoch als strafrechtliche Regelung ebenso wenig der Prävention zuzuordnen ist, wie die §§ 176, 176a und 176b StGB, welche die strafrechtlichen Vorschriften zu »Sexuellem Missbrauch von Kindern« regeln.

Im Vorfeld und bei drohender oder bereits eingetretener Gefahr für das Kindeswohl stellt das *Kinder- und Jugendhilfegesetz* (KJHG / SGB VIII) ein Angebot zum Schutz von Kindern und Jugendlichen bereit<sup>3</sup>. Die öffentliche Jugendhilfe bietet Eltern, sofern sich diese bei der Wahrnehmung ihrer Elternverantwortung am Kindeswohl orientieren, zur Förderung der Entwicklung des Kindes auf deren Wunsch Regelangebote zur Förderung der Erziehung gemäß § 11 bis 26 SGB VII an. Damit soll das Kind vor Gefahren für sein Wohl geschützt werden.

Ist »eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet« (§ 27 Abs. 1 SGB VIII), die Grenze für eine Gefährdung des Kindeswohls aber noch nicht überschritten, haben die Personensorgeberechtigten einen Anspruch auf Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 bis 35 SGB VIII. Erzieherische Hilfen sollen also die Verfestigung von nicht kindeswohlförderlichen Erziehungsbedingungen aufhalten.

Die am 1. Oktober 2005 durch das *Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetz* (KICK) in Kraft getretene Neuregelung des § 8a SGB VIII (»Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung«) befasst sich hingegen mit der Ausgestaltung des Verfahrens zur Abwendung einer unmittelbar drohenden Kindeswohlgefährdung. Für diese müssen bereits »gewichtige Anhaltspunkte« (§ 8a Abs. 1 SGB VIII) bestehen; die Regelung bezieht sich damit nicht mehr auf die frühzeitige Erkennung von Risikofaktoren und Gefährdungen. Im Vordergrund steht nun ein Zusammenwirken der

1 Zur genaueren Bestimmung siehe Dettenborn/Walter 2002

2 Zu denken ist hier beispielsweise an die Regelung der elterlichen Sorge nach Trennung der Eltern gem. §§ 1671f. BGB oder gerichtliche Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls gem. §§ 1666, 1666a BGB.

3 Vgl. den Abschnitt »Regelangebote der Kinder- und Jugendhilfe«

Fachkräfte insbesondere freier Träger und des Jugendamtes für ein besseres Handeln zum Schutz von Kindern. Ziel muss es sein, einheitliche Qualitätsanforderungen für eine Ausgestaltung des Schutzauftrages zu formulieren.<sup>4</sup>

In dieser Vorschrift ist auch die Anrufung des Gerichts vorgesehen, wenn das Jugendamt dies für erforderlich hält oder »wenn die Personensorgeberechtigten oder die Erziehungsberechtigten nicht bereit oder in der Lage sind, bei der Abschätzung des Gefährdungsrisikos mitzuwirken« (§ 8a Abs. 3 SGB VIII). Grundlage und Maßstab für das familiengerichtliche Handeln ist § 1666 BGB, der bei einer Gefährdung des Kindeswohls durch missbräuchliche Ausübung der elterlichen Sorge, durch Vernachlässigung des Kindes, durch unverschuldetes Versagen der Eltern oder durch das Verhalten eines Dritten bestimmt, dass »das Familiengericht, wenn die Eltern nicht gewillt oder nicht in der Lage sind, die Gefahr abzuwenden, die zur Abwendung der Gefahr erforderlichen Maßnahmen zu treffen« hat (§ 1666 Abs. 1 BGB). Diese Maßnahmen haben jedoch einen deutlich intervenierenden Charakter.

In den Zusammenhang primärer Prävention ist hingegen der Entwurf eines Präventionsgesetzes<sup>5</sup> einzuordnen, das vom Gesetzgeber erneut in die Diskussion gebracht und in der Koalitionsvereinbarung als Ziel benannt ist. Der Entwurf bezieht sich in erster Linie auf die Gesundheitsförderung, welcher auch bei der Prävention von Gewalt gegen Kinder eine Bedeutung zukommt. Der so wichtigen Verzahnung der verschiedenen Präventionsbereiche wird zudem mit dem aktuellen familienpolitischen Schwerpunkt Früher Hilfen für gefährdete Kinder Rechnung getragen.<sup>6</sup>

Gesetzliche Rahmenbedingungen wie die Anwendung des Polizeigesetzes der Bundesländer zur Wegweisung beziehungsweise zum Platzverweis der gewalttätigen Person (PolG), das *Gewaltschutzgesetz* (GewSchG), das *Recht auf gewaltfreie Erziehung* (§ 1631 BGB), das *Kinderrechteverbesserungsgesetz* (§ 1666 BGB) und der *Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung* (§ 8a SGB VIII) erweitern die Schutzmöglichkeiten und setzen Sig-

4 Siehe beispielsweise die »Empfehlungen des Deutschen Kinderschutzbundes zur fachgerechten Handhabung des Schutzauftrages bei Kindeswohlgefährdung nach den Vorschriften des SGB VIII, insbesondere nach § 8a SGB VIII (Arbeitshilfen)«

5 Deutscher Bundestag (2005). Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/ Die Grünen. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der gesundheitlichen Prävention vom 15.2.2005, BT-Drucksache 15/4833

6 Vgl. den Abschnitt »Übergreifende politische Strategien«

nale bezüglich sich verändernder gesellschaftlicher Normen. Dies ist zudem von gesetzlichen Änderungen zur Bekämpfung von ›Stalking‹ und Zwangsheirat zu erwarten.

## 2 Präventionsstrategien der Fachpraxis

Auf der Grundlage der gesetzlichen Rahmenbedingungen hat sich in Deutschland eine vielseitige Praxis entwickelt, aus deren Spektrum im Folgenden wesentliche Präventionsstrategien im Gesundheitswesen und in der Kinder- und Jugendhilfe aufgezeigt werden. Zur Veranschaulichung werden Möglichkeiten der Risikoerkennung sowie Hilfeformen exemplarisch für die zahlreichen Initiativen vorgestellt, die vielerorts engagierte und wertvolle Arbeit leisten. Die meisten der beschriebenen Angebote möchten Eltern allgemein in ihrer Fürsorge- und Erziehungsfähigkeit stärken und Kindern ein positives, gewaltfreies Aufwachsen ermöglichen. Einige Ansätze verfolgen vorrangig das Ziel, Gewalt gegen Kinder, aber auch ausgehend von Kindern zu vermeiden.

### 2.1 Prävention im Gesundheitswesen

#### 2.1.1 Hebammen

Bevor ein Kind geboren wird, zählen Hebammen zu den ersten Professionellen, die mit der Mutter und dem Ungeborenen in Kontakt kommen und einen Einblick in deren Lebensbedingungen erhalten. Bei den ersten Vorsorgeuntersuchungen mit Schwangeren empfiehlt der *Bund Deutscher Hebammen* beispielsweise besondere Aufmerksamkeit gegenüber Anzeichen möglicher häuslicher Gewalteinwirkung, insbesondere auch sexuellen Missbrauchs (Bund Deutscher Hebammen o.J.). Hebammen sollen in Erfahrung bringen, ob spezielle Risiken für Mutter und Kind durch Drogen, Genussmittel oder Selbstmedikation bestehen. Eine sensible Wahrnehmung von Problemen, welche die Gesundheit und die Entwicklung eines Kindes beeinträchtigen können, bietet die Chance, die Familie frühzeitig zu unterstützen.

In Deutschland finden die zahlreichen Hebammenprojekte aufgrund der politischen Aktualität Früher Hilfen zunehmend Beachtung. Ein aktuelles Beispiel ist das Modellprojekt *Aufsuchende Familienhilfe für junge Mütter – Netzwerk Familienhebammen*, das niedrigschwellig ansetzt und präventiv den Zugang zu Müttern sucht, die über Jugendbehör-

den nicht erreicht werden. Staatlich examinierte Hebammen mit Zusatzqualifikation unterstützen die Gesunderhaltung von Mutter und Kind. Sie beraten und betreuen vor allem junge Frauen mit psychosozialen, aber auch medizinischen Risiken während der Schwangerschaft und im Jahr nach der Geburt. (Eine Chance für Kinder o. J.)

### 2.1.2 Pädiatrie

Seit 1971 gibt es in Deutschland ein bundesweites Früherkennungsprogramm der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV), um Entwicklungs- und Gesundheitsstörungen frühzeitig zu entdecken. Das Programm umfasst neun Untersuchungen (U1 bis U9) durch Kinderärztinnen und Kinderärzte, die auf wichtige Entwicklungsetappen des Kindes abgestimmt sind. Die erste Untersuchung (U1) wird sofort nach der Geburt, die zweite (U2) bis zum zehnten Lebenstag durchgeführt. Diese beiden Untersuchungen erfolgen vorwiegend stationär. Die anschließenden Untersuchungen (U3 bis U6) werden in jeweils dreimonatigen Abständen im ersten Lebensjahr vorgenommen. Die U7 findet am Ende des zweiten und die U8 am Ende des vierten Lebensjahres statt, die U9 bei Fünfjährigen. Die Teilnahme ist freiwillig. Über dieses Angebot werden in Deutschland über 90 % der Kinder während der ersten beiden Lebensjahre (U1 – U7) erreicht, danach sinkt der Prozentsatz (Robert-Koch-Institut 2004). Das Früherkennungsprogramm für Kinder findet in der Bevölkerung hohe Akzeptanz, auch wenn es von sozial benachteiligten und ausländischen Familien seltener genutzt wird (Mersmann 1998). Derzeit wird auf politischer Ebene diskutiert, ob und wie eine Pflicht zur Teilnahme an den Untersuchungen zum Schutz von Kindern beitragen kann. Für sich genommen versprechen jedoch Vorsorgeuntersuchungen kaum wirksamen Schutz vor Misshandlung, Missbrauch und Vernachlässigung. Neben gesetzlichen Hürden müssen zahlreiche weitere Aspekte bedacht werden, etwa die Fragen nach der sicheren Problemerkennung<sup>7</sup>, nach systematischen Vernetzungsstrukturen und wirksamen Folgehilfen. Erste Ansätze im Bereich der Frühwarnsysteme verbinden systematisch Module der Früherkennung von Risiken und Gefährdungen, der Hilfen und der kontinuierlichen, längerfristigen Begleitung.<sup>8</sup>

7 Die Sensivität, d. h. die Erkennungsrate bei tatsächlich vorliegender Störung, der Vorsorgeuntersuchungen in ihrer bisherigen Form scheint im Hinblick auf Entwicklungsrückstände, Verhaltensauffälligkeiten oder Beziehungsanomalien eher gering (Forschungsübersicht in Suchodoletz 2005). Selbst bei akutmedizinischen Befunden, etwa Verletzungen oder behandlungsbedürftigen Beeinträchtigungen der körperlichen Entwicklung (z. B. Untergewicht) war die Ätiologie mit medizinischen Mitteln in vielen Fällen nicht weiter aufklärbar.

8 Vgl. den Abschnitt »Soziale Frühwarnsysteme«

## 2.2 Fachpraktische Präventionsstrategien in der Kinder- und Jugendhilfe

### 2.2.1 Regelangebote der Kinder- und Jugendhilfe

Gewaltpräventive Maßnahmen innerhalb der Familie umfassen in erster Linie Hilfeleistungen für Eltern und Kinder, besitzen Angebotscharakter und basieren auf der freiwilligen Hilfeakzeptanz betroffener Eltern. Die Hilfen zur Erziehung (§§ 27-35 SGB VIII) wollen Eltern in geeigneter Weise in ihrer Erziehungsaufgabe unterstützen. Dies findet beispielsweise im Rahmen von *Erziehungs- und Familienberatung* oder *Sozialpädagogischer Familienhilfe* statt. In der Erziehungs- und Familienberatung werden mit den Eltern oder der gesamten Familie Konflikte besprochen und konstruktive Lösungswege erarbeitet. Sozialpädagogische Familienhilfe sucht die Familien zu Hause auf, geht auf erzieherische Fragen ein und hilft bei der Bewältigung alltagspraktischer Probleme.

Kindbezogene Hilfen orientieren sich am individuellen Förder- und/oder Behandlungsbedarf eines Kindes oder Jugendlichen und sollen Entwicklungsbeeinträchtigungen ausgleichen sowie psychosoziale und kognitive Kompetenzen stärken. Dazu zählen *therapeutische sowie heilpädagogische Angebote*, etwa Heilpädagogische Tagesstätten (HPT), in denen Kinder in Kleingruppen und Einzelarbeit heil-, sozial- und sonderpädagogisch betreut und gefördert werden. Die Auswahl und Durchführung der Hilfen ist möglichst gemeinsam mit Eltern und dem/der Minderjährigen zu gestalten und sollte an deren Ressourcen und Lebenswelt anknüpfen.

Wenn Eltern nicht bereit oder in der Lage sind, bei der Abschätzung des Gefährdungsrisikos mitzuwirken, Gefahren für das Wohl ihres Kindes abzuwenden, angebotene Hilfen zu akzeptieren oder ihr Er- und Beziehungsverhalten zu verändern, können Fachkräfte der Kinder- und Jugendhilfe familiengerichtliche Schritte einleiten. Damit können Maßnahmen getroffen werden, welche die Sicherheit und das Wohl des Kindes gewährleisten (vgl. § 8a Abs. 3 Satz 1 SGB VIII).

Leistungen nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz werden von öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe in den Kommunen erbracht. Vom Gesetzgeber gewünscht ist eine Vielfalt von Trägern unterschiedlicher Wertorientierungen sowie eine Pluralität von Inhalten, Methoden und Arbeitsformen (vgl. § 3 Abs. 1 und 2 SGB VIII).

Kritisch ist anzumerken, dass die Wirksamkeit der eingesetzten Hilfen bei Verdacht auf oder Bestehen von innerfamiliärer Gewalt gegen Kinder im deutschen Jugendhilfesystem bislang nicht systematisch evaluiert worden ist. Die Evaluation der Wirksamkeit des vorhandenen Hilfeinstrumentariums wäre jedoch für eine spezifische und ressourcensensible Hilfestaltung

tung für die betroffenen Kinder, deren Familien, aber auch für die Fachkräfte und nicht zuletzt für die wirtschaftliche Steuerung der Kinder- und Jugendhilfe von Bedeutung.

## 2.2.2 Spezifische Strategien präventiver Hilfe

### 2.2.2.1 Hilfen für Familien

Neben den Regelangeboten werden in Deutschland eine Reihe von Programmen offeriert, welche die elterlichen Erziehungskompetenzen und die Eltern-Kind-Interaktionen stärken oder das Kind fördern wollen. Darunter zählen etwa Elternbriefe, Elternratgeber, Elternkurse, Elternschulen bzw. Elterntrainings, die Informationen vermitteln und Erziehungsthemen passiv (z. B. in Elternbriefen) oder aktiv (z. B. in Elternkursen) aufgreifen. Trotz einer Vielzahl an Maßnahmen der Elternbildung liegen nur vereinzelt kontrollierte Evaluationsstudien vor.<sup>9</sup> Zu den bundesweit verbreiteten, evaluierten Programmen zählen *Starke Eltern – Starke Kinder* und *Triple P (Positive Parenting Program)*. Thematisiert werden unter anderem Erziehungs- und Kommunikationsstile, Bedürfnisse, Werte, der Umgang mit Konflikten, Problemlösestrategien und das adäquate, gewaltfreie Setzen von Grenzen. Die Programme gründen auf unterschiedlichen theoretischen Ansätzen und methodischen Herangehensweisen. *Starke Eltern – Starke Kinder*, ein Elternkurs, der vom *Deutschen Kinderschutzbund e.V.* angeboten wird, vereint mehrere Theoriepositionen: systemtheoretische Ansätze, welche die Familie als System mit seinen familiären Subsystemen betrachten, kommunikationstheoretische, verhaltens- und gesprächstherapeutische Ansätze sowie individualpsychologische Elemente. Dagegen arbeitet Triple P, in Deutschland im Jahr 1999 vom Institut für Psychologie AG eingeführt<sup>10</sup>, ausschließlich mit Methoden aus dem verhaltenstherapeutischen Spektrum.<sup>11</sup>

In den letzten Jahren wurden zudem Programme entwickelt, die sich ausschließlich an spezifische Zielgruppen richten. Darunter zählen Frühe

9 Im Rahmen einer Untersuchung von Lösel (2006) konnten nur 27 kontrollierte Evaluationsstudien gefunden werden.

10 Das Programm wurde in Australien von Sanders et al. an der Universität Queensland entwickelt.

11 Eine Darstellung beider Programme findet sich in den IKK-Nachrichten 1-2/2003. Einen Überblick über eine Reihe von Elternbriefen, Elternratgebern und Elternkursen bieten Tschöpe-Scheffler/Deegener (2005).

Hilfen für Risikogruppen und sozial Benachteiligte, die auf den Ergebnissen der Bindungs- und Resilienzforschung basieren und eine positive Interaktion zwischen den Eltern und ihrem Säugling bzw. Kleinkind fördern. Die Eltern werden unterstützt, die Bedürfnisse und Signale ihres Kindes besser zu verstehen, den Entwicklungsstand realistischer einzuschätzen und angemessener auf ihr Kind einzugehen. Dieser Prozess kann z. B. über videogestützte Beratung und Anregung zur feinfühligsten Interaktion beim Füttern, Wickeln oder Spielen gefördert werden. Begünstigt wird der Aufbau von Schutzmechanismen, etwa einer sicheren Bindung des Kindes zu mindestens einer primären Bezugsperson (Eltern- oder andere zentrale Bezugsperson).<sup>12</sup> Beispiel für ein bindungstheoretisch fundiertes Programm zur Förderung der Resilienz ist das Frühinterventionsprogramm *STEEP™*, das an der University of Minnesota von Byron Egeland und Martha F. Erickson entwickelt und evaluiert wurde. In modifizierter Form wird das Programm zurzeit im deutschsprachigen Raum implementiert und in drei Metropolregionen (Minneapolis, Hamburg sowie Potsdam/Berlin) auf seine Wirksamkeit hin überprüft. *STEEP™* arbeitet mit Hausbesuchen sowie Gruppenterminen und beginnt möglichst in der Schwangerschaft. (Suess 2005)

Die *Entwicklungspsychologische Beratung für Eltern mit Säuglingen und Kleinkindern*, konzipiert am Universitätsklinikum Ulm, zielt ebenfalls auf die Stärkung der frühen Eltern-Kind-Beziehung ab. Das evaluierte Programm setzt niedrigschwellig an und wird in verschiedenen Einrichtungen (Erziehungsberatungsstellen, Mutter-Vater-Kind-Einrichtungen, Frühförderstellen, Sozialpädiatrischen Zentren, Kinder- und Jugendambulanz etc.) angeboten. (Ziegenhain u.a. 2004)

Die Qualität der Eltern-Kind-Interaktion beeinflusst sämtliche Entwicklungsbereiche des Kindes. Wird ein Kind vernachlässigt, unterliegt dauerhafter Reizmonotonie oder ist einer Überflutung durch unangemessene Reize ausgesetzt, dann leidet nicht nur seine emotionale und eventuell körperliche, sondern auch seine kognitive Entwicklung. Eine altersgemäße Beschäftigung mit dem Kind und dessen Förderung bleiben dabei aus. Entwicklung von Intelligenz und Interessen jedoch sind in der frühen Kindheit von entscheidender Bedeutung.

12 Eine sichere Bindung gilt als wichtiger Schutzfaktor, der im Zusammenspiel mit weiteren protektiven Faktoren (soziale Unterstützungssysteme, gute Problemlösefertigkeiten, ausgeprägte Interessen etc. (Wustmann 2005)) einige Problemlagen abfedern kann.

Hier setzen Programme zur frühen Förderung wie *Schritt für Schritt - opstapje* an, die Kleinkinder in ihrer kognitiven, motorischen und sozio-emotionalen Entwicklung unterstützen. Opstapje richtet sich an sozial benachteiligte Familien, die wöchentlich zu Hause besucht werden und sich alle 14 Tage in Gruppen treffen. Anhand von gezielt eingesetzten Spielmaterialien und Arbeitsblättern werden die Eltern zu einer adäquaten Kommunikation mit ihrem Kind angeleitet. (Sann/Thrum 2002)

Kinder mit Regulationsstörungen, etwa exzessiv schreiende Säuglinge, stellen hohe Anforderungen an die Interaktionskompetenz ihrer Eltern. In Deutschland gibt es mittlerweile eine Vielzahl an Beratungsangeboten für Eltern mit sogenannten Schreibabys.

Ein interdisziplinäres, interaktionszentriertes Behandlungsmodell bietet die *Münchner Sprechstunde für Schreibabys*. In der Arbeit mit den Eltern liegt ein wichtiger Schritt zu deren psychischer und physischer Entlastung. Der jeweiligen individuellen Situation angemessen reicht das Interventionspektrum von entwicklungspsychologisch fundierter Beratung bis zu psychodynamischer Therapie. (Wollwerth de Chuquisengo/Papoušek 2004)

Schreibabys sind vor allem von Misshandlung und Vernachlässigung bedroht, wenn sie in psychosozial hochbelasteten Familien aufwachsen. Doch die Kontaktaufnahme zu Schreibbabyambulanzen stellt für diese Familien oftmals eine zu hohe Hürde dar.

### 2.2.2.2 Präventionsprogramme in Kindertageseinrichtungen und Schulen

Insbesondere zur Prävention von sexuellem Missbrauch führen Fachstellen Projekte in Kindertagesstätten und Schulen durch. Ob solche Projekte angeboten werden können, hängt vom Engagement der jeweiligen Fach- und Lehrkräfte sowie von den personellen, zeitlichen und finanziellen Ressourcen der Einrichtung ab. Viele Konzepte basieren auf mehreren Modulen, etwa der Fortbildung für Lehrkräfte bzw. Sozialpädagoginnen und -pädagogen, der Elternarbeit und der Arbeit mit den Kindern. Zentrale Inhalte sind die Vermittlung von Informationen und Handlungsmöglichkeiten.

In Deutschland wurden in den letzten Jahren in vielen Orten Vereine mit dem Ziel gegründet, sexuellen Missbrauch zu bekämpfen.

Vor dem Hintergrund der Debatten um eine stärkere Gewaltbereitschaft von Kindern und Jugendlichen haben sich in Kindertagesstätten und Schulen inzwischen viele gewaltpräventive Projekte und Programme

etabliert. Teilweise sind es standardisierte Programme wie *Faustlos*, teilweise Programme wie »KBS – *Konfliktbehandlung an Schulen*«, das stark auf die Bedürfnisse und Erwartungen vor Ort, auch bei den Kindern und Jugendlichen, eingeht. Beide Angebote richten sich an die Klasse als Gemeinschaft, nicht an einzelne verhaltensauffällige Jungen oder Mädchen. In dieser Arbeit ist die Gruppe das pädagogische Lernfeld, in dem die Schülerinnen und Schüler voneinander lernen. Der Ansatz akzeptiert, dass in diesem Alter körperliche Auseinandersetzungen zum Alltag gehören. An diesen Erfahrungen der Kinder und Jugendlichen werden Regulierungen von und das Erlernen des Umgangs mit Konflikten angeknüpft. Häufig ist der schulische Kontext einbezogen, Gewalterfahrungen, auch die von Lehrkräften ausgeübte oder die institutionelle, sind wichtige Bezugspunkte. Noch weiter gehen Projekte, die sich an Schulen als Ganzes richten und so auch die Lehrkräfte, die Schulleitung und den Hausmeister einbeziehen.

Vorrangig in sozialen Brennpunkten stehen punktuell sozialraumorientierte Hilfen zur Verfügung, etwa das *Projekt zur Gewalt- und Deliktprävention*. Das Angebot richtet sich an psychosozial hochbelastete Familien mit aggressiven, devianten Kindern, die größtenteils in Unterkünften aufwachsen. Um den Kreislauf von Gewalt und Delinquenz frühzeitig zu durchbrechen, werden in einer Kindertageseinrichtung Schüler und Schülerinnen in den ersten beiden Schuljahren betreut. Der Ansatz ist vielseitig: Die Kinder werden in ihrer sozial-emotionalen und schulischen Entwicklung gefördert, Interessen werden aufgebaut, und die Eltern werden flexibel in die Projektarbeit einbezogen. (Galm/Schäfer 2000)

### 2.2.2.3 Soziale Frühwarnsysteme

Eine systematische Verknüpfung der Früherkennung von Risikokonstellationen bzw. Gefährdungslagen einerseits sowie der darauf folgenden Unterstützung der Familie andererseits kennzeichnet sogenannte soziale Frühwarnsysteme. Zu den bislang wenigen Projekten zählen insbesondere die *Sozialen Frühwarnsysteme in Nordrhein-Westfalen*. An sechs Standorten wurden Kriterien in den drei Gegenstandsbereichen Wahrnehmen, Warnen und Handeln (Basiselemente) sowie eine verbindliche Reaktionskette entwickelt (Hensen 2005). Auf der Grundlage dieser systematisch verknüpften Basiselemente erarbeiteten die beteiligten Einrichtungen und Institutionen der Kinder- und Jugendhilfe sowie des Bildungs- und Gesundheitswesens individuelle, dem jeweiligen Anwendungsfeld angemessene Indikatoren für Problemlagen, Schwellenwerte, Warnhinweise sowie

Handlungsformen. Der Aufbau des Modellprojekts und seine wissenschaftliche Begleitung durch das Institut für soziale Arbeit e. V. erfolgte in den Jahren 2001 bis 2004.

Einen umfassenden Ansatz bietet das Modellprojekt *Zukunft für Kinder in Düsseldorf*. Mit dem Ziel, Kinder in Risiko- und Gefährdungslagen bereits in den ersten Lebensphasen zu erkennen und zu unterstützen, wurde ein breites Netzwerk aus Einrichtungen des Gesundheitswesens und der Kinder- und Jugendhilfe gebildet. Beteiligt sind Geburts- und Kinderkliniken, Nachsorge- und Familienhebammen, niedergelassene Kinder- und Frauenärztinnen und -ärzte, sozialpädiatrische Zentren, Einrichtungen der Frühförderung und zur Förderung der Motorik, Gesundheitsamt, Jugendamt sowie Wohlfahrtsverbände. Werden Risikokonstellationen erkannt, die zu Defiziten in der kindlichen Entwicklung führen können, wird der Familie die Projektteilnahme angeboten. Entscheiden sich die Eltern dafür, besprechen sie mit der Clearingstelle, ob, wann und welche Unterstützung hilfreich ist. Das Projekt beschränkt sich nicht auf das Erkennen von medizinischen sowie psychosozialen Risiken und das Einleiten einer Hilfe; die Clearingstelle ermöglicht als zentrales Steuerungselement eine laufende Begleitung und Prozesskontrolle.

### 3 Übergreifende politische Strategien

Auf Bundesebene erfolgt zurzeit die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans »Für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010«, der von der Bundesregierung im Jahr 2005 im Rahmen der Umsetzung der UN-Kinderrechtskonventionen verabschiedet wurde. Das Thema »Aufwachsen ohne Gewalt« nimmt einen Schwerpunkt des Aktionsplans ein.

Viele der beschriebenen Maßnahmen verfolgen präventive Ziele, etwa

- die flächendeckende Einführung von Familienbildungsprogrammen zur Förderung einer gewaltfreien Erziehung,
- die Förderung und Evaluation frühpräventiver Hilfen,
- die Entwicklung zielgruppenspezifischer Hilfen z. B. für mehrfachbelastete Familien und Familien mit Migrationshintergrund,
- die Qualifizierung von Professionellen zu den Themen Früherkennung und -prävention,
- die Entwicklung von Unterrichtsmodulen für Schülerinnen und Schüler zu den Themen Fürsorge und Erziehung von Säuglingen und Kleinkindern und
- die Entwicklung von Schulungsprogrammen für werdende Eltern.

Erfreulich ist die explizite Verankerung des Themas Kindesvernachlässigung z. B. mit der Formulierung von Forschungsbedarf. Damit geht der Aktionsplan einen wichtigen Schritt in die Richtung, der vernachlässigten Vernachlässigung (Deegener/Körner 2005) zu mehr Beachtung zu verhelfen, die dem Ausmaß und den oftmals gravierenden Folgen von Vernachlässigung gerechter wird. Wenn die formulierten Maßnahmen auch positiv zu bewerten sind, darf der Aktionsplan nicht darüber hinwegtäuschen, dass viele Bereiche des Kinderschutzes derzeit mit einschneidenden finanziellen Einbußen leben müssen.

Auch im Koalitionsvertrag von November 2005 haben die die Bundesregierung tragenden Parteien die frühe Förderung gefährdeter Kinder thematisiert. Im Rahmen des Schwerpunkts »Frühe Hilfen für Eltern und Kinder und soziale Frühwarnsysteme« sollen mit der Verzahnung von gesundheitsbezogenen Leistungen und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe sowie zivilgesellschaftlichem Engagement soziale Frühwarnsysteme und Frühe Hilfen entwickelt werden. Mittels sogenannter »Geh-Strukturen“ zielen die Ansätze darauf ab, aufsuchend und aktiv auf besonders belastete Familien und ihre Kinder zuzugehen, und nicht zu erwarten, dass die betroffenen Familien von sich aus kommen (»Komm-Struktur«). Dabei werden insbesondere die Schwangerschaft und die Zeit rund um die Geburt in den Blick genommen, da junge Frauen in dieser Lebensphase in der Regel medizinische Versorgung in Anspruch nehmen und gegenüber sozialen Beratungsangeboten zugänglich sind. So sollen der staatliche Schutzauftrag und die Erziehungsverantwortung der Eltern gestärkt werden. Für die Umsetzung dieses Programms stellt der Bund bis zum Jahr 2010 zehn Millionen Euro bereit. Er wird bundesweit Modellprogramme initiieren, fördern, begleiten und evaluieren und ein Servicebüro zur Begleitung der Aktivitäten in den Ländern und Kommunen sowie zur Sicherstellung des Erfahrungstransfers einrichten.<sup>13</sup>

#### 4 **Bedarf an Weiterentwicklung und Ausbau im Kinderschutz – Schlussfolgerungen**

Vor dem Hintergrund des Beschriebenen können zunächst generelle Anforderungen an die deutsche Kinderschutzpraxis formuliert werden, damit der Gewalt gegen Kinder in allen Bevölkerungsgruppen effektiver begegnet werden kann. Um bestimmte Zielgruppen nachhaltig zu erreichen, sind zusätzlich spezifische Voraussetzungen nötig, die im Anschluss

13 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005

thematisiert werden. Abschließend wird auf die Notwendigkeit einer Forschungskultur im deutschen Kinderschutz hingewiesen und konkrete Forschungsaufgaben werden benannt.

#### 4.1 Bedarfslagen der Praxis

##### 4.1.1 Generelle Bedarfslagen

Die Handlungsfelder, die der Koalitionsvertrag von November 2005 und der Nationale Aktionsplan »Für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010«, Schwerpunkt »Aufwachsen ohne Gewalt«, zum Schutz und zur Förderung gefährdeter Kinder beschreiben, zielen auf wichtige Bedarfe ab: Früherkennung von Risiko- und Gefährdungslagen, Entwicklung und Ausbau Früher Hilfen, systematische Verzahnung des Gesundheitswesens und der Kinder- und Jugendhilfe, Qualifizierung der Professionellen etc.

Verantwortungsvolles, fundiertes Handeln von Professionellen hängt von ihrer fachlichen und persönlichen Qualifikation ab. Eine Grundlage hierfür bildet entsprechendes Fachwissen zu den verschiedenen Formen der Kindeswohlgefährdung, für eine fundierte Risiko- und Gefährdungseinschätzung sowie zur Wirksamkeit von Hilfen. Vor dem Hintergrund der Gesetzesnovellierung des SGB VIII, insbesondere der Konkretisierung des Schutzauftrags bei Kindeswohlgefährdung (§ 8a), steigt derzeit die Einsicht in die Notwendigkeit entsprechenden Fachwissens und somit das Interesse an einem qualifizierten Angebot im Bereich der Aus-, Fort- und Weiterbildung. Das darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Wissensstand in manchen Einrichtungen noch gering ist, nicht jede Wissensvermittlung fachgerecht verläuft und sich mancherorts »Halbwissen« ausbreitet, das im Einzelfall schaden kann. Beispielsweise kann unqualifiziertes Vorgehen bei einer frühzeitigen Gefährdungseinschätzung den Zugang zur Familie verbauen und geeignete Hilfen verhindern. Eine regelhafte und angemessene Qualifizierung in allen entsprechenden Berufsgruppen im (sozial-)pädagogischen, psychologischen, therapeutischen, medizinischen, polizeilichen und juristischen Bereich ist deshalb dringend erforderlich. (Ulmer Aufruf zum Kinderschutz 2006)

Die fachliche wie persönliche Qualifizierung und der Einsatz zuverlässiger, praktikabler<sup>14</sup> Einschätzverfahren gehen Hand in Hand. Deegener und

14 Zu langwierige Verfahren, die viele Stunden in Anspruch nehmen, sind den zeitlichen Ressourcen vieler Professioneller nicht angemessen.

Körner weisen auf die Notwendigkeit standardisierter Instrumente zur Gefährdungsabschätzung hin (Deegener/Körner 2005). Erforderlich ist die (Weiter-)Entwicklung und Verbreitung valider Einschätzverfahren, die den jeweiligen Berufsgruppen und Arbeitsfeldern angemessen sind.

Das Einschätzen von Gefährdungslagen oder die Früherkennung von Risikokonstellationen für Vernachlässigung und Misshandlung, um Gewalt gegen Kinder bereits im Vorfeld abzuwenden, ist nur hilfreich, wenn im Anschluss zahlreiche weitere Aspekte beachtet werden: qualifizierte Fachleute, die einen vertrauensvollen Zugang zu den betroffenen Familien finden und sie für den Wert fachlicher Unterstützung sensibilisieren; adäquate Hilfeformen; interdisziplinäre Kooperationen und Vereinbarungen zwischen Einrichtungen bzw. Institutionen etc.

In Deutschland entstehen vermehrt Frühwarnsysteme, um risikobelastete Familien zu identifizieren und zu unterstützen. Diese sollten eine systematische Verzahnung von Modulen in folgenden Bereichen umfassen: Früherkennung, Hilfemaßnahmen, kontinuierliche Begleitung und Prozesskontrolle.

Eine systematische Verzahnung von Modulen sollte Grundlage für alle Hilfeverläufe sein und setzt verbindliche mono- und multiprofessionelle Richtlinien zur Kooperation (Fürniss 2005), eindeutig geregelte Informationswege und Zuständigkeiten (Ulmer Aufruf zum Kinderschutz 2006) sowie systematische Vernetzungsstrukturen in Praxis und Politik zwischen der Kinder- und Jugendhilfe, dem Gesundheits- und dem Bildungswesen voraus.

Bei der Frage nach den Hilfeformen brauchen die Fachkräfte, die mit den Familien Entscheidungen über die Art der Unterstützung treffen, nicht nur Wissen über die Wirksamkeit von Hilfen, sondern auch adäquate Angebote, die zur Verfügung stehen. Fehlen diese oder werden aus Kostengründen oder aufgrund mangelnder Kenntnis ungeeignete Maßnahmen eingesetzt, reiht sich in Folge möglicherweise eine ineffektive Hilfe an die andere. Die negativen Auswirkungen belasten die Familien und in der Summe auch die finanziellen Ressourcen der Kommunen. Insbesondere finanzielle Kürzungen bei den Regelhilfen könnten sich auf Dauer als kostspielig erweisen und sind mit einigen (Modell-)Projekten nicht auszugleichen.

#### 4.1.2 Besondere Anforderungen in der Zusammenarbeit mit psychosozial hochbelasteten Familien mit Vernachlässigungs- bzw. Gewaltproblematik

Besondere Anforderungen an die Prävention werden gestellt, wenn Kinder in psychosozial hochbelasteten Familien<sup>15</sup> aufwachsen (Forschungsübersicht siehe Snell-Johns u. a. 2004) und sich Strukturen der Gewalt und Vernachlässigung schon seit mehreren Generationen durch die Familie ziehen. Konfliktträchtige Interaktionsmuster, instabile Beziehungen und häufige Beziehungsabbrüche wiederholen sich (Fonagy u. a. 1991, 1995, 2003). Diese Erfahrungen können sich auch im Kontext des Hilfesystems reinszenieren und verfestigen, wenn es an geeigneten Interventionsformen mangelt, inadäquate Hilfeformen scheitern und Fachkräfte unzureichend qualifiziert sind. Helfen wird zur Herausforderung, wenn Eltern kein adäquates Wahrnehmungs- und Reflexionsvermögen bezüglich der prekären Situation ihres Kindes zeigen, keinen Hilfebedarf erkennen oder diesen leugnen (Zenz 2002). Zudem können deren ambivalente Gefühle gegenüber sozialen Institutionen den Zugang zur Familie erschweren, wenn diese einerseits immer wieder oder dauerhaft auf soziale Unterstützung angewiesen ist und Abhängigkeiten bestehen, andererseits jeder diesbezügliche Kontakt auch Misstrauen und Angst vor Kontrolle weckt (Schone 2002). Seitens des Hilfesystems können Überlastungen der Institutionen, ungeklärte Verantwortlichkeiten sowie mangelnde Kommunikation und Kooperation eine nachhaltige Erreichbarkeit verhindern (Kinderschutz-Zentrum Berlin 2000). Auch werden die Auswirkungen weniger offensichtlicher Formen der Gewalt gegen Kinder, etwa der emotionalen und kognitiven Vernachlässigung, oftmals unterschätzt. Interventiert wird erst, wenn Kinder aufgrund von Folgeproblemen auffällig werden.

Die Kinderschutz-Zentren (2006) kritisieren zu Recht, dass in der öffentlichen Debatte nicht genügend berücksichtigt wird, wie sehr Familien belastet sind, in denen das Wohl des Kindes gefährdet ist.<sup>16</sup> Kurzfristige, punktuelle Hilfen reichen nicht aus. Psychosozial hochbelastete Familien benötigen längerfristige, kontinuierliche und intensive Begleitung (Bi-

15 Familien, die zahlreichen Belastungen ausgesetzt sind, darunter zählen chronische Partnerschaftsprobleme, psychiatrisch auffällige Familienmitglieder, ablehnende inkonsistente Beziehungsmuster, ausgeprägte Gefühle der Belastung, finanzielle Probleme, ungünstige Wohnverhältnisse etc.

16 Stellungnahme der Kinderschutz-Zentren »Fachleute melden sich zu Wort« infolge des Fachkongresses »Hilfeprozess im Konflikt / Handlungskompetenz der Jugendhilfe bei Kindeswohlgefährdung«, Pressemitteilung vom 22.02.2006.

lukha u.a. 2005), die unter Berücksichtigung der jeweils aktuellen Bedarfs- und Ressourcenlage positive Entwicklungsprozesse fördert und stabilisiert (Crittenden 2004, 2005). Dabei erscheint eine reine Krisenorientierung nicht ausreichend aufgrund der eingeschränkten Fähigkeit der Eltern, Krisen und ihr Ausmaß entsprechend einzuschätzen. Insbesondere für Säuglinge und Kleinkinder können eventuell lebensbedrohliche Situationen entstehen, die von den Eltern nicht rechtzeitig als solche erkannt werden, und langfristige Effekte der Hilfen bleiben aus (Crittenden 2004, 2005). Da Kinder oftmals von Geburt an vernachlässigt bzw. misshandelt werden, gilt es, sowohl den Bereich der Früherkennung als auch der Frühen Hilfen auszubauen, die sich an den speziellen Bedürfnissen der Zielgruppe orientieren. Für die Zusammenarbeit mit psychosozial hochbelasteten Familien eignen sich aufsuchende, sozialraumorientierte Hilfsformen (Schefold 2004), vor allem wenn sie Bestandteil eines mehrdimensionalen, passgenauen, flexiblen und gut koordinierten Hilfearrangements sind (Bilukha u.a. 2005). Zentraler Bestandteil sollte die Förderung einer positiven Eltern-Kind-Interaktion und der elterlichen Fürsorge- und Erziehungsfähigkeit sein (Spangler 2003; Kindler 2006), ergänzen kann je nach Bedarf etwa alltagspraktische Unterstützung.

Erste Konzepte im Bereich der Frühwarnsysteme verbinden systematisch Module der Früherkennung von Risiken und Gefährdungen, der Hilfen und der kontinuierlichen, längerfristigen Begleitung. Damit berücksichtigen sie auch den Bedarf psychosozial hochbelasteter Familien. Ein Blick auf die Gesamtsituation in Deutschland zeigt jedoch, dass bislang kaum spezifische, umfassendere Ansätze vorliegen, die den Bedürfnissen der Zielgruppe gerecht werden.

Zudem wird in der Praxis – aufgrund fehlender Kenntnis und des Mangels an entsprechenden Angeboten sowie finanziellen Ressourcen – des Öfteren nicht beachtet, dass die nachhaltige Erreichbarkeit von Familien mit Risikokonstellationen hohe Fachlichkeit voraussetzt. Die Professionellen müssen nicht nur methodisch fundiert und persönlich qualifiziert sein, sie sollten zudem mit der speziellen Lebenswelt und den Beziehungsdynamiken der Familie vertraut sein (Zenz 2002). Eine längerfristige Zusammenarbeit mit den Eltern hängt davon ab, ob es gelingt, trotz aller Rückschläge und Brüche eine tragfähige, vertrauensvolle Beziehungsebene zur Familie aufzubauen (Henseler 2002). Hierbei ist zu bedenken, dass für eine langfristige intensive Begleitung der Familie entsprechende personelle, zeitliche und somit finanzielle Ressourcen notwendig sind.

#### 4.1.3 Besondere Anforderungen in der Zusammenarbeit mit Familien mit Migrationshintergrund

Verschiedene Ansätze zielen auf Gewaltprävention in Familien mit Migrationshintergrund ab. Hier sind Programme, etwa kulturspezifische Elternkurse oder Angebote der frühen Förderung, zu entwickeln und auszubauen. In der Aus-, Weiter- und Fortbildung (sozial-)pädagogischer, psychologischer, therapeutischer, medizinischer und juristischer Berufsgruppen sollten Migration und die damit zusammenhängenden Anforderungen an die Zusammenarbeit in den Curricula verankert werden. Neben Sprachkenntnissen benötigen Professionelle spezifisches Wissen und Verständnis für kulturelle und religiöse Unterschiede, Kenntnisse der Merkmale fachlich qualifizierter Zusammenarbeit mit den Familien sowie spezielle Handlungskompetenzen (Wendler 2005). Wünschenswert ist zudem ein verstärkter Einsatz von Professionellen mit Migrationshintergrund.

#### 4.2 Notwendigkeit von Forschung

Der Ulmer Aufruf zum Kinderschutz (2006) bemängelt das Fehlen einer Forschungskultur jenseits einzelner Initiativen und Modellprojekte im deutschen Kinderschutz. Dementsprechend ist der Bedarf breit und wird im Folgenden exemplarisch und stichpunktartig formuliert:

- (Grundlagen-)Forschung, insbesondere Längsschnitte und interdisziplinär angelegte Studien, zu allen Formen der Gewalt gegen Kinder, insbesondere zur Kindesvernachlässigung (Nationaler Aktionsplan »Für ein kindergerechtes Deutschland 2005 - 2010«) und psychischen Kindesmisshandlung;
- Entwicklung und Evaluierung standardisierter Instrumente zur Gefährdungseinschätzung;
- Untersuchungen, mit welcher Zuverlässigkeit Gefährdungsfälle bekannt werden, Vernachlässigungen und Misshandlungen verhindert werden und eine positive Entwicklung betroffener Kinder gefördert werden kann;
- Vergleichbare Statistiken über Kinderschutzfälle sowie systematische fallbezogene Analysen von institutionellen Fehlern im Kinderschutz;
- Forschung zur Güte des staatlich organisierten Kinderschutzsystems sowie zur Wirksamkeit von Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe;
- Untersuchungen zur Erreichbarkeit psychosozial hochbelasteter Familien.

## 4.3 Resümee

In Deutschland hat sich eine vielfältige Kinderschutzpraxis entwickelt, die gegenwärtig mit einschneidenden finanziellen Kürzungen konfrontiert ist. Im konkreten Fall ist es oftmals dem Engagement qualifizierter Fachkräfte zu verdanken, dass die Familie kompetent unterstützt werden kann. Bedarf liegt in der Regelmäßigkeit einer angemessenen Qualifizierung Professioneller sowie in der Standardisierung von Handlungsabläufen, etwa der Verzahnung verschiedener Module der Gefährdungseinschätzung, Hilfemaßnahmen sowie kontinuierlichen Begleitung und Prozesskontrolle. Zugrunde liegen sollten mono- und multiprofessionelle Richtlinien zur Kooperation.

Insbesondere psychosozial hochbelastete Familien mit Vernachlässigungs- und Gewaltproblematik benötigen systematisierte, kontinuierliche Begleitung und passgenaue Hilfearrangements. Im Rahmen dessen sollten adäquate (Frühe) Hilfen angeboten werden, die jedoch selten zur Verfügung stehen. Scheitern ungeeignete Hilfen, belasten die negativen Auswirkungen die Familien und in der Summe die finanziellen Mittel der Kommunen. Schon im Hinblick darauf ist der Aufbau einer Forschungskultur dringend notwendig, um knappe Ressourcen wirkungsorientiert einsetzen zu können, insbesondere aber, um Familien effektiv zu unterstützen.

### Die Autoren und Autorinnen

**Beate Galm, Susanna Lillig und Dr. Manuela Stötzel** sind Psychologinnen und im Informationszentrum Kindesmisshandlung/Kindesvernachlässigung (IKK) tätig.

**Heiner Schäfer** ist Soziologe und langjähriger Mitarbeiter in der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention.

### Literatur

**Bilukha, Oleg/Hahn, Robert A./Crosby, Alex/Fullilove, Mindy T./Lieberman, Akiva u.a. (2005):** The effectiveness of early childhood home visitation in preventing violence. In: American Journal of Preventive Medicine, 28. Jg., S. 11-39

**Bund Deutscher Hebammen (o.J.):** Empfehlungen für Schwangerenvorsorge durch Hebammen. Karlsruhe

- Crittenden, Patricia M. (2004):** Frühe Förderung von Hochrisiko-Kindern. Der Beitrag von Bindungstheorie und Bindungsforschung. In: Verein für Kommunalwissenschaften (Hrsg.): It takes two to tango. Frühe Kindheit an der Schnittstelle zwischen Jugendhilfe und Entwicklungspsychologie. Dokumentation der Fachtagung in Kooperation mit dem Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband, Landesverband Berlin e.V., und dem Universitätsklinikum Ulm, Klinik für Kinder- und Jugendpsychiatrie/Psychotherapie vom 14. bis 16. Mai 2003 in Berlin. Berlin, S. 36-57
- Crittenden, Patricia M. (2005):** Präventive und therapeutische Intervention bei risikoreichen Mutter-Kind-Dyaden. Der Beitrag von Bindungstheorie und Bindungsforschung. In: IKK-Nachrichten, H. 1-2, S. 20-27
- Deegener, Günther/Körner, Wilhelm (2005):** Vernachlässigte Vernachlässigung. In: Kindesmisshandlung und –vernachlässigung, 8. Jg., H. 2, S. 82-111
- Dettenborn, Harry/Walter, Eginhard (2002):** Familienrechtspsychologie. München/Basel
- EINE CHANCE FÜR KINDER (Hrsg.) (o.J.):** Zusammenfassung des Projektberichtes Aufsuchende Familienhilfe für junge Mütter – Netzwerk Familienhebammen. Hannover
- Fonagy, Peter/Target, Mary (2003):** Frühe Bindung und psychische Entwicklung. Beiträge aus Psychoanalyse und Bindungsforschung. Gießen
- Fonagy, Peter/Steele, Howard/Steele, Miriam (1991):** Maternal representations of attachment during pregnancy predict the organization of infant-mother attachment at one year of age. In: Child Development, 62. Jg., S. 891-905
- Fonagy, Peter/Steele, Miriam/Steele, Howard (1995):** Attachment, the reflective self and borderline states. The predictive specificity of the adult attachment interview and pathological emotional development. In: Goldberg, Susan/Muir, Roy/Kerry, John (Hrsg.): Attachment theory. Social, developmental and clinical perspectives. Hillsdale, S. 233-278
- Fürniss, Tilman (2005):** Geschichtlicher Abriss zur Kindesmisshandlung und Kinderschutzarbeit von C. H. Kempe bis heute. In: Deegener, Günther/Körner, Wilhelm (Hrsg.): Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Ein Handbuch. Göttingen, S. 19-33
- Galm, Beate/Schäfer, Heiner (2000):** Gewalt- und Deliktprävention mit Kindern in einem sozialen Brennpunkt. In: DJJ/Arbeitsstelle Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention (Hrsg.): Wider die Ratlosigkeit im Umgang mit Kinderdelinquenz. München, S. 118-135

**Henseler, Joachim (2002):** Familienhilfen. In: Schröer, Wolfgang/Struck, Norbert/Wolff, Mechthild (Hrsg.): Handbuch Kinder- und Jugendhilfe. Weinheim, S. 667-679

**Hensen, Gregor (2005):** Soziale Frühwarnsysteme in NRW – Frühe Hilfen für Familien durch verbindliche Formen der Kooperation. In: IKK-Nachrichten, H. 1-2, S. 5-9

**Honkanen-Schobert, Paula (2003):** Gewaltfreie Erziehung in der Familie. In: IKK-Nachrichten, H. 1-2, S. 13-16

**IKK-Nachrichten (2003):** Kinder haben ein Recht auf gewaltfreie Erziehung. H.1-2

**Kindler, Heinz (2006):** Frühe Prävention von Kindesmisshandlung und – vernachlässigung. Ein internationaler Forschungsüberblick. In: Kindesmisshandlung und –vernachlässigung, 9. Jg., H. 1, S. 23-47

**Kinderschutz-Zentrum Berlin (Hrsg.) (2000):** Kindesmisshandlung. Erkennen und Helfen. Berlin

**Kuschel, Annett/Hahlweg, Kurt (2003):** Das Triple P-Programm. In: IKK-Nachrichten, H. 1-2, S. 17-20

**Lösel, Friedrich u.a. (2006):** Bestandsaufnahme und Evaluation von Angeboten im Elternbildungsbereich. Abschlussbericht. Erlangen

**Mersmann, Heiner (1998):** Gesundheit von Schulanfängern – Auswirkung sozialer Benachteiligung. In: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (Hrsg.): Gesundheit von Kindern. Epidemiologische Grundlagen. Expertentagung. Köln, S. 60 – 78

**Robert Koch-Institut (Hrsg.) (2004):** Gesundheit von Kindern und Jugendlichen. Berlin

**Sann, Alexandra/Thrum, Kathrin (2002):** Frühförderung für Kinder aus sozial benachteiligten Familien. Guter Start mit Opstapje. In: DJI-Bulletin, H. 60/61, S. 3-5

**Schefold, Werner (2004):** Erziehungshilfen im gesellschaftlichen Kontext. Zur Entgrenzung der Kinder- und Jugendhilfe. In: Lenz, Karl/Schefold, Werner/Schröer, Wolfgang (Hrsg.): Entgrenzte Lebensbewältigung. Weinheim, S. 159-237

**Schone, Reinhold (2002):** Hilfe und Kontrolle. In: Schröer, Wolfgang/Struck, Norbert/Wolff, Mechthild (Hrsg.): Handbuch Kinder- und Jugendhilfe. Weinheim, S. 945-958

**Snell-Johns, Jessica/Mendez, Julia L./Smith, Bradley H. (2004):** Evidence-based solutions for overcoming access barriers, decreasing attrition, and promoting change with underserved families. In: Journal of Family Psychology, 18. Jg., H. 1, S. 19-35

**Spangler, Gerhard (2003):** Wirksamkeit ambulanter Jugendhilfemaßnahmen bei Misshandlung bzw. Vernachlässigung. Eine internationale Literaturübersicht. München

- Suchodoletz, Waldemar von (Hrsg.) (2005):** Früherkennung von Entwicklungsstörungen. Frühdiagnostik bei motorischen, kognitiven, sensorischen, emotionalen und sozialen Entwicklungsauffälligkeiten. Göttingen
- Suess, Gerhard J. (2005):** STEEP™. Frühe Hilfe zur Förderung der Resilienz in riskanten Kindheiten. In: IKK-Nachrichten, H. 1-2, S. 28-31
- Tschöpe-Scheffler, Sigrid/Deegener, Günther (2005):** Innovative Formen der Stärkung der Erziehungskompetenz. Elternbriefe – Elternkurse – Elternbildung. In: Deegener, Günther/Körner, Wilhelm (Hrsg.): Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Ein Handbuch. Göttingen, S. 782-808
- Ulmer Aufruf zum Kinderschutz (2006):**  
[www.uni-ulm.de/klinik/kjp/UlmerAufrufzumKinderschutz.pdf](http://www.uni-ulm.de/klinik/kjp/UlmerAufrufzumKinderschutz.pdf)
- Wendler, Ece (2005):** Kindesmisshandlung und Vernachlässigung in Migrantenfamilien. In: Deegener, Günther/Körner, Wilhelm (Hrsg.): Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Ein Handbuch. Göttingen, S. 186-197
- Wollwerth de Chuquisengo, Ruth/Papoušek, Mechthild (2004):** Das Münchner Konzept einer kommunikationszentrierten Eltern-Säuglings-/ Kleinkind-Beratung und -Psychotherapie. In: Papoušek, Mechthild/Schieche, Michael/Wurmser, Harald (Hrsg.): Regulationsstörungen der frühen Kindheit. Frühe Risiken und Hilfen im Entwicklungskontext der Eltern-Kind-Beziehungen. Bern u.a., S. 281-309
- Wustmann, Corina (2005):** »So früh wie möglich!« – Ergebnisse der Resilienzforschung. In: IKK-Nachrichten, H. 1-2, S. 14-19
- Zenz, Winfried M. (2002):** Zwischen Macht und Ohnmacht. In: Zenz, Winfried M./Bäcker, Korinna/Blum-Maurice, Renate (Hrsg.): Die vergessenen Kinder. Köln, S. 130-152
- Ziegenhain, Ute/Fries, Mauri/Bütow, Barbara (2004):** Entwicklungspsychologische Beratung für junge Eltern. Grundlagen und Handlungskonzepte für die Jugendhilfe. Weinheim



## Finland

Kaija Kemppainen

### Prävention von Gewalt gegen Kinder in Finnland

Eine internationale Untersuchung zu Gesundheit, Wohlbefinden, Zufriedenheit und Lernerfolg von Kindern sah die Kinder aus den nordischen Ländern auf den ersten Plätzen. Verantwortlich dafür war das hohe Niveau der Angebote, die für die Kinder von ihrer Geburt bis zur eigenen Elternschaft entwickelt worden sind. Diese Förderung von Kindern und Jugendlichen ist eine »nordische« Erfolgsgeschichte, Familien stehen seit Mitte der 70er-Jahre im Zentrum der Politik.

Im Wohlfahrtsstaat Finnland geboren zu werden, bedeutet aber nicht für alle Kinder automatisch »Wohlstand«. Vielen geht es schlecht und sie sind dem Risiko der Misshandlung<sup>1</sup> ausgesetzt. Es wird angenommen, dass bis zu einem Viertel der Kinder schlechte Erfahrungen z. B. durch Mängel in der Erziehung, durch körperliche, emotionale oder gar sexuelle Misshandlungen gemacht haben. Die Armut vieler Familien ist immer noch ein wesentlicher Faktor für die missliche Situation von Kindern und Jugendlichen. Es häufen sich aber auch die Fälle, in denen vernachlässigte Kinder aus scheinbar »ordentlichem« Umfeld kommen. Dies scheint auch am hektischen Lebensstil zu liegen, der für Kinder und Jugendliche neue Risiken mit sich bringt. Die Zahl der Not leidenden Kinder scheint anzusteigen, Gründe dafür liegen vermutlich im sozioökonomischen Umfeld der Familien sowie in der Veränderung ihrer Lebensumstände.

In diesem Beitrag werden zunächst die Entwicklung Finnlands zu einem Wohlfahrtsstaat und die Angebote beschrieben, die den Kindern Wohlstand und gleiche Chancen ermöglicht haben. Danach werden die gesellschaftlichen Veränderungen geschildert, die in den letzten Jahren zu einer Verschlechterung der Familienverhältnisse und zu mehr Kindern in Not geführt haben. Und schließlich wird über Not und Misshandlungen von Kindern und über Präventionsstrategien berichtet.

1 Die Autorin benennt, dass in Finnland die Begriffe »Gewalt gegen Kinder«, »Kindesmissbrauch« und »Kindesvernachlässigung« häufig gleichbedeutend verwendet werden. In der redaktionellen Bearbeitung des Textes wurde seitens der HerausgeberInnen versucht, die Terminologie so anzugleichen, dass sie für Leser und Leserinnen in Deutschland verständlich ist. (Anm. d. Red.)

Der Beitrag ist ähnlich wie das finnische Präventionssystem dreiteilig aufgebaut. Zunächst wird die »primäre Prävention« beschrieben. Diese Maßnahmen richten sich an alle Familien und Kinder und sollen ein zufriedenes Leben ohne Gewalt ermöglichen. Danach folgt die »sekundäre Prävention«, die sich an Kinder, Familien und Gruppen richtet, wenn schwierige Lebenssituationen für Kinder zur Gefahr werden können. Im Grunde beginnt Prävention heute erst damit, denn primäre Prävention ist eigentlich Teil der Sozialpolitik. Und schließlich greift die »tertiäre Prävention« gezielt ein, wenn es bereits Missstände gibt.

## **1 Förderung des Wohlbefindens und Ausbau der Bedingungen für ein glückliches Leben ohne Gewalt für alle Kinder (Primäre Prävention)**

Primäre Prävention will alle Kinder vor Mängeln in der Erziehung und vor Misshandlungen schützen, ihnen eine angemessene psychische, physische und emotionale Entwicklung garantieren und Gesundheitsvorsorge, Ausbildung, Pflege und Sicherheit bereitstellen. Prävention ist langfristig angelegt, will optimale Rahmenbedingungen für Kinder und Familien schaffen und setzt auf nationaler und auf lokaler Ebene an. Gesetze schaffen den allgemeinen Rahmen für die Prävention und in Finnland ist der Kinder- und Jugendschutz umfangreich und fortschrittlich geregelt. So regelt z. B. das Gesetz »Fürsorge und Besuchsrecht des Kindes« innerhalb des Kinder- und Jugendschutzrechts die Pflichten der Eltern, damit die Bedürfnisse der Kinder befriedigt werden. Eltern müssen danach eine harmonische Entwicklung und das Wohlbefinden des Kindes sicherstellen und ihm Kontakte zu anderen Personen, gute Pflege und Erziehung ermöglichen. Das Kind muss in einem für seine Entwicklung angemessenen Umfeld aufwachsen und gute Ausbildungsmöglichkeiten haben. Ihm müssen Verständnis, Zärtlichkeit und Schutz entgegengebracht werden. Es darf weder unterdrückt noch körperlich geächtet werden und das Zufügen psychischer Schmerzen ist gesetzlich verboten. Das Gesetz setzt, wie man sieht, anspruchsvolle Ziele.

### **1.1 Entstehung der Angebotsstruktur im finnischen Wohlfahrtsstaat und Förderung der Entwicklung von Kindern**

Um 1970 wurden in Finnland ein fortschrittliches Sozial- und Gesundheitswesen geschaffen, Kindertagesbetreuung, gute Ausbildungs- sowie Kultur- und Freizeitangebote entwickelt. Das Gesundheitswesen konzentrierte seine Angebote in kommunalen Gesundheitszentren, in denen

Mutterschutz, Familientraining und Kinderberatung für alle Familien mit Kindern kostenlos zugänglich waren. Eltern sollten besser und direkter unterstützt, das Wachstum und die Entwicklung der Kinder genauer beobachtet werden. Für Schulkinder war der Schulgesundheitsdienst zuständig. Für Vorschulkinder und deren Eltern wurden Einrichtungen geschaffen, die präventive Maßnahmen einleiten und psychologische Beratung, Schulungen und Basisuntersuchungen bereitstellen sollten. Sprach- und Bewegungstherapien gab es ebenfalls. In den Einrichtungen arbeiteten Fachkräfte aus der Sozialarbeit und psychologisch geschultes Personal, um den sich ändernden Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen gerecht werden zu können.

Kindertagesstätten, Vorschulen und familienähnliche Betreuung wurden im Sozialamt konzentriert. Eltern sollten berufstätig sein können, Kinder optimal auf die Schule vorbereitet und Lernschwierigkeiten schon früh entgegengewirkt werden. Für alle Kinder wurde die einjährige Vorschule eingeführt. Zur Vorbeugung und Rehabilitation wurden Einrichtungen mit speziell ausgebildeten Fachkräften aus Erziehung und Sprachtherapie gegründet, sie sollten die Kindertagesbetreuung unterstützen. Dort waren Psychologinnen und Psychologen für die ganztägige Kinderbetreuung und Fachkräfte aus der Familienarbeit tätig. Es wurden spezielle Gruppen für entwicklungsgestörte Kinder und solche mit besonderen Bedürfnissen gegründet. Für Kinder von Eltern mit unregelmäßigen Arbeitszeiten wurden Wochenbetreuungsplätze geschaffen, für Kleinkinder familienähnliche Betreuungen. Die Gemeinden organisierten Tagesgruppen für die zu Hause betreuten Kinder, um diese in der Bildung nicht zu benachteiligen. Die Ausbildung der Erzieherinnen und Erzieher wurde an die Universitäten verlegt.

In der finnischen Volksschule erhalten alle Kinder bis zur 9. Klasse eine gleichwertige Schulbildung. Danach wechseln sie aufs Gymnasium oder beginnen eine Berufsausbildung. Kinder mit Lernschwierigkeiten oder Verhaltensstörungen werden in Sonderklassen optimal gefördert. Besondere Betreuungsgruppen, Sozial- und Gesundheitsdienste sowie der Schulpsychologische Dienst kümmern sich um die Kinder. Das Mittagessen in der Schule ist seit 1950 kostenlos. Die Ausbildung der Lehrerinnen und Lehrer erfolgt ebenfalls an der Universität.

Bis dahin unabhängige Beratungsstellen wurden dem Sozialamt eingegliedert, verstaatlicht und vereinheitlicht und als »Familien- und Erziehungsberatungsstellen« landesweit etabliert. Die Beschäftigten müssen ein einheitliches Fortbildungsjahr absolvieren. Die Beratungsstellen wollen unbürokratisch präventive Hilfe für Familien mit Kindern anbieten.

Ein Netz psychologischer Beratungsstellen für Erwachsene mit Drogen- und Alkoholproblemen ergänzt diese Erziehungsberatungsstellen. In jedem Ort wurden Bibliotheken eröffnet, Musik-, Tanz- und Bewegungszentren gegründet und sportliche Angebote von Kommunen und Vereinen entwickelt.

Beratung und Tagesbetreuung haben tatsächlich alle Familien mit Kindern erreicht und das staatliche Ziel, die Entwicklung der Kinder von der Schwangerschaft bis ins Erwachsenenalter zu begleiten, war erfüllt. Zwar war eigentlich die Prävention das Hauptziel der Angebote, aber einige griffen auch gezielt ein.

In den 70er- und 80er-Jahren wurden das Angebotsnetz und dessen Aktivitäten weiterentwickelt. Bei den Erwachsenen war die Prävention von Selbstmorden besonders wichtig, bei Kindern und Jugendlichen die Förderung bei Lernstörungen. Sie wurden jahrgangswise auf Lernschwierigkeiten untersucht. Die Kommunen arbeiteten zusammen und gründeten Angebote für Rehabilitation und Beratung, mit besonderem Blick auf Probleme der Entwurzelung und des Zerbrechens von Großfamilien. Dieses Vorgehen wurde von den Medien unterstützt.

In Finnland ist die Haupteinverdienungsquelle die Landwirtschaft und die Nähe zur Natur selbstverständlich. Viele Menschen haben sie inzwischen durch die Abwanderung in Städte und Ballungsräume ebenso verloren wie den Kontakt zu ihrer Großfamilie. Die alten Lebensgewohnheiten sind weitgehend verschwunden und sie leben als Kernfamilien in den Wohnvierteln großer Städte. Der Aufwand, die verschwindende traditionelle »finnische Familie« zu retten, war enorm. Statt auf die Individualität setzte die Politik nach angelsächsischem Vorbild stärker auf familienfreundliche Aktivitäten, die präventiv eingesetzt und mit Familienberatung und Erziehungshilfe auch therapeutisch gefördert wurden.

Die straffe zentrale Verwaltung wurde in den 80er-Jahren gelockert, die Kommunen bekamen größere Spielräume, damit sie ihre Angebote besser auf die örtlichen Gegebenheiten ausrichten konnten. In den 80er- und 90er-Jahren wurden dann die Sozial- und Gesundheitsämter erst administrativ, dann auch räumlich zusammengelegt. Nur Helsinki behielt ein eigenständiges Sozial- und ein Gesundheitsamt. Zu dieser Zeit lag das Hauptaugenmerk der Politik auf der Angebotsoptimierung. Eine Fachkraft, nicht wie bisher mehrere aus den unterschiedlichen Ämtern, sollte für eine Familie, von den Kindern bis zu den Großeltern, zuständig sein. Mit dem 1993 gegründeten Forschungs- und Entwicklungszentrum für Wohlfahrt und Gesundheit, STAKES,<sup>2</sup> sollte die Entwicklung effizient vorangetrieben werden.

Ende der 80er-Jahre endete der wirtschaftliche Aufschwung in einer Krise mit hoher Arbeitslosigkeit, von der Familien mit Kindern besonders betroffen waren. Depressionen, Alkohol- und Drogenmissbrauch, Gewalt und Scheidungen nahmen zu. Die Sozialbehörden waren überlastet, ihre Finanzierung gefährdet. Hilfeleistungen mussten gekürzt werden, teilweise brach das System sogar zusammen. Nach dem Ende der Wirtschaftskrise schien eine Rückkehr zum alten System nicht mehr möglich. Es kam zu Konflikten in den Behörden und Einsparungen wurden willkürlich und pauschal vorgenommen. Angebote wurden rationalisiert, Stellen gestrichen, Gruppen zusammengelegt, Angebote auf regionaler Ebene wieder zentralisiert. Von kunden- und familienfreundlichen Angeboten konnte zu diesem Zeitpunkt nicht mehr die Rede sein.

## 1.2 Einflüsse der Wirtschaftskrise auf die Entwicklung von Kindern

Die Wirtschaftskrise hatte große Auswirkungen auf die Entwicklung der finnischen Gesellschaft. Die Ämter berichteten über psychische Störungen bei Kindern und die Zahl der Not leidenden Minderjährigen stieg deutlich an. Mit dem wirtschaftlichen Aufschwung verbesserte sich die finanzielle Lage der Familien mit Kindern, anders als die der restlichen Bevölkerung, aber nicht. Arbeitslosigkeit und unsichere Beschäftigungsverhältnisse waren die Ursache. Im Jahr 2000 lebte etwa jedes sechste Kind unter drei Jahren unterhalb der Armutsgrenze. Die Zahl hatte sich seit 1990 verdreifacht. Ihre Familien brauchten dringend finanzielle Unterstützung, denn die Kürzungen bei Kindergeld, Elternzuschuss und Kinderbetreuung zu Hause hatten ihre finanzielle Lage weiter verschärft. Armut und Arbeitslosigkeit prägen die Atmosphäre in den Familien und Unsicherheit und Existenzangst der Eltern bleiben auch dann, wenn sie wieder Arbeit gefunden haben. Sie brauchen ihre Energie zur Überwindung der Existenzängste, für ihre Kinder bleibt wenig übrig. So sind Kinder aus armen Verhältnissen häufiger krank als andere, erhalten weniger Unterstützung, haben oft schlechtere Noten in der Schule und leiden häufiger unter Mobbing.

Wohlstand ist heute in Finnland kein Garant mehr für gute Entwicklungschancen der Kinder. Hohe Familieneinkommen sind nur mit großem beruflichem Engagement und Stress möglich. Zeit für Kinder und Familie fehlt. Hohe Lebenshaltungskosten, flexible Arbeitszeiten und Arbeitsplatzunsicherheit haben vor allem für jüngere Beschäftigte und für Frau-

## 2 Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämisskeskus

en zugenommen. Jede dritte Mutter mit Kindern unter drei Jahren arbeitet außer Haus, für ältere Kinder wächst die Zahl auf 70 %. Weil dies der Frühentwicklung der Kinder schaden könnte, wurde die bezahlte Elternzeit geschaffen, Eltern können so bis zum Schuleintritt des Kindes zu Hause bleiben. Dieses Angebot wurde von vielen Müttern genutzt. Die Finanzexperten der Weltbank aber warnten vor zu hohen Kosten und empfahlen, die Zuschüsse für die Betreuung der Kinder zu kürzen und die Mütter früher ins Berufsleben zurückzuholen.

Mit den wachsenden Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt gestaltet sich die Bewältigung von Arbeit und Familie so kraft- und zeitraubend, dass gemeinsame Familienaktivitäten eher selten geworden sind.

### 1.3 Die Veränderungen in der Kindertagesbetreuung und in den Schulen

Wenn die Eltern arbeiten, verbringen die Kinder einen großen Teil des Tages in den Kindertageseinrichtungen. Damit diese gleiche Entwicklungschancen wie die häusliche Betreuung garantieren können, muss ihr Standard hoch sein. Dies ist, so zeigen Langzeituntersuchungen in Kindertagesstätten und Vorschulen, der Fall. Je früher Kinder in qualitativ gute Tagesbetreuungen kommen, desto besser wird später ihr schulischer und beruflicher Erfolg. Eine gute Betreuung bietet eine sichere Umgebung mit geistiger und körperlicher Förderung durch Fachpersonal. Die Kontinuität in der Betreuung ist aber unterschiedlich. In den Ballungsräumen wechseln die betreuenden Personen häufiger als auf dem Land. Nach Schätzungen fehlt etwa in zwei Dritteln der Kommunen ausreichend Personal für die Betreuung. Die Klassen sind größer geworden und der Betreuungsschlüssel hat sich seit den 90er-Jahren verschlechtert. Kleinere Schulen wurden zusammengelegt und das Lernangebot hat sich verbessert. Aber dauerhafte Kontakte sind dort nur schwer möglich, weil die Klassenzusammensetzung wegen freier Klassenwahl ständig wechselt und weil die Lehrkräfte immer weniger Verantwortung für ihre Klassen übernehmen.

Die Schulen sind zu leistungsorientierten »Kaderschmieden« geworden, die zwar im internationalen Vergleich hervorragende Resultate aufweisen, aber im Atmosphärischen durch den Leistungsdruck stark gelitten haben. Wegen der internationalen PISA-Studie ist das finnische Schulsystem zum Vorbild für viele Länder geworden, auch wenn sich die Kinder im Vergleich zu anderen europäischen Schülerinnen und Schülern in der Schule nicht wohlfühlen. Sie fühlen sich nicht immer gerecht behandelt

und sind unsicher, sie halten die Unterstützung durch Lehrkräfte und Freunde für ungenügend. Dies zeigt eine Untersuchung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) aus dem Jahr 2002.

Im Vergleich der nordeuropäischen Länder sind finnische Kinder häufiger emotional unzufrieden als Kinder z. B. in Schweden oder Norwegen. Dort ließ sich das Unwohlsein anders als in Finnland an bestimmten Fakten festmachen. In Finnland traten die Probleme in wohlhabenden Gegenden häufiger auf als in sozial schwachen Gebieten. Dies liegt nicht nur an den Schulen, sondern auch an der finnischen Kultur und der gesellschaftlichen Entwicklung. Es scheint, als würden sich die steigenden Anforderungen der Arbeitswelt und der dort herrschende autoritäre Führungsstil auch auf die sogenannten »guten Familien«, die keine sozialen Probleme haben, übertragen und sogar vor Kinderbetreuungseinrichtungen nicht Halt machen. Hektik, Unbehagen und zu wenig Zeit für soziale Kontakte sind die Folgen. Genügend Aufmerksamkeit für Kinder scheint weder zu Hause noch in den Schulen, Vorschulen oder in der Tagesbetreuung vorhanden zu sein.

Neue Untersuchungen zu Kinderspielen zeigen, dass Kinder wenig Möglichkeiten zum gemeinsamen Spiel haben. Ihr »Freizeitprogramm« wird meist von Erwachsenen geplant. Das freie Spielen, bei dem soziale Kontakte und Hierarchien natürlich gelernt werden, findet zu selten statt. Heute verbringen die Kinder viel Zeit außer Haus in pädagogisch anspruchsvoller Umgebung und Betreuung, es fehlen aber Platz und Zeit, um vertrauensvolle soziale Kontakte aufbauen zu können. Programme, von Erwachsenen geschaffen und häufig voller »Bildung«, mit Anspruch und zielorientiert, bestimmen den Alltag der Kinder. Eigene Wünsche oder enge Kontakte zu anderen sind so nicht möglich. Zu Hause wird die Zeit durch Hausaufgaben strukturiert und weil die Eltern ebenfalls keine Zeit haben, ist das Zuhause eher einer Tankstelle vergleichbar. Dort sind Sauberkeit, Kleidung, Nahrung und Ruhe verfügbar. Das Wochenende und die Ferien sind ebenfalls »durchgeplant«, ein Familienleben sowie ein Gefühl des Zusammengehörens können so nicht entstehen. Entfremdung von sich selbst, den eigenen Bedürfnissen und Wünschen ist die Folge.

#### 1.4 Möglichkeiten der primären Prävention in Finnland

Die Grundlage für die primäre Prävention von Kindesmissbrauch und Kindesmisshandlung ist in den 70er-Jahren geschaffen worden. Das Angebot hat sich bewährt und eine gute Balance zwischen Hilfe und Kontrolle entstand. Erst mit der Krise in den 90er-Jahren gerieten die

Angebote wegen fehlender Mittel in Gefahr, der Wohlfahrtsstaat wurde in Frage gestellt. Als Lösung wurde eine Privatisierung der öffentlichen Hilfen gesehen, mehr Wahlmöglichkeiten und Wettbewerb sollten die Kosten senken. Mittelkürzungen haben viele Angebote unbezahlbar gemacht, nur die Pflichtangebote blieben noch übrig.

Kritisch wurde angemerkt, dass diese Prävention nicht zielgerichtet und kaum zu messen sei. Es ist aber grundsätzlich schwierig, Veränderungen im Verhalten eindeutig auf einzelne Maßnahmen zurückzuführen. Und es ist nicht einfach, den Planungsrhythmus der Verwaltung mit den gesellschaftlichen Entwicklungen zu koordinieren, gemeinsam Ziele und Methoden zu definieren oder gar finanzielle Mittel festzulegen. Primäre Prävention wird vermieden, stattdessen rückt sekundäre Prävention ins Zentrum.

Als ein Beispiel für primäre Prävention soll hier das Projekt *Sicherheitskunst* erwähnt werden. Ämter und Einrichtungen haben ein Projekt im Bereich sexueller Kindesmisshandlung gegründet, mit dem Kinder und Familien erreicht und herausgefunden werden soll, welche Hilfen notwendig sind. Dieses Projekt setzt vor allem auf Aufklärung und Prävention. In allen pädagogischen Einrichtungen wurde ein entwickeltes Lern- und Informationsprogramm für Kinder eingeführt. Die Kinder wurden sensibilisiert, Gefahren und Risiken zu erkennen und sollten darauf reagieren können. Das auf dem englischen »Kidscape« basierende Programm wurde Mitte der 90er-Jahre weiterentwickelt und schließlich wurde mit der Unterstützung von STAKES ein eigenes Projekt gegründet. Dieses lokale Projekt wurde inzwischen auf ganz Finnland ausgeweitet und bietet Schutz vor sexuellem Missbrauch.

## 2 Das frühe Eingreifen (Sekundäre Prävention)

Sekundäre Prävention wendet sich bei erhöhtem Risiko für Misshandlung und Missbrauch an Gruppen, Familien und deren Umfeld. Nachdem lange Zeit die gesamte Bevölkerung Ziel der Prävention war, wurde die Aufmerksamkeit wegen knapper Finanzen und zunehmender Probleme nun gezielter auf die Risikogruppen gelenkt. Risiken von Misshandlung und Missbrauch gibt es in allen Gesellschaftsschichten, deshalb müssen Verhalten, Erziehung und Lebensumstände von Eltern untersucht werden, soll die Gefahr erkannt werden. Die Verletzlichkeit von Familien ist groß und ihre Grundlagen können sich schnell ändern, darum müssen die Behörden aufmerksam sein und Mittel haben, damit sie das Wohlergehen der Kinder gewährleisten können.

## 2.1 Häufigkeit von Kindesmisshandlung in Finnland

Es gibt in Finnland kaum verlässliche Zahlen über Kinder als Opfer von Misshandlung oder Vernachlässigung, Erfahrungen aus der sozialen Arbeit weisen aber auf hohe Zahlen hin. Jede Misshandlung verletzt Kinder in ihren Rechten auf ein behütetes, anregendes Umfeld und auf gleichberechtigte, vielseitige Entwicklung. Dies wird im Kinder- und Jugendschutzrecht garantiert. Vernachlässigungen und Misshandlungen wirken sich nicht nur negativ auf das Wachstum der Kinder aus, sondern auch auf deren Fähigkeiten als zukünftige Eltern. Erfahrungen mit Gewalt können in die Isolation führen und werden häufig von einer auf die nächste Generation übertragen. Kindesmisshandlung ist somit eine komplexe sozialpolitische Herausforderung.

Die WHO zählte 1999 zu Kindesmisshandlung die psychische und physische Misshandlung, den sexuellen Missbrauch sowie die Vernachlässigung und kommerzielle Ausbeutung von Kindern, die deren Gesundheit, Leben, Entwicklung oder Menschenwürde gefährden. Einen Teil der so misshandelten Kinder findet man in den Statistiken von STAKES wieder. Die Zahl ist in den letzten Jahren gestiegen. 2004 erhielten ca. 60.000 Kinder Hilfen durch den Kinderschutz, im Jahr davor waren es 8.000 weniger. 8.673 Kinder wurden sofort in Heimen untergebracht, 4 % mehr als im Vorjahr, und 14.204 Kinder wurden in Familien untergebracht. 2004 waren 5,4 % der Sozialhilfeempfänger minderjährig. Als Konsequenz aus der internationalen Debatte über Kinder- und Jugendrechte wuchs die Sensibilisierung gegenüber der Gewalt gegen Kinder. Die UN-Kinderrechtskonvention wurde 1991 von Finnland unterzeichnet, aber schon zu Beginn der 80er-Jahre machten Kampagnen wie »Schlage Dein Kind nicht« auf die Problematik aufmerksam und das Verbot körperlicher Züchtigung wurde 1984 gesetzlich festgeschrieben. Dies war lange umstritten, denn körperliche Züchtigung war weit verbreitet und akzeptiert und es gab viele Verstöße. Die Kontrolle ist nach wie vor schwierig und Verurteilungen gibt es nur wenige.

Sexueller Missbrauch wurde in Finnland erst Ende der 80er-Jahre breit diskutiert, auch wenn es in Fachkreisen schon früher thematisiert worden war. Die zentrale Verwaltung versuchte die öffentliche Diskussion zu bremsen, um Zeit für die Weiterbildung der zuständigen Berufsgruppen gewinnen und angemessene Maßnahmen entwickeln zu können. Mit einer landesweiten Untersuchung wurde das Thema in den 90er-Jahren aber so dominant, dass es sogar andere Formen der Kindesmisshandlung in den Hintergrund drängte.

Vernachlässigung in der Erziehung ist die häufigste, aber auch am schwierigsten zu erkennende Form der Kindesmisshandlung. Statistiken dazu liegen nicht vor. Es wird angenommen, dass die Situation etwa der in Dänemark gleicht, denn Gesellschaftsstruktur und gesetzliche Regelungen sind ähnlich. 1999 bekamen in Dänemark etwa 10 % der Kinder unter einem Jahr aus sozialen Gründen Hilfen vom Jugendamt. Mindestens 4 % der Kinder unter vier Jahren waren Opfer schwerer Vernachlässigung oder von Missbrauch. Emotionale Vernachlässigungen sind statistisch nur schwer zu erfassen, da sie meist mit anderen Misshandlungen gekoppelt sind. Emotionale Vernachlässigung könnte man schon den in Finnland weit verbreiteten »normalen« Umgang mit Kindern nennen.

Die Auswirkungen körperlicher Misshandlung sind zwar sichtbarer, aber auch hier lassen sich kaum korrekte Zahlen finden. Gewalttaten mit Todesfolge sind bei Kindern stark zurückgegangen, von 149 im Jahre 1950 auf 16 im Jahr 1990. Ende 2001 gab es in Finnland 914.000 Kinder unter 15 Jahren<sup>3</sup>, von denen vier nach Misshandlungen starben, drei Jungen und ein Mädchen. Häufig sind die Eltern die Täter, meist die Mütter. Auch wenn diese Taten weniger geworden sind, zeigen Befragungen, dass körperliche Züchtigungen und grobe Gewalt in den Familien noch weit verbreitet sind. Von den befragten Jugendlichen zwischen 15 und 16 Jahren räumten 72 % ein, dass sie zumindest leichte Gewalt wie z. B. an den Haaren ziehen oder Schläge erlebt haben. 7 % sagen, so etwas häufig zu erfahren. 8 % der Kinder berichten über schwere Gewalt wie Faustschläge, Schlagen mit Gegenständen, Fußtritte oder Bedrohung mit Waffen. Jedes hundertste Kind oder Jugendliche erlebt solche massiven Misshandlungen häufig. Täter sind Väter und Mütter, jedoch sind die Väter meist brutaler.

Der sexuelle Missbrauch ist in etwa so hoch wie der internationale Durchschnitt. 7 % der Mädchen und 3 % der Jungen sind irgendwann einmal Opfer geworden. Die Täter sind überwiegend männlich und Familienangehörige. 1994 wurden in Finnland 132 bewiesene Fälle von Missbrauch registriert sowie 222 nicht sicher bewiesene. Die Gesetzesänderungen haben in Finnland dazu beigetragen, dass mehr Fälle gemeldet werden, seit 2000 hat sich deren Zahl auf 850 verdoppelt. Bei Gewalt gegen Kinder in Familien gibt es kaum Informationen. Geschätzt wird, dass etwa 17 % der unter 18-Jährigen dort Gewalt ausgesetzt sind und dass Ältere stärker gefährdet sind als Jüngere.

3 Finnland hat eine Gesamteinwohnerzahl von ca. 5.200.000

## 2.2 Selektive Präventionsmaßnahmen gegen Kindesmisshandlung

Finnland hat ein breites System von Angeboten für Familien entwickelt. Trotz vieler Probleme und finanzieller Einschränkungen kann Misshandlungsgefahr effektiv festgestellt werden. Es sind neue, den gesellschaftlichen Veränderungen angepasste Methoden entwickelt worden. Auf lokaler Ebene gab es schon lange Arbeitsgruppen, in denen Erfahrungen und Informationen zusammengeführt werden. Sie setzen sich aus Fachkräften aus Kinderschutz, Tagesbetreuung, Schulwesen, Gesundheitswesen, Suchtberatung, Familienberatungsstellen, Polizei usw. zusammen. So gibt es z. B. in Helsinkis Stadtteilen Gruppen für Familien mit Gewalt- bzw. Alkoholproblemen oder Nachhilfegruppen. Dort werden Erfahrungen ausgetauscht, Arbeit koordiniert und Weiterbildungen organisiert. Es werden neue Kooperationsformen und Notfallpläne ausgearbeitet, aber auch Einzelfälle besprochen oder genau definierte Problemgruppen gegründet. In diesen Netzwerken werden Grundlagen zur Vorbeugung von Kindesmisshandlung gelegt, denn so fällt Gewalt früher oder später auf, Spuren werden jedenfalls sichtbar. Am besten ist es, bereits dann helfend einzugreifen, wenn noch nichts Schwerwiegendes vorgefallen ist, und dafür ist professionelle Zusammenarbeit wichtig. Weil hier falsche oder nicht weitergegebene Informationen massive Folgen für Kinder haben können, wurden in den letzten Jahren viele Weiterbildungen durchgeführt.

Die Mütterberatungsstellen erreichen die werdenden Eltern. Die Frauen müssen direkt auf eventuelle Probleme angesprochen werden und deshalb gibt es in Finnland vielerorts eine »Familienausbildung«. Dort werden Eltern auf die Geburt vorbereitet, es gibt Ehe- bzw. Partnerschaftsberatung, Familien mit Problemen bekommen tägliche Hilfe und Kinder werden betreut.

Die Kinderberatungsstellen unterstützen die Vorschulkinder und erreichen fast alle Familien. Die Eltern haben Vertrauen und wollen Hilfe. Das Projekt STAKES wird genutzt, um die Beziehung zwischen Mutter und Kind zu stärken. Die Eltern kommen im ersten Lebensjahr des Kindes häufig, später seltener. Regelmäßige Kontrollen durch Kinderärzte und –ärztinnen oder Krankenschwestern helfen, Probleme zu erkennen und bei Bedarf werden psychologische Fachkräfte hinzugezogen. Die Entwicklung der Kinder wird im dritten, vierten und fünften Lebensjahr sowie bei den Schulkindern kontrolliert und bei Verdacht auf Misshandlungen oder Vernachlässigung gibt es eine Untersuchung. Bestätigt sich der Verdacht, wird eine Meldung gemacht.

Weil die Kindertagesstätten die meisten Kinder im Vorschulalter erreichen können, werden Probleme der Kinder dort schnell erkannt und sofort mit den Eltern besprochen. Reicht dies nicht, können die Kinderhilfe oder eine psychologische Beratung eingeschaltet werden. Die Kindertagesstätten arbeiten in der Betreuung von Kindern mit besonderen Problemen in kleineren Gruppen, für Eltern werden Kurse oder es wird Gruppenarbeit gemeinsam für Eltern und Kinder angeboten.

Seit 2005 gibt es besondere Gruppen für die Förderung von Kindern, damit sie ihre Rückstände aufholen können. Gemeinsam mit den Eltern werden die Entwicklung des Kindes besprochen und Ziele festgelegt. Elternabende, Einzelgespräche und Hausbesuche, die in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen haben, werden eingesetzt. Mit den Eltern kann ein Pflegeplan für die Betreuung erarbeitet werden.

Bei der Betreuung von Schulkindern wird die Beratung fortgeführt. Auch hier sollen Wohlbefinden und Gesundheit der Kinder gefördert und das Schulklima zusammen mit den Lehrkräften verbessert werden. So sollen gute Voraussetzungen für das Lernen geschaffen und psychischen Störungen und Fehlverhalten wie z. B. Mobbing vorgebeugt werden. Während der Grundschulzeit sollen sich die Kinder im Beisein der Eltern dreimal schulärztlich untersuchen lassen. Gleichzeitig berichten die Lehrkräfte u. a. über die Schulleistungen und das Verhalten der Kinder. Mit den Eltern werden familieninterne Themen wie Scheidung, Besuchsregelung mit dem getrennten Elternteil, Todesfälle, Drogen- und Alkoholprobleme besprochen. Die Kinder können jederzeit mit den Fachkräften aus der Schulsozialarbeit sprechen, die mit jedem Kind ein jährliches Gespräch führen. Diese können bei Misshandlung Vertrauensperson sein und an Beratungseinrichtungen und Kliniken weitervermitteln. Anlässe dafür sind meist unspezifische Sorgen um das Kind oder häufig wiederkehrende Symptome wie z. B. Schulversagen. In ernsten Fällen greifen auch Sozialamt und Kinder- bzw. Jugendschutz ein.

Der Kinderschutz muss alle angezeigten Fälle untersuchen. Ist das Kindeswohl nicht akut gefährdet, kann die offene Pflege, die finanzielle Hilfen und Betreuung anbietet, in den Familien arbeiten. Kinder, Mütter und Väter kommen mehrmals wöchentlich in Gruppen zusammen, um gemeinsam etwas zu unternehmen. Für behinderte Kinder wurde ein adäquates Programm entwickelt. Für schwerwiegende Probleme, bei denen es auch zu Gewaltanwendungen kommt, wurde in Helsinki das Veturi-Projekt eingerichtet. Dort wird die Familie länger von einem Berater oder einer Beraterin intensiv betreut. Außerdem hat das Sozialamt

Projekte für einen besseren Zusammenhalt der Bewohner und Bewohnerinnen in problematischen Wohngebieten entwickelt.

Selbst gute Netzwerke erreichen die Kinder meist spät und vieles hat sich dann bereits verfestigt. Deshalb ist die frühe Prävention derzeit ein Hauptthema von Fortbildung und Entwicklung. Und es gibt viele neue Modelle und Methoden der Risikoeinschätzung. Eines ist das *VAVU-Projekt*, in dem psychische Störungen in Problemfamilien früh erkannt und Eltern gezielt unterstützt werden sollen, um gute Kontakte zu ihren Kindern aufbauen zu können. Für den Umgang mit diesen sensiblen Themen gibt es gezielte Weiterbildungsprogramme.

Die Mannerheim-Kinderschutzorganisation (MML) hat eine videogestützte Ausbildung in der Familienarbeit entwickelt. Mit Unterstützung von Videoaufnahmen sollen Familien analysiert und Lösungen für deren Probleme gefunden werden.

Die vielen nichtstaatlichen Einrichtungen, Vereine und Initiativen entwickeln sich nur unstrukturiert. Die Arbeit öffentlicher Stellen dagegen ist zwar strukturiert und flächendeckend, aber die Gefahr der Arbeitsüberlastung steigert das Risiko der Vernachlässigung von Prävention. Leider haben Einsparungen in der Kinderberatung zu einem Abbau regionaler Netzwerke und zur Zusammenfassung in großen Einheiten geführt. Auch der Leistungsdruck, der z. B. auf den einzelnen Fachkräften lastet, ist größer geworden und der Kontakt zu Kindern und Familien bleibt dann auf der Strecke. Wurden z. B. früher noch die Väter intensiv in die Geburtsvorbereitung und Pflege der Babys einbezogen, rückt heute das Mutter-Kind-Verhältnis ins Zentrum der Arbeit der Kinderschwestern und die Väter werden vernachlässigt. Dies wird kritisiert.

Die Einsparungen führen bei den Kindertagesstätten in den Städten zu immer größeren Kindergruppen, in denen es zunehmend unruhiger zugeht. Die Fluktuation der Beschäftigten ist hoch, die Kommunikation gering. Weil die Kinderpsychiatrie kein hohes Ansehen hat, besteht das Risiko, dass Psychriefälle zu lange in der Tagesbetreuung bleiben. Und häufig kommen Kinder aus der Kinderpsychiatrie wieder in ihre alten Gruppen zurück und es wird erwartet, dass sie trotz knapper werdender Ressourcen dort gefördert werden.

### 3 **Veränderung der Lebenssituation bereits misshandelter Kinder (Tertiäre Prävention)**

Die tertiäre Prävention will Kinder nach bereits erlebter Gewalt vor erneuter Misshandlung schützen und nimmt sie dann auch aus ihren Familien heraus. Dafür müssen aber in Schulen oder Tagesbetreuung wiederholt Probleme aufgetaucht sein, die mit den Eltern und der Betreuung, gegebenenfalls auch mit anderen Einrichtungen, diskutiert worden sind. Wenn diese Gespräche ohne Wirkung geblieben sind und das Risiko von Misshandlung nach wie vor besteht, muss eine Kinderschutzmeldung eingereicht werden. Diese veranlasst den Kinderschutz zum raschen Handeln und bei Gefahr von körperlicher oder sexueller Misshandlung wird die Polizei eingeschaltet. Kinder aus den Familien herauszunehmen, ist ein weitreichender Schritt und so wird zunächst nach Alternativen gesucht.

Diese sind beispielsweise Heime zur kurzfristigen Unterbringung, Notfallberatung und Arbeitsgruppen für Männer, die in der Familie gewalttätig geworden sind. Gruppen- und Einzelhilfe für sie sind in Planung. Gruppen für Gewaltopfer gibt es schon in mehreren Orten. In Helsinki wurden Gruppen gegründet, die Formen der Fremdpflege (Heim oder Pflegeeltern) festlegen und eine sinnvolle Verlegung der Kinder organisieren sollen. Der Kinderschutz ist in die großen Familienzentren integriert und arbeitet eng mit der Familienhilfe zusammen.

Probleme über Zuständigkeiten bei der Untersuchung, der Pflege und der Verlegung gibt es derzeit zwischen Kinderpsychiatrie, Pflegekinderwesen und Kinderschutz. Zentral zuständig ist eigentlich die Kinderpsychiatrie. Fehlt dort das Fachpersonal, funktioniert das Netzwerk nur schleppend und unvollkommen. Die Kinder warten zu lange auf einen Untersuchungstermin und danach vergeht noch einmal viel Zeit bis zur Hilfe. Auch die Regelung der Kostenübernahme ist arbeitsintensiv und dauert.

Zusammenfassend gilt, dass die Zusammenarbeit der für den Kinderschutz zuständigen Organisationen gut funktioniert, dass es aber dennoch Vorschläge für Verbesserungen gibt. Weil Organisationen mit unterschiedlichen Arbeitsweisen und Arbeitsgeschwindigkeiten bei der Prävention von Misshandlung zusammenarbeiten und viele Gesetze und Verordnungen beachten müssen, ist es sinnvoll, dass die Kommunen einen Handlungsleitfaden erstellen. STAKES hat bereits allgemeine Standards verfasst, die den lokalen und regionalen Bedürfnissen angepasst werden sollten.

Die Mannerheim-Kinderschutzorganisation (MLL) hat ihr vielseitiges Familienberatungskonzept schon an viele Kommunen verkauft. Hierzu gehören die phasenweise Familienbetreuung in Gruppen, unregelmäßige Stichproben und die Übergabe der Betreuung zurück in die Kommunen, z. B. an den Familienberatungsservice.

#### 4

#### Zum Schluss

Grundsätzlich hat sich die Prävention von Gewalt gegen Kinder in Finnland bewährt. Der Staat kümmert sich um die Kinder und sorgt für optimale und gleiche Entwicklungschancen für alle. Dennoch haben gesellschaftliche Entwicklungen dazu geführt, dass Familien mit Kindern immer ärmer geworden sind und wegen der Belastungen durch Arbeit und Familie weniger Zeit für Kinder haben. Darunter leidet die Betreuung durch die Eltern. Anlass zur Sorge bieten die Vereinheitlichungen des Sozial- und Gesundheitswesens nach den Richtlinien der EU und die Globalisierung. So wird die Frage immer lauter, ob Finnland noch der nordische Wohlfahrtsstaat ist wie zuvor. Denn Sozial- und Gesundheitswesen haben sich bereits dem kontinentaleuropäischen Modell angepasst, viele Mittel gehen in die Ganztagesbetreuung und fehlen anderen Gruppen, z. B. den Behinderten und Rentnern und Rentnerinnen.

Eine ganz besondere Gefahr für das Wohlbefinden der Kinder ergibt sich aus den Veränderungen in der Arbeitswelt. Angst um den Arbeitsplatz, Konkurrenz, Leistungsdruck und autoritärer Führungsstil sind die beherrschenden Faktoren. Der steigende Leistungsdruck lässt keine Zeit mehr für Pausen und Austausch unter Arbeitskollegen und -kolleginnen. Stress und Isolation behindern Gefühle. Diese wären aber für Kreativität und Freude an der Arbeit dringend notwendig. Gestresst kommen die Eltern nach Hause und prägen ihre Kinder in den ersten für die Entwicklung von Empathie und Kreativität so wichtigen Lebensjahren.

In der Schule, die Schulpflicht beginnt in Finnland mit sieben Jahren, werden die Kinder ebenfalls mit Stress und Leistungsdruck konfrontiert und es wachsen psychisch instabile und unzufriedene Kinder heran. Vor der Schule besuchen die meisten Kinder Vorschulen oder Kindertagesstätten, die ihre Arbeit noch immer gut machen. Die Früherziehung Finnlands wird von der OECD gelobt, denn sie schafft optimale Voraussetzungen für ein gleichberechtigtes Heranwachsen. Ihre pädagogischen Ziele weichen von denen der Schule ab. Charakterbildung, Lernen und Erfahren durch Spielen dominieren und die Kinder lernen gesellschaftli-

che Regeln und Verhaltensweisen spielerisch. Die soziale und emotionale Entwicklung der Kinder sowie deren allgemeine Lernfähigkeit werden gefördert und beim Schulbeginn beherrschen sie im Allgemeinen schon viele Grundvoraussetzungen für das schulische Lernen und die dort notwendige Zusammenarbeit.

Die finnischen Schulen tragen ihren Teil dazu eher schlecht als recht bei. Die Atmosphäre ist dort meist von Leistungsdruck und Konkurrenz geprägt. Viele Kinder fühlen sich nicht wohl und entwickeln Minderwertigkeitskomplexe gegenüber den Gleichaltrigen und den Lehrkräften. Seit 2005 versucht ein finnisches Modellprogramm, das Schulklima zu verbessern. Es wurde eine Unterrichtsstunde eingeführt, in der die »Kunst, Gefühle zu zeigen« geübt wird. Die Sensibilität der Kinder soll geschult, Gefühle sollen gezeigt und gedeutet werden können. Die Kinder befassen sich mit ihrem Verhalten untereinander, aber auch mit dem zu Lehrern bzw. Lehrerinnen und Eltern. So sollen die Bedeutung der Gefühle und deren Wechselwirkungen erkannt werden. Statt einen Unterricht nach starren Mustern anzubieten, sollen die Kinder in die Gestaltung des Unterrichtes einbezogen werden. Die psychologische Allgemeinbildung der Bevölkerung soll verbessert und mit der Zeit sollen auch andere Strukturen beeinflusst werden können.

Zur Überwindung des Unwohlseins der Kinder in den Schulen soll auch die Ganztagschule beitragen. Allerdings wird diese noch immer mit dem Argument abgelehnt, dass ein längerer Verbleib im unangenehmen Schulalltag wohl kaum förderlich sein kann. Dieser Einwand wäre jedoch hinfällig, wenn gleichzeitig der Schulalltag verändert würde.

Wichtig ist auch die Öffnung der Schule im Rahmen von Kooperationsprojekten z. B. mit Unternehmen, Kultur- und Umweltschutzvereinen. Dies würde Möglichkeiten schaffen, vom Leistungsdruck wegzukommen und zum lebendigen Teil der Umgebung zu werden.

Kinder haben auch keinen Einfluss auf ihre Umgebung, denn in die Planung von Kindertagesbetreuung, Schulen oder Kinderschutz sind sie nicht einbezogen. Erwachsene planen und setzen Ziele, ohne die Kinder anzuhören. Die finnischen Kinder haben den Eindruck, dass sich Erwachsene nicht für ihre Meinung interessieren und dass sie ihre Interessen nicht durchsetzen können. Kinder müssen aber in die Entscheidungen einbezogen werden, wenn sich ihr Wohlbefinden in Schule und Freizeit verbessern soll.

Gehört zu werden, ist laut UN-Kinderrechtskonvention und finnischer Verfassung eines der wichtigsten Rechte von Kindern. Sie müssen gleichberechtigt behandelt werden und, ihrem Entwicklungsstand entsprechend, Einfluss auf ihr Leben nehmen können. Das Gesetz verpflichtet die Erwachsenen zum Zuhören und zur Integration der Kinder. Um die Meinung der Kinder zu stärken, hat STAKES verschiedene Projekte entwickelt.

Typisch für das nordische Wohlfahrtsdenken ist, dass für alle alles gleichermaßen verfügbar sein muss. Deshalb sind die unterschiedlichen Bedürfnisse von Männern und Frauen, Mädchen und Jungen, Großmüttern und Großvätern im finnischen Denken unzureichend verankert. Die Unterschiede z. B. bei Krankheiten und deren Verläufen zwischen den Geschlechtern sind gerade erst thematisiert worden.

In den nordischen Ländern haben die finnischen Mädchen die kürzeste Kindheit, denn sie sollen frühzeitig selbstständig werden. Sie sollen schon früh vernünftig und erwachsen werden, Jungen dürfen länger kindisch sein. Keine Sechstklässlerin (zwölf Jahre) wird angeben, dass sie noch täglich spielt, für finnische Jungen oder Mädchen aus anderen Ländern ist das normales Verhalten. Je höher das Einkommen des Vaters, desto früher hören die Mädchen mit dem Spielen auf. Schon mit etwa neun Jahren beobachten sie ihr Aussehen und drei viertel von ihnen sind damit unzufrieden, den gleichaltrigen Jungen ist das noch egal. Die durch die Medien verbreiteten Schönheitsideale beeinflussen die Mädchen so weit, dass ca. 15 % an Essstörungen leiden. Eine Neunjährige mit Anorexie ist kein Einzelfall mehr. Die negative Einstellung zum eigenen Aussehen steht in direktem Zusammenhang mit Selbsthass, Minderwertigkeitsgefühl, Einsamkeit, Müdigkeit und schlechten Schulleistungen. Neun von zehn Mädchen aus den sechsten Klassen glauben, dass ihr Aussehen problematisch sei, knapp die Hälfte hält sich für hässlich. Etwa ein Drittel der Mädchen soll unter Depressionssymptomen leiden.

Die Mädchen haben meist Depressionen, Essstörungen und sind ängstlich, dies kann aber auch in Aggressivität umschlagen. Die Gewalt von Mädchen nimmt stark zu. Die Probleme treten meist mit der Pubertät auf, da die biologische Pubertät heute früher beginnt und die psychische Entwicklung der Mädchen es noch nicht zulässt, die Reize von außen und innen zu verarbeiten. Man vermutet, dass der zunehmende Konkurrenzdruck dazu beiträgt, dass die Mädchen sich so schlecht fühlen. Jungen scheinen besser auf die harten Anforderungen des Lebens vorbereitet zu sein als Mädchen. Sie stellen sich nach der Grundschule als kleine Gewinner dar, Mädchen berichten eher von ihren Problemen mit Leistung und

Selbstbewusstsein. Sie sind mit wachsenden Anforderungen konfrontiert: Sie sollen aufmerksam sein und Aufmerksamkeit auf sich ziehen. Sie sollen sexy, aber kein Luder sein. Sie sollen eine gute Mutter und gleichzeitig Karrierefrau werden. So sind sie Gefühlen von Chaos, Unsicherheit und Erschöpfung ausgesetzt. Nach der Pubertät verschärfen sich die Probleme der Mädchen. Sie können nicht in Ruhe heranwachsen und sich ihrer selbst bewusst werden.

Ähnlich wie die unterschiedlichen Bedürfnisse und Erfordernisse zwischen den Geschlechtern werden in Finnland z. B. auch die der Migranten und Migrantinnen behandelt. Deren besondere Bedürfnisse z. B. aufgrund kultureller oder religiöser Unterschiede bleiben unbeachtet.

Vor diesem Hintergrund zeichnet sich ab, dass gesellschaftlicher und politischer Handlungsbedarf auf vielen Ebenen besteht. Es müssen u. a. sowohl kultur- als auch geschlechtsspezifische Aspekte berücksichtigt werden, um Kindern und Jugendlichen in Finnland ein Aufwachsen ohne jegliche Form von Gewalt zu ermöglichen und ihnen beste Chancen für ihre Entwicklung zu geben.

## Die Autorin

**Kaija Kemppainen** ist leitende Psychologin in der nordöstlichen Familienberatungsstelle der Stadt Helsinki.

# Großbritannien

Dr. Paul Naylor

## Kinderschutz: Aktuelle Politik und Praxis in Großbritannien

Im Mittelpunkt dieses Beitrags stehen die aktuellen Entwicklungen in Politik und Praxis in Großbritannien, die den Schutz und die Hilfen für Kinder und deren Interessen betreffen. Mit Blick auf die Regierungspolitik und deren Initiativen liegt der Fokus jedoch der Einfachheit halber eher auf England als auf Großbritannien insgesamt, das auch Wales und Schottland umfasst. Die Verantwortung für die Erziehung und die Hilfen für Kinder wurden in diesen Ländern auf die dortigen politischen Institutionen übertragen. Man kann allerdings festhalten, dass Politik und Praxis in allen Ländern im Großen und Ganzen ähnlich sind.

Auch wenn streng betrachtet Kinder in England und dem Rest Großbritanniens als junge Menschen unter 18 Jahren definiert sind, stehen, dem Fokus dieses Buches entsprechend, hauptsächlich Kinder im Alter von null bis zehn Jahren im Zentrum.

Im Folgenden werden zunächst die englischen Regierungsinitiativen der letzten Jahre präsentiert, danach die freiwilligen Maßnahmen und schließlich die Prioritäten in der Forschung für Großbritannien insgesamt.

### 1 Regierungspolitik und Initiativen

Es gibt drei Hauptstränge in den aktuellen Initiativen der Regierung, mit denen der Schutz und die Hilfen für Kinder verbessert werden sollen. Diese sind: Das Sure Start-Programm<sup>1</sup>; das aktuelle Green Paper<sup>2</sup> Every Child Matters (Department for Education and Skills (DfES) 2003) und das darauf folgende Kindergesetz von 2004 (Children Act 2004) sowie die Reaktionen auf diese Dokumente; die Einführung des Gemeinschaftskunde-Unterrichts als Pflichtfach 2002 an allen staatlichen Schulen.<sup>3</sup>

- 1 Internet-Adressen aller Programme und Organisationen im Anhang
- 2 Green Paper ist in England ein Regierungsbericht.
- 3 Department for Education and Employment (DfEE), 2000

## 1.1 Sicherer Start (Sure Start)

Die erste Welle der *Sure Start-Programme* der Regierung begann gegen Ende des Jahres 1999. Das Programm will bessere Ergebnisse für Kinder, Eltern und die Gesellschaft insgesamt erreichen, indem die Hilfen für Kinder zunehmen sowie die gesundheitliche und die emotionale Entwicklung von kleinen Kindern verbessert werden sollen. Zudem sollen Eltern in der Familie und im Arbeitsleben unterstützt werden. Diese Ziele sollen durch die Entwicklung von Angeboten in benachteiligten Regionen erreicht werden, wobei Eltern finanziell unterstützt werden.

Ein Hauptelement von *Sure Start* ist das angegliederte Nachbarschaftskindertagesstätten-Programm. Mit dieser Initiative wird versucht, Antworten auf die lokalen Anforderungen und Wünsche zu geben; sie ist aus Regierungssicht zuständig für das Angebot von qualitativ hochwertigen Kinderbetreuungsplätzen und ein integraler Bestandteil der Programme für die Wiederherstellung von Nachbarschaften. Die Kindertagesstätten arbeiten eng mit anderen lokalen Trägern zusammen, um eine Vielfalt innovativer Dienste anzubieten, zu denen auch Kurse für Familien gehören. Bis 2004 sollten mit dieser Initiative 45.000 neue Kinderbetreuungsplätze geschaffen werden (das entspricht 900 neuen Einrichtungen mit jeweils 50 Plätzen), dann weitere 200.000 bis März 2006, einschließlich der Anfangsfinanzierungen für Tagespflege, Kindertagesstätten und nachschulische Aktivitäten. Diese Kindertagesstätten unterstützen Familien in den am stärksten benachteiligten Regionen Englands und schließen dort die Lücken in der Kinderbetreuung, die die Menschen in diesen Regionen oft vom Arbeiten abhält. Dadurch nimmt die Regierung zur Kenntnis, welche Diskrepanz für die Eltern zwischen der Verantwortung für die Betreuung ihrer Vorschulkinder einerseits und ihrer Arbeit andererseits liegt, und ist bemüht, Kinderbetreuung erreichbarer und erschwinglicher zu machen.

Ein weiteres Hauptelement von *Sure Start* ist die Bereitstellung kostenloser Teilzeit-Betreuungsplätze für alle Drei- bis Vierjährigen. Die dortige Erziehung ist sowohl im Hinblick auf die Lehrinhalte als auch die Lehrmethoden in den Grundlagen des National Curriculum genau festgelegt. Wie alle staatlichen Bildungsmaßnahmen in England für Kinder im Alter von drei bis 19 Jahren unterliegt auch diese Vorschulbildung der Kontrolle durch OFSTED, einem unabhängigen Regierungsbüro für Erziehungsstandards.

Ebenfalls mit *Sure Start* verbunden sind die Kinderzentren. Wie die Nachbarschaftskindertagesstätten sind auch diese Zentren in den benachteilig-

testen Regionen des Landes angesiedelt. Das Programm der Kinder-Zentren basiert auf dem Konzept der Bereitstellung von ganzheitlicher Erziehung, Tagespflege, Familienhilfe und Gesundheitsberatung. Die Regierung hilft den Eltern durch örtliche und kommunale Informationszentren, solche Angebote vor Ort ausfindig zu machen. So ist zum Beispiel die Job-Beratung mit der Information über Kinderbetreuung verknüpft. Ebenso wie die *Sure Start-Frühförder-Programme* liegt auch die Registrierung und Kontrolle der Tagespflege und der Tagesmütter in der Hand von OFSTED.

Eine weitere Facette von *Sure Start* sind die 1997 eingerichteten *Early Excellence Centre-Programme*<sup>4</sup>, mit denen Modelle guter Praxis vernetzter Angebote für Kinder und Familien entwickelt werden sollten.

*Early Excellence Centres* bieten ganzheitliche Erziehung und Tagespflege für kleine Kinder, dazu Hilfen und Angebote für Eltern, Pflegepersonen, Familien und deren Umfeld aus einer Hand. Dies wird direkt und in Zusammenarbeit mit anderen Trägern angeboten. Mittlerweile gibt es 107 solcher Zentren in ganz England mit einer großen Spannweite an Frühförderung auf dem Land und in der Stadt.

Zusätzlich zum OFSTED-Monitoring-Programm gibt es das National Evaluation of Sure Start (NESS), das die Forschungsprogramme des DfES und Department for Work and Pensions (DWP) ergänzt. NESS arbeitet auf lokaler und nationaler Ebene und untersucht die Langzeitwirkungen und die Kosteneffektivität der *Sure Start*-Initiative. Die erste Phase des Forschungsprogramms begann 2001 und soll im Jahr 2008 enden.

Sieben *Sure Start*-Pilotprojekte wurden von März 2002 bis März 2004 in Birmingham, Leicester, Manchester, North Tyneside, Rochdale, Southampton und Sunderland etabliert. Der Report wurde im Januar 2005 veröffentlicht. Darin kommt man zu dem Schluss, dass aus diesen Pilotprojekten verschiedene Lehren gezogen werden können, die für die Entwicklung von Kinderzentren durchaus relevant sind. Diese schließen ein:

4 In *Early Excellence Centres* sollen Eltern »unter einem Dach« alles an Unterstützung finden, was sie brauchen, angefangen von Bildung und Betreuung ihrer Kinder über Informationen und Beratung bis hin zu eigenen Qualifizierungsmöglichkeiten. Eltern werden dabei als Experten und Expertinnen für die Entwicklung ihrer Kinder ernst genommen und eng in die Beobachtungs- und Auswertungsprozesse miteingebunden.

- Übereinstimmung von Zielen und Strategien bei den Partnern in der Entwicklung von Kinderzentren;
- Sichern der Beteiligung aller Dienstleister auf allen Ebenen;
- Förderung der gemeinsamen Ziele für die Entwicklung der Kinderzentren durch die Leitung, indem sie Unterstützung bietet und eine angemessene Versorgung mit Ressourcen sichert;
- Schutz und Unterstützung der Beschäftigten und Sicherung der persönlichen und professionellen Weiterentwicklung;
- Einrichtung von Kontrollsystemen und Programmen zur evaluativen Forschung.

## 1.2 Jedes Kind zählt (Every Child Matters)

In den letzten Jahren gab es in England eine kleine Zahl von Fällen, bei denen öffentliche Einrichtungen (vor allem die Polizei und die sozialen Dienste) in der Verantwortung für die Kinder versagt haben. Ein Fall ist der von Victoria Climbié. Im Vorwort des aktuellen Green Paper Every Child Matters der Regierung erklärt Premierminister Toni Blair, dass Victoria Climbié eines der Kinder war, deren

»... Leben voller Risiko, Angst und Gefahren sind: Und diese wurden von Personen verursacht, von denen sich die meisten dies nicht vorstellen könnten - nämlich von Menschen aus ihrer nächsten Umgebung ... Durch die Hände derer, denen ihr Schutz anvertraut war, litt sie entsetzlich und starb schließlich. Ihr Fall war ein schockierendes Beispiel einer ganzen Liste von Kindern, die schrecklich misshandelt und missbraucht wurden. Die Namen dieser Kinder, die über Jahre wiederhollen werden, sind eine bleibende Schande für uns alle.

... Jede Untersuchung hat Vorschläge zur Änderung und Verbesserung des Kinderschutzsystems ergeben. Und es gab Reformen. Für viele gab es Verbesserungen. Doch dass ein Kind wie Victoria Climbié noch immer fast unvorstellbare Grausamkeiten bis hin zum Tod erleiden kann, zeigt, dass wir noch weit vom Ziel entfernt sind. Es muss und kann mehr getan werden.

... In Anknüpfung an den Untersuchungsbericht, der unter dem Vorsitz von Lord Laming zu Victorias Tod vorgelegt wurde, schlagen wir hiermit eine Reihe von Maßnahmen vor, um den Kinderschutz entscheidend zu reformieren und zu verbessern. - Der springende Punkt ist, dass zum ersten Mal die Zuständigen vor Ort die Angebote für Kinder an einem Ort und bei einer Person zusammenführen sollen, und gleichzeitig schlagen wir denen echte Veränderungen vor, die diese Arbeit in unserem Auftrag und zum Wohle unserer Kinder wahrnehmen.

Für die Kinder, deren Risiken durch das Handeln der Verantwortlichen reduziert worden sind, wollen wir mehr: Wir wollen die ihnen offenstehenden Möglichkeiten vermehren, um ihre Lebenslagen zu verbessern und die Chancen in ihrem Sinne zu erhöhen. So bringt dieses Green Paper zusätzlich auch Ideen für verwandte Themen voran, Elternschaft, Pflegschaft, das Handeln junger Menschen und Jugendrecht eingeschlossen. All diese Vorschläge sind für die Gesundheit und Sicherheit der Kinder wichtig.

... Leider kann nichts jemals absolut garantieren, dass kein Kind mehr der Gefahr von Missbrauch und Gewalt in der eigenen Familie ausgesetzt ist. Aber wir alle wollen unbedingt Menschen, Praxis und Politik am richtigen Platz sehen, um sicherzugehen zu können, dass dieses Risiko so klein wie nur menschenmöglich ist. Ich glaube, dass die Vorschläge, die wir hier vorbringen, einen entscheidenden Schritt in Richtung dieses Ziels bedeuten.« (Department of Education and Skills (DfES) 2003, S. 1f.)

Als Reaktion darauf und auf andere Bedenken des Laming Reports (HM Government 2003) über die Arbeitsweise der öffentlichen Dienste in Victorias Fall, in Übereinstimmung mit den 54 Artikeln der UN-Kinderrechtskonvention und aufbauend auf das *Sure Start-Programm*, hat die Regierung ein eindrucksvolles Veränderungs- und Modernisierungsprogramm zur Qualitätssicherung der öffentlichen Dienste begonnen. Am 8. September 2003 hat die Regierung ihre Pläne in *Every Child Matters* (Department of Education and Skills (DfES) 2003) angekündigt. Dieses Dokument schlägt wichtige Verfahrensänderungen dafür vor, wie Angebote für Kinder, junge Menschen und Familien in Auftrag gegeben und erbracht werden sollen. In diesem Papier erklärt die Regierung, dass »... Kinderschutz nicht von politischen Maßnahmen getrennt werden kann, die das Leben der Kinder im Ganzen verbessern. Wir müssen beides beachten, die allgemeinen Angebote ... und die mehr zielgerichteten Hilfen für diejenigen mit zusätzlichen Bedürfnissen.... Das Green Paper bildet einen Rahmen für Angebote, die sich an Kinder und Jugendliche von null bis 19 Jahren in England richten.« (Department of Education and Skills 2003, S. 5)

Wie Toni Blair in seinem Vorwort von *Every Child Matters* und in dem Folge-Dokument *Every Child Matters: Next Steps* (Department of Education and Skills (DfES) 2004e) ankündigt, hat die Regierung erkannt, dass verbesserte Ergebnisse für Kinder »... einen radikalen Wechsel im gesamten System der Angebote für Kinder verlangen.

Das schließt ein:

- die Verbesserung und Integration der allgemeinen Angebote in den Einrichtungen der frühen Kindheit, in der Schule und im Gesundheitswesen;
- spezialisiertere Hilfen, um Chancen zu fördern, Probleme zu verhindern und früh und effektiv zu handeln, wenn Probleme aufkommen;
- die Neugestaltung der Hilfen rund um Kinder und Familien an einem Ort, z. B. in Kinderzentren und erweiterten Schulen, sowie die Einführung von multidisziplinären Teams;
- einen engagierten Führungsstil auf allen Ebenen des Systems;
- die Entwicklung eines gemeinsamen Verantwortungsgefühles quer durch alle Einrichtungen im Interesse der Kinder und ihrem Schutz;
- die Einbeziehung von Kindern, jungen Menschen und deren Familien sowohl bei der Einschätzung und Planung von Angeboten wie auch bei deren unmittelbarer Umsetzung.« (Department of Education and Skills (DfES) 2004e, S. 4)

Durch eine Reihe von Maßnahmen, alle geleitet vom Prinzip der Integration von Angeboten der lokalen Verwaltung sowie der freiwilligen und kommunalen Hilfen, legt das Green Paper fest, dass die Regierungspolitik die Zahl der Kinder und Jugendlichen verringern will, die:

- mangelhaft erzogen werden;
- an Gesetzesverstößen oder unsozialem Verhalten (anti-social behaviour) beteiligt sind;
- an Krankheiten leiden;
- im Teenage-Alter Eltern werden;
- Drogen missbrauchen;
- misshandelt oder vernachlässigt werden.

Da Every Child Matters den Status eines Green Paper hatte, wurde es drei Monate lang bis zum 01.12.2003 ausgiebig diskutiert und kommentiert. In dem Konsultationsprozess zu diesem Green Paper gab es mehr als 4.500 Stellungnahmen, darunter über 3.000 von Kindern und Jugendlichen. Eine Auswertung dieser Stellungnahmen wurde 2004 veröffentlicht (Department of Education and Skills (DfES) 2004b, 2004c und 2004d) und ein Ergebnis war das Kindergesetz, das 2004 verabschiedet wurde.

### 1.3 Das Kindergesetz (Children Act)

Das Kindergesetz führt in England neu ein:

- »einen Kinder-Beauftragten, der die Sichtweisen und Interessen von Kindern und Jugendlichen schützt;
- die Pflicht für lokale Behörden, die Kooperation zwischen den Dienststellen und anderen zuständigen Einrichtungen (wie freiwillige und öffentliche Organisationen) zu fördern, um das Wohl der Kinder zu verbessern, wobei das Wohl in Bezug zu den fünf Zielen definiert wird; (siehe Tabelle 1)
- die Verpflichtung für die wichtigsten Behörden, das Wohl der Kinder zu sichern und zu fördern;
- eine Verpflichtung für die örtlichen Behörden, lokale Kinderschutz-Kommissionen einzurichten und für die wichtigsten Partner, sich daran zu beteiligen;
- die Einrichtung von Datenbanken, in denen Grunddaten zu Kindern und Jugendlichen für den besseren Austausch von Informationen gespeichert werden;
- die Forderung nach Einführung eines Hilfeplans für einzelne Kinder und Jugendliche durch die lokalen Behörden;
- die Auflage an die Behörden, einen Leiter der Kinderhilfe und ein Leitungsmitglied zu benennen;
- die Einrichtung eines umfassenden Kontrollsystems und die Erstellung von Arbeitsfeld übergreifenden Berichten, um die Fortschritte der einzelnen Gemeinden bei der Verbesserung der Arbeit zu bewerten;
- Maßnahmen bezüglich der Pflegschaft, privater Pflege und der Erziehung von Kindern unter Obhut«. (Department of Education and Skills (DfES) 2004, S. 5)

Das Kindergesetz richtet den Blick auf die Kinderhilfe und verschafft ihr neue Bedeutung innerhalb des nationalen Systems. Das System selbst basiert auf fünf zentralen Zielen für das Wohl der Kinder, jetzt oder später, die in der folgenden Tabelle beschrieben werden. Der Nationale Rahmenplan für Kinder, Jugendliche, Schwangere und junge Mütter ist zentral zuständig für Programmänderungen. Er stellt ein Zehn-Jahres-Programm auf, das langfristig die Gesundheit und das Wohl von Kindern verbessern soll. Es soll durch Einrichtungen für frühe Hilfen, lokale Behörden und andere Partner einschließlich anderer Gesundheitsorganisationen implementiert werden. Es wird erwartet, dass es zur Erreichung der Ziele in der Tabelle beiträgt.

<b>Ziele</b>	<b>Bedeutung und Zuständigkeiten</b>
Gesund sein	<ul style="list-style-type: none"><li>- Körperlich gesund</li><li>- Geistig und emotional gesund</li><li>- Gesunde Sexualentwicklung</li><li>- Gesunde Lebensführung</li><li>- Kein Drogenmissbrauch</li></ul> <p><i>Eltern, Erziehungsberechtigte und Familien fördern die Gesundheit</i></p>
Geschützt sein	<ul style="list-style-type: none"><li>- Geschützt vor Misshandlung, Vernachlässigung, Gewalt und sexueller Ausbeutung</li><li>- Geschützt vor Verletzungen und Tod durch Unfälle</li><li>- Geschützt vor Mobbing und Diskriminierung</li><li>- Geschützt vor Kriminalität und unsozialem Verhalten (anti-social behaviour) innerhalb und außerhalb der Schule</li><li>- Sicherheit, Stabilität und Geborgenheit erfahren</li></ul> <p><i>Eltern, Erziehungsberechtigte und Familien sorgen für ein sicheres Zuhause und Stabilität</i></p>
Spaß haben Ziele erreichen	<ul style="list-style-type: none"><li>- Bereit für die Schule</li><li>- Die Schule gern besuchen</li><li>- Umfassende nationale Bildungsstandards an den Grundschulen (primary school) erreichen</li><li>- Persönliche und soziale Entwicklung erreichen und Freizeit genießen</li><li>- Umfassende nationale Bildungsstandards an den Hauptschulen (secondary school) erreichen</li></ul> <p><i>Eltern, Erziehungsberechtigte und Familien unterstützen Lernen</i></p>
Einen Beitrag leisten	<ul style="list-style-type: none"><li>- Sich an Entscheidungsprozessen beteiligen und für die Gemeinschaft und die Umwelt engagieren</li><li>- Gesetze einhalten und sich in und außerhalb der Schule positiv verhalten</li><li>- Positive Beziehungen aufbauen und sich gegen Mobbing und Diskriminierung wenden</li><li>- Selbstvertrauen entwickeln und erfolgreich wichtige Änderungen und Herausforderungen des Lebens bewältigen</li><li>- Kreatives Verhalten entwickeln</li></ul> <p><i>Eltern, Erziehungsberechtigte und Familien fördern positives Verhalten</i></p>
Wohlfühlstand erreichen	<ul style="list-style-type: none"><li>- Fördern von Weiterbildung, Beschäftigung oder Ausbildung nach Verlassen der Schule</li><li>- Bereit für den Job</li><li>- Ein anständiges Zuhause haben und in stabilen Gemeinschaften leben</li><li>- Mobil sein und die Grundbedürfnisse sichern können</li><li>- In Haushalten ohne Armut leben</li></ul> <p><i>Eltern, Erziehungsberechtigte und Familien werden unterstützt, wirtschaftlich handeln zu können</i></p>

angelehnt an Department of Education and Skills 2004a, S. 9

Andere Regierungsstellen, die auf Every Child Matters und das Kinderge-  
setz reagiert haben, sind die Gesundheitsdienste, das Bildungswesen, die  
Sozialbehörden und das Justizsystem, einschließlich Polizei, Bewährungs-  
hilfe und Strafvollzug. Deren Anmerkungen bewegen sich im Kontext der  
Aufgaben, für die sie im Hinblick auf die in der Tabelle dargestellten Ziele  
für Kinder und Jugendliche zuständig sind. In diesem Sinne präsentieren  
sie eine koordinierte und integrierte Stellungnahme zu Schutz und Erzie-  
hung aller Kinder und Jugendlichen in England. Somit stellt dies eine  
deutliche Veränderung zum vorherigen System des isolierten Handelns  
dar, das ein Kind wie Victoria Climbié durch das Netz fallen ließ.

Seit der Veröffentlichung von Every Child Matters hat sich die Regierung  
mit den Anbietern von Dienstleistungen beraten, wie die Veränderungen  
am effektivsten umzusetzen sind und dabei realisiert, dass Führung auf  
lokaler Ebene, Dynamik und Besitzstand von grundlegender Bedeutung  
sind, wenn Veränderungen Erfolg haben sollen. Abmachungen vor Ort  
(Erprobungsphase 2005 bis 2006) werden dazu beitragen, einen neuen  
Ansatz für alle Kinder und Jugendlichen zu unterstützen. Bessere Ergeb-  
nisse für alle Kinder und Jugendlichen hängen von den Maßnahmen in  
den 150 lokalen Änderungsprogrammen ab. Diese gehen von einer Ana-  
lyse der örtlichen Prioritäten aus und werden durch besser abgestimmte  
Angebote, Prozesse, Strategien und Kontrolle an Ort und Stelle abgesi-  
chert. Mit diesem Wechsel im Gesamtsystem entsteht ein »Bündnis für  
Kinder«.

Die Regierung erwartet, dass die meisten Regionen bis 2006 »Bündnisse  
für Kinder« haben werden. Neben den Kindern, den Familien und den  
Schulen sind auch die Gesundheitsdienste für Kinder eingeschlossen. Die  
Hauptangebote, die im Bündnis vorhanden sein sollen, sind:

- alle Aufgaben der örtlichen Erziehungs- und Bildungsverwaltung,  
einschließlich des Wohlfahrtssystems für Erziehung und Bildung, der  
Jugendhilfe, des besonderen erzieherischen Bedarfs und der Erziehungs-  
psychologie, der Kinderhilfe, der frühkindlichen Erziehung sowie Schul-  
entwicklung;
- soziale Hilfen für Kinder, einschließlich Einschätzung von Risiken und  
Entwicklung von Angeboten für bedürftige Kinder wie Familienhilfen,  
Pflegewesen und Heimunterbringung, Adoptionen, Rechtsvertretung und  
Kinderschutz sowie Nachbetreuung;
- Bürgerhilfen und Notfalldienste, z. B. Pädiatrie, Drogenhilfe, Sozialar-  
beit für schwangere Teenager sowie örtlich verwaltete und bereitgestellte  
psychologische Beratungsstellen für Kinder und Erwachsene. Enthalten  
sein können ebenfalls Sprech- und Sprachtherapien, medizinische Haus-

besuche und Beschäftigungstherapien für Kinder und Familien. Bündnisse für frühe Hilfen (Primary Care Trusts) können Aufgaben auf die Bündnisse für Kinder übertragen und gemeinsam mit der örtlichen Verwaltung Finanzen bündeln.

Andere Angebote, die bereitgestellt werden können, beinhalten: Teams für jugendliche Straftäter (d.h. multidisziplinäre Teams, die mit Kindern und Jugendlichen sowie deren Familien arbeiten, um Gesetzesverletzungen zu verhindern); Anschluss-Hilfen (d.h. einrichtungsübergreifende Informationen, Ratschläge und Beratungsdienste für 13- bis 19-Jährige); örtliche *Sure Start-Programme*; andere örtliche Partner wie Wohnungsbau-gesellschaften, Freizeiteinrichtungen, Polizei, Justiz, unabhängige Organisationen wie z. B. Freiwilligendienste und Einrichtungen auf Ebene der Gemeinden wie z. B. Kirchen.

Jedes »Bündnis für Kinder« hat folgende Hauptaufgaben:

- klare kurzfristige und langfristige Perspektiven, die sich auf die fünf Ziele aus der Tabelle beziehen;
- normalerweise sind die Bündnisse bei der örtlichen Verwaltung angesiedelt und berichten dem Leiter der Kinderhilfe;
- eine hervorgehobene Planungs- und Vergabefunktion abgesichert durch zusammengeführte Budgets. Es wird erwartet, auf diese Weise ein Gesamtbild der Bedürfnisse von Kindern einer Region zu erhalten und so Maßnahmen öffentlicher, privater, freiwilliger und kommunaler Anbieter entwickeln zu können, die gezielt reagieren. Das Bündnis sollte Kinder und Familien bei der Erfassung ihrer Bedürfnisse und der Gestaltung passender Angebote mit einbeziehen.

Die Zusammenführung der Ziele, der Planungen und der Vergabe durch das »Bündnis für Kinder« wurde entwickelt, um die Maßnahmen der Vorort-Anbieter zu stärken. Dies soll beinhalten:

- Angebote an einem Ort, wie z. B. Kinderzentren und weiterführende Schulen; multidisziplinäre Teams und ein System der wichtigsten Zuständigkeiten;
- einen gemeinsamen Bewertungsrahmen für alle Beteiligten;
- einen organisierten Informationsaustausch unter allen Beteiligten, damit Warnsignale gesammelt und die Entwicklung eines Kindes langfristig gemessen werden kann;
- gemeinsame Fortbildung mit identischen Modulen, damit die Beteiligten gemeinsame Vorstellungen über die Zielsetzungen und Verfahren, wie z. B. zum Kinderschutz, haben und Wissen über die Aufgaben und Zuständigkeiten der anderen erwerben können;

- effektive Absprachen zum Schutz der Kinder;
- Absprachen, wie an Nahtstellen mit anderen Einrichtungen verfahren wird, wie z. B. bei Angeboten für Eltern mit psychischen Problemen.

Wenn neue Initiativen oder Angebote eingeführt werden, werden diese normalerweise von der Regierung modellhaft erprobt. So wurden am 10. Juli 2003 vom Gesundheits- und Erziehungsministerium 35 beispielhafte »Bündnisse für Kinder« eingerichtet, die so schnell wie möglich die besten Modelle und Methoden zur Integration der Kinderbetreuung, zur Verbreitung von Unterrichtsinhalten und zur Verbesserung der nationalen Ergebnisse für Kinder und ihre Familien entwickeln und testen sollten.

#### 1.4

#### Die Nationalen Curricula für staatsbürgerliche Erziehung

Die erste Regierung unter Toni Blair rief unter der Leitung von Sir Bernard Crick, emeritierter Professor der Politikwissenschaften an der University of London, eine Beratergruppe für Staatsbürgerschaft ins Leben. Diese Gruppe veröffentlichte im September 1998 ihren Report mit dem Titel »Bildung für Staatsbürgerschaft und die Erziehung zur Demokratie in den Schulen« (Crick Report; Qualifications and Curriculum Authority (QCA)1998). Die Regierung akzeptierte fast die gesamten Empfehlungen des Reports und forderte, dass alle staatlichen Schulen (für Schüler von fünf bis 16 Jahren) ab September 2002 entsprechend dem Bericht ein »Curriculum Staatsbürgerliche Erziehung« einführen sollten. Auch hier unterliegen Einführung und Erfüllung der Auflagen für das Curriculum der Kontrolle und Berichterstattung auf der jeweiligen Schulebene durch OFSTED. Dieses Curriculum besteht aus drei Hauptelementen: soziale und moralische Verantwortung, Eingebundenheit in eine Gemeinschaft und politische Bildung. Soziale und moralische Verantwortung wird wie folgt definiert: Schüler lernen von Anfang an inner- und außerhalb des Klassenzimmers gegenüber Autoritätspersonen und Gleichaltrigen, selbstbewusst, sozial und moralisch verantwortlich zu sein. Für Crick bedeutet Eingebundenheit in eine Gemeinschaft: Schüler lernen, sich um ihr Leben, ihre Nachbarschaften und Gemeinschaften zu kümmern. Unter politischer Bildung versteht Crick, dass Schüler über Institutionen, Probleme und Praxis der Demokratie etwas lernen und darüber, wie sie ihre Fähigkeiten, Werte und ihr Wissen lokal, regional und national wirksam machen können.

Viele Inhalte des Curriculums befassen sich mit der Betreuung und dem Schutz von Kindern durch eigene Aktivitäten und eigenes Verhalten. Um

dies zu verdeutlichen, werden zwei exemplarische Aussagen des Curriculums für staatsbürgerliche Erziehung näher vorgestellt.

Im Zusammenhang mit der »Vorbereitung auf eine aktive Rolle als Bürger« wird beschrieben, dass »Schüler lernen sollen:

- sich an Diskussionen mit Einzelnen und der gesamten Klasse zu beteiligen;
- sich an einem einfachen Gespräch über inhaltliche Fragen zu beteiligen;
- Wahlmöglichkeiten und Differenzierungen zwischen wahr und falsch zu erkennen;
- Regeln für die Gruppe und die Klasse anzuerkennen, zu befolgen und zu verstehen, wie hilfreich diese sein können;
- zu erkennen, dass Menschen und andere Lebewesen Bedürfnisse haben und dass sie mit diesen verantwortungsvoll umgehen müssen;
- dass sie verschiedenen Gruppen und Gemeinschaften, wie Familie und Schule, angehören;
- was ihre örtliche, natürliche oder künstliche Umwelt verbessert oder schädigt und einige Möglichkeiten, wie sich Menschen darum kümmern;
- zum Leben der Klasse und der Schule etwas beizutragen;
- zu erkennen, dass Geld aus verschiedenen Quellen kommt und für unterschiedliche Zwecke eingesetzt werden kann.«

An gleicher Stelle und unter der Überschrift »Gute Beziehungen entwickeln und die Unterschiede der Menschen respektieren« ist in den Ausführungsbestimmungen festgehalten, dass »Schüler lernen sollen:

- die Auswirkungen ihres eigenen Verhaltens auf andere Menschen zu erkennen;
- anderen Menschen zuzuhören sowie gemeinsam zu spielen und zu arbeiten;
- die Unterschiede und Ähnlichkeiten zwischen Menschen zu erkennen und zu respektieren;
- dass man in einer Familie und unter Freunden füreinander sorgen sollte;
- dass es verschiedene Möglichkeiten gibt, jemanden zu schikanieren und zu hänseln, dass dies falsch ist und wie man damit zurechtkommen kann.«

In beiden anschaulichen Beispielen gibt es klare Aussagen zu Werten und Erwartungen, wie Schüler sich gegenseitig respektieren, füreinander sorgen und sich gegenseitig behandeln sollen.

## 2 Freiwillige Maßnahmen in Großbritannien für den Schutz und die Betreuung von Kindern und Jugendlichen

Neben den Regierungsinitiativen gibt es einige Möglichkeiten, in denen mit freiwilligen Angeboten und Aktivitäten versucht wird, den Kinderschutz zu unterstützen. Im Folgenden werden Hilfesysteme für Gleichaltrige in den Schulen und die Arbeit einiger Kinderhilfsorganisationen vorgestellt.

### 2.1 Hilfen durch Gleichaltrige in Schulen: Kinder helfen Kindern

Als eine Reaktion auf die Ausführungsbestimmungen des Nationalen Curriculums zur staatsbürgerlichen Erziehung und als eine der Strategien gegen Mobbing und für gutes Lernklima haben viele Schulen in England Hilfesysteme entwickelt. (Cowie u.a. 2004; Cowie u.a. 2002; Cowie/Wallace 2000; Naylor 2000; Naylor/Cowie 2000a; Naylor/Cowie 2000b; Naylor/Cowie 1999; Smith u.a. 2004)

Hilfe durch Gleichaltrige ist eine Möglichkeit, die zur Verbesserung der zwischenmenschlichen Beziehungen in Schulen, in der Jugendarbeit und anderen Handlungsfeldern geschaffen wurde. Die Hilfe wird durch Gleichaltrige mit gleichem Status und einer speziellen Ausbildung durchgeführt, um anderen z. B. bei Mobbing zu helfen. Solche Ansätze sind an kanadischen, australischen und neuseeländischen Schulen bereits ein fester Bestandteil bei der Vermittlung sozialer Werte und um aggressivem, unsozialem Verhalten gegenüber Gleichaltrigen entgegenzuwirken. (Carr 1994; Cowie/Sharp 1996)

Diese Hilfesysteme sind vielseitig, schließen Patenschaften, Freundschaften, Unterstützung bei Konfliktlösung, Anwaltschaften und Beratungen ein. Üblicherweise werden die Helfer ausgebildet und erwerben Grundfähigkeiten im Zuhören, in Empathie, in Problemlösung und Unterstützung. Die Systeme haben in allen ihren Ausprägungen folgende Qualitäten:

»Erstens bieten sie direkte Antworten auf Bitten um Hilfe... Zweitens bieten sie den Helfern Fähigkeiten und Strategien an, mit denen junge Menschen eine Lösung des Problems finden können. Drittens bleiben die Erwachsenen in einer unterstützenden und beratenden Rolle, auch wenn die direkte Arbeit von den Helfern durchgeführt wird... Viertens sind es nichtstrafende Interventionen, die klare Möglichkeiten für Kommunikation zwischen den Beteiligten anbieten. Alle Interventionen setzen voraus,

dass die Schüler selbst die Kompetenzen haben, eine hilfreiche Rolle in Beziehung zu Gleichaltrigen in Not einzunehmen... Alles spielt sich außerhalb des Klassenzimmers ... ab und ist also abhängig davon, dass die Schule die Ressourcen hat und die Verpflichtung übernimmt, ein Hilfesystem für Gleichaltrige zu fördern«. (Sharp/Cowie 1998, S. 81f.)

## 2.2 Kinderhilfsorganisationen (Children's charities)

Es gibt zahlreiche Kinderhilfsorganisationen in Großbritannien, die allesamt das Leben der Kinder zu verbessern versuchen. Es gibt drei verschiedene Arten solcher Organisationen: Zum ersten solche wie Barnado's, The Children's Society, die National Children's Homes und das National Children's Bureau, die mit sozial und ökonomisch gefährdeten Kindern arbeiten. Zweitens solche, die sich mit den Bedürfnissen aller misshandelten Kinder befassen, wie ChildLine und die National Society for the Prevention of Cruelty to Children (NSPCC). Und drittens gibt es das National Council of Voluntary Child Care Organisations (NCVCCO) als Dachorganisation aller Stiftungen, einschließlich der oben genannten, die mit Kindern, jungen Menschen und deren Familien arbeiten. Die Aufgabe des NCVCCO ist es, das Wohl und den Schutz aller Kinder und Familien durch einen größeren Beitrag des freiwilligen Sektors für die Maßnahmen der Behörden zu sichern.

Andere Hilfsorganisationen, wie z. B. die Mental Health Foundation (MHF), befassen sich mit Menschen aller Altersgruppen, einschließlich Kindern. Die MHF ist die führende Hilfsorganisation in Großbritannien, die im Bereich »Psychische Gesundheit und Lernschwächen« arbeitet. Ein Beispiel aus der aktuellen Arbeit ist Bright Futures, das sich vor allem mit der Verletzlichkeit und Widerstandsfähigkeit (Resilienz) von Kindern und jungen Menschen auseinandersetzt und ihnen helfen will, ihre psychische Gesundheit zu schützen oder Hilfen zu suchen, wenn Probleme aufkommen.

## 3 Das Forschungsprogramm zu Problemen von Kindern und Jugendlichen

In Großbritannien gibt es zahlreiche öffentlich geförderte Forschungseinrichtungen, die zusammen alle human- und naturwissenschaftlichen Disziplinen abdecken. Eine dieser Einrichtungen ist das Economic and Social Sciences Research Council (ESRC), das sich seit dem Jahr 2000 mit vielen Fragestellungen befasst hat, die direkt oder indirekt mit dem

Kindeswohl verknüpft sind. Dazu gehörten Fragen wie:

- Wer wird ausgeschlossen und wie wirkt sich dies auf die Betroffenen und die Gesellschaft aus?
- Wie weit lassen sich Kriminalität und anti-soziales Verhalten mit sozialer Ausgrenzung erklären?
- Was sind Stärken und Schwächen der politischen Maßnahmen innerhalb des sozialen Systems?
- Wie beeinflussen frühe Erfahrungen lebenslang die sozialen und kognitiven Fähigkeiten, Gesundheit und Verhalten?

Ähnlich beschreibt die Joseph Rowntree Foundation, eine private Stiftung, ihre aktuellen Prioritäten. Sie will »...das Verständnis für Unterschiede in der Kindererziehung verbessern und Konsequenzen daraus ziehen, um zu sehen, wie Erziehung durch Politik und Praxis unterstützt und beeinflusst wird ... weiteres Ziel ist es, die Auswirkungen unterschiedlicher Einstellungen und Praktiken von Eltern für die ungleichen Entwicklungen von Kindern zu bedenken.«

Seit 1994 gibt es in Großbritannien die National Lottery, die durch ihren Community Fund Forschung fördert, die sich mit »sozialer Einbindung von farbigen Kindern, von Kindern aus ethnischen Minderheiten und Kindern mit Lernschwierigkeiten« befasst.

Schließlich wurde im Jahr 2003 an der Universität von Surrey durch Professor Helen Cowie das *UK Observatory for the Promotion of Non-violence* eingerichtet. Dies ist eine nationale Initiative, die sich mit den Themen Aggression, Mobbing, unsoziales Verhalten und Gewalt unter Kindern und Jugendlichen befasst. Sie fördert durch gemeinsame Anstrengungen einer einzigartigen Kombination aus Experten und Expertinnen verschiedener Disziplinen Forschung und engagiert sich in Praxis und Ausbildung.

Das im Jahr 2004 gegründete *Sheffield Bullying Observatory* arbeitet mit dem *UK Observatory for the Promotion of Non-violence* zusammen. Beide sind auch Teil eines wachsenden internationalen Netzwerks von Beobachtungszentren, die sich mit Mobbing, zwischenmenschlicher Gewalt, Konflikten und Versöhnung sowie psychischer Gesundheit befassen. Das erste Zentrum dieser Art, das *International Observatory of Violence in Schools* wurde 1998 an der Universität von Bordeaux in Frankreich gegründet. Neben den Zentren in Großbritannien hat das französische internationale Zentrum noch weitere internationale Partner: Das 2003 gegründete *Canadian Network for the Prevention of School*

*Violence* und das 2003 gegründete *Brasilian Observatory of School Violence in Brazil*.

Zusammen repräsentieren diese Zentren eine weltweite Verbindung von Forschung und Praxis in allen Fachgebieten (u.a. in Soziologie, Kriminologie, Pädagogik, Psychologie, Psychotherapie, Sozialpolitik und Politik), in denen daran gearbeitet wird, das Leben von Kindern positiv zu verändern.

#### 4 **Schlussfolgerung**

In den letzten Jahren wurden Regierungsinitiativen zur Verbesserung des Schutzes von und Hilfen für Kinder und Jugendliche eingeführt. Dazu zählen das 1999 begonnene Sure-Start-Programm, die Einführung des Gemeinschaftskunde-Unterrichts als Pflichtfach im Jahre 2002 an allen staatlichen Schulen und das Kindergesetz aus dem Jahre 2004. Zusätzlich und parallel zu diesen Maßnahmen gab es eine kontinuierliche Entwicklung freiwilliger Initiativen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen. Dazu zählen insbesondere die Hilfen durch Gleichaltrige in Schulen, die Arbeit von Stiftungen sowie öffentlich und privat geförderte Forschungsprogramme.

Mit der gezielten Zusammenführung der Strategien und Praxisansätze aller öffentlichen und karitativen Anbieter, die sich mit Kinderschutz befassen (aus den Bereichen Bildung, Erziehung, Gesundheit, Sozialbehörden, Polizei und Gesetzgebung), die in diesem Beitrag vorgestellt wurden, wird der Hoffnung Ausdruck verliehen, dass sich Tragödien wie die von Victoria Climbié und anderen Kindern vor ihr nie mehr wiederholen. Auch wenn es noch einige Zeit in Anspruch nehmen wird, bevor Ergebnisse der Evaluationen dieser Initiativen vorliegen, ist zu hoffen, dass diese deutliche Verbesserungen für alle Kinder und Jugendlichen hervorbringen werden.

## Der Autor

**Dr. Paul Naylor** ist Sozial- und Entwicklungspsychologe und wissenschaftlicher Mitarbeiter am *Centre for the Study of Conflict & Reconciliation* (Zentrum für Konfliktforschung und Schlichtung) der Universität Sheffield, Bereich psychische Gesundheit. Das Zentrum für Konfliktforschung und Schlichtung befasst sich mit Konflikten auf individueller, Gruppen- oder Gesellschaftsebene aus einer persönlichen Perspektive.

## Anhang

1. Sure Start-Programm: [www.surestart.gov.uk](http://www.surestart.gov.uk)
2. National Curriculum Online:  
[www.nc.uk.net/nc\\_resources/html/about\\_NC.shtml](http://www.nc.uk.net/nc_resources/html/about_NC.shtml)
3. The Governments independent Office for Standards in Education OFSTED: [www.ofsted.gov.uk](http://www.ofsted.gov.uk)
4. The Qualifications and Curriculum Authority [QCA]:  
[www.qca.org.uk/2926.html](http://www.qca.org.uk/2926.html)
5. Barnado's: [www.barnardos.org.uk](http://www.barnardos.org.uk)
6. The Children's Society: [www.the-childrens-society.org.uk](http://www.the-childrens-society.org.uk)
7. National Children's Homes: [www.nch.org.uk](http://www.nch.org.uk)
8. National Children's Bureau (NCB): [www.ncb.org.uk](http://www.ncb.org.uk)
9. ChildLine: [www.childline.org.uk](http://www.childline.org.uk)
10. National Society for the Prevention of Cruelty to Children (NSPCC):  
[www.nspcc.org.uk/html/home/home.htm](http://www.nspcc.org.uk/html/home/home.htm)
11. National Council of Voluntary Child Care Organisations (NCVCCO):  
[www.ncvcco.org/index.asp](http://www.ncvcco.org/index.asp)
12. Mental Health Foundation (MHF): [www.mentalhealth.org.uk](http://www.mentalhealth.org.uk)
13. Economic and Social Sciences Research Council (ESRC):  
[www.esrc.ac.uk](http://www.esrc.ac.uk)
14. Joseph Rowntree Foundation: [www.jrf.org.uk](http://www.jrf.org.uk)
15. Community Fund: [www.community-fund.org.uk](http://www.community-fund.org.uk)
16. UK Observatory for the Promotion of Non-violence:  
[www.ukobservatory.com](http://www.ukobservatory.com)
17. Sheffield Bullying Observatory: [www.shef.ac.uk](http://www.shef.ac.uk)
18. International Observatory of Violence in School:  
[www.obsviolence.com/english/presentation](http://www.obsviolence.com/english/presentation)
19. Canadian Network for the Prevention of School Violence:  
[www.preventionviolence.ca/html/mission.html](http://www.preventionviolence.ca/html/mission.html)

## Literatur

- Carr, R. (1994):** Peer helping in Canada. In: *Peer Counseling Journal*, 11. Jg., H. 1, S. 6-9
- Children's Rights Development Unit (CDRU) (Hrsg.) (1993):** The United Nations Convention on the Rights of the Child. London
- Cowie, H./Boardman, C./Dawkins, J. (2004):** Emotional health and well-being. A practical guide for schools. London
- Cowie, H./Naylor, P./Talamelli, L./Smith, P.K./Chauhan, P. (2002):** Knowledge, use of and attitudes towards peer support: a two year follow-up to the Prince's Trust survey. In: *Journal of Adolescence*, 25. Jg., H. 5, S. 453-467
- Cowie, H./Sharp, S. (1996):** Peer counselling in schools. A time to listen. London
- Cowie, H./Wallace, P. (2000):** Peer support in action. London
- Department for Education and Employment (DfEE) (Hrsg.) (2000):** The Education National Curriculum. Attainment target and programmes of study in citizenship (England). Statutory instrument 2000, No. 1603. London
- Department for Education and Skills (DfES) (Hrsg.) (2003):** Every child matters. Next steps. London
- Department for Education and Skills (DfES) (Hrsg.) (2004a):** Every child matters. Change for children. London
- Department for Education and Skills (DfES) (Hrsg.) (2004b):** Every child matters. What you said and what we're going to do. London
- Department for Education and Skills (DfES) (Hrsg.) (2004c):** Annex A. Analysis of responses to the green paper 'every child matters'. London. [www.everychildmatters.gov.uk/content/documents/FinalReport030304.pdf](http://www.everychildmatters.gov.uk/content/documents/FinalReport030304.pdf)
- Department for Education and Skills (DfES) (Hrsg.) (2004d):** Every child matters. Children and young people's responses. London [www.everychildmatters.gov.uk/content/documents/ECM%20Young%20Peoples%20Written%20Consultation.pdf](http://www.everychildmatters.gov.uk/content/documents/ECM%20Young%20Peoples%20Written%20Consultation.pdf)
- Department for Education and Skills (DfES) (Hrsg.) (2004e):** Every child matters. Change for children in schools. London
- Department for Education and Skills (DfES) (Hrsg.) (2004f):** Every child matters. Change for children in social care. London
- Department of Health/Department for Education and Skills (DfES) (Hrsg.) (2004a):** Every child matters. Change for children in health services. London

**Department of Health/Department for Education and Skills (DfES)**

**(Hrsg.) (2004b):** National service framework for children, young people and maternity services. London

**HM Government (Hrsg.) (2003):** The Victoria Climbié inquiry. Report of an inquiry by Lord Laming (Chairman). Presented to Parliament by the Secretary of State for Health and the Secretary of State for the Home Department by command of Her Majesty. CM 5730. Norwich

**HM Government (Hrsg.) (2004):** Children act 2004. London

**Home Office (Hrsg.) (2004):** Every child matters. Change for children in the criminal justice system. London

**Leopold, M. (2005):** Personal communication by e-mail 7 January. RE: Sure start pilots' evaluation. Unveröff. Ms. London

**Naylor, P. (2000):** Elliott Durham school's anti-bullying peer support system. A case study of good practice in a secondary school. In: Cowie, H./Wallace, P.: Peer support in action. London, S. 36-48

**Naylor, P./Cowie, H. (1999):** The effectiveness of peer support systems in challenging bullying in schools. The perspectives and experiences of teachers and pupils. In: Journal of Adolescence, 22. Jg., H. 2, S. 467-479

**Naylor, P./Cowie, H. (2000a):** The role of peer support systems in education for citizenship. In: The School Field, 11. Jg., H. 1/2, S. 131-142

**Naylor, P./Cowie, H. (2000b):** Learning the communication skills and social practices of peer support. A case study of good practice. In: Cowie, H./Alsvoort, D. van der (Hrsg.): Social interaction in learning and instruction. The meaning of discourse for the construction of knowledge. Amsterdam, S. 93-103

**Qualifications and Curriculum Authority (QCA) (Hrsg.) (1998):** Education for citizenship and the teaching of democracy in schools. The Crick Report. Report of the Advisory Group on Citizenship. London

**Sharp, S./Cowie, H. (1998):** Counselling and supporting children in distress. London

**Smith, P.K./Talamelli, L./Cowie, H./Naylor, P./Chauhan, P. (2004):** Profiles of non-victims, escaped victims, continuing victims and new victims of school bullying. In: British Journal of Educational Psychology, 74. Jg., S. 565-581



## Italien

Gaetano De Leo, Chiara Pecorari, Laura Volpini

### Das Sozialsystem Italiens und die Prävention von Gewalt gegen Minderjährige

Die Aufmerksamkeit, die die Misshandlung<sup>1</sup> Minderjähriger in den letzten Jahren in den zuständigen Einrichtungen gefunden hat, macht deutlich, wie dringend die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kommunal zuständigen Fachdienste mit innovativen »Werkzeugen« ausgestattet werden müssen, um Fälle aufdecken und angemessen dagegen vorgehen zu können.

Auch der Gesetzgeber hat reagiert und die Mittel für Weiterbildungen erhöht sowie Gremien eingerichtet, die den kommunalen Fachdiensten in ihrer Arbeit vor Ort helfen sollen.

In der Fachliteratur lässt sich eine Vielzahl von Präventionsmaßnahmen gegen die Misshandlung Minderjähriger finden. Dabei wird inzwischen Prävention als Weg definiert, auf dem ein Veränderungsprozess in Gang gebracht werden kann; Prävention wird nicht nur im Sinne von Früherkennung sozialer Missstände, sondern auch als Erkennen und Beseitigen von Risikofaktoren verstanden (Caffo 1986).

Man spricht von einer »Vorstellung« von Risiken und Ressourcen. Das Problem ist eingegliedert in die Prozesse der Schaffung einer mikrosozialen Realität, in die persönlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse. Das Ziel ist, Kompetenzen und Fähigkeiten auszubauen. Unter diesem Gesichtspunkt müssen die Risikofaktoren als Teil des realen Lebens der Betroffenen betrachtet und die Prävention mit Hilfe von Fachpersonal angegangen werden (Capuzzi/Gross 1996).

1 Gewöhnlich spricht man von »CHILD ABUSE« und versteht darunter alle Formen von Misshandlung und Gewalt, so wie sie der Europarat 1978 als »Missbrauch in der Jugend« definiert hat. Hiernach ist Missbrauch »die Tat oder das Unterlassen, die Kinder stark belasten, ihr körperliches Wohl oder das körperliche, geistige und moralische Wachstum einschränken; Vernachlässigung, psychischer und sexueller Missbrauch durch Familienmitglieder oder Dritte«. (Im Text wird der Begriff »Missbrauch« verwendet, wenn sexueller Missbrauch gemeint ist. – Anm. d. Red.)

## 1 Die Entwicklung der staatlichen Maßnahmen

In Italien ist gerade ein Jahrzehnt mit wichtigen Änderungen und Versuchen zu Ende gegangen, initiiert durch die Einführung des neuen Jugendstrafrechts 1988/89.

In den 90er-Jahren wurde eine ganze Reihe von Gesetzen (L.216/91 bis 285/97) in bisher noch nicht da gewesenem Ausmaß und Beschaffenheit verabschiedet; darunter umfassende Projekte und Maßnahmen zur Prävention und zum Schutz Minderjähriger. Diese Projekte und Maßnahmen konnten bis heute noch nicht ausreichend analysiert und bewertet werden. Allerdings könnten schon kleinste Änderungen in der Anwendung der Präventionsmaßnahmen enorme Auswirkungen haben, politische Entscheidungen und die Art der Interventionen beeinflussen.

Auch der große Einfluss des Straf- und Zivilrechts darf nicht vergessen werden: Hierdurch werden sowohl das Jugendstrafrecht als auch die Versorgung und Pflege der Minderjährigen geregelt. Das Rechtssystem kann als eine Art soziale und institutionelle »Überagentur« betrachtet werden. Es ist permanent in Bewegung, wählt aus, klassifiziert, interpretiert und greift in alle erdenklichen Unterschiede, Lebenslagen und Handlungen von Minderjährigen und ihrem sozialen Umfeld (Familie, Schule, öffentliche Institutionen) ein.

Dieses Rechtssystem setzt die Rahmenbedingungen der Präventionspolitik, fordert und fördert Reformen gemäß dem sozialen Wandel.

Der Erfolg der Präventionen hängt stark von den öffentlichen Diensten ab, sie wenden die Gesetze an, sorgen dafür, dass der Schutz von Minderjährigen ausgebaut wird und immer auf dem neuesten Stand ist. Wie aus der Fachliteratur bekannt, spielen Familie und Schule als »Sozialisationsagenturen« eine zentrale Rolle. Sie bieten als »beratende Vermittler« Hilfe bei Bedürfnissen, Problemen oder Risiken der Heranwachsenden an (Pedrocco Biancardi 2001).

In Italien bietet das Gesetz »L 285/97 zum Schutz und zur Förderung der Rechte von Kindern und Jugendlichen« die rechtliche und finanzielle Grundlage und die Rahmenbedingungen der Präventionspolitik. Das Gesetz richtet sich an Kinder und Jugendliche, generelle Aufklärung hat Vorrang vor gezielter Prävention.

Deshalb werden 50 % der Gelder für Kinder und Jugendliche ausgegeben, die sich nicht direkt in akuten, problematischen Lebenssituationen befinden, nur die andere Hälfte geht an Minderjährige in Risikosituationen (DeLeo/Petruccelli 1999).

Es ist das erste Gesetz in Italien, das generelle Aufklärung vor gezielte Prävention stellt. Dadurch sollen eine allgemeine Verbesserung der Entwicklungsbedingungen für Kinder und Jugendliche geschaffen und qualifizierte Fachkräfte sowie Mittel zur Prävention bereitgestellt werden.

## 2

### Das Servicenetz zum Schutz von Kindern und Jugendlichen

Das Vorgehen bei Kindern in schwierigen Lebenslagen ist ein komplexer Vorgang. Verschiedene Institutionen und diverse Fachleute sind nötig, um gezielt und maßgeschneidert helfen zu können.

Misshandelte Kinder und Jugendliche können unterschiedlichste Schäden davontragen. Dies können seelische Schmerzen, körperliche Verletzungen oder organische Veränderungen sein. Erforderlich sind dann spezifische medizinische oder psychologische Behandlungen, darüber hinaus häufig auch soziale Hilfen.

Die Misshandlung kann das zwischenmenschliche Gleichgewicht von Kindern und Jugendlichen stören, z. B. bei sexuellem Missbrauch in der Familie oder bei besonders tragischen Trauerfällen (Dèttore/Fuligni 2000). Dann muss außerfamiliäre Hilfe gewährleistet sein, die den Bedürfnissen der Kinder entsprechen muss.

Eine andere Ebene ist das rechtliche Vorgehen. Hierbei muss der Status »Opfer« deutlich vom »Zeugen« abgegrenzt werden.

Als Opfer sind die Minderjährigen zivil- und strafrechtlich durch ein komplexes Rechtssystem geschützt (L 66/96), als Zeugen weniger. Trotzdem sollen zusätzlicher Stress vermieden und die Befragung dem geistigen und emotionalen Entwicklungsstand der Minderjährigen angepasst werden. Die unterschiedlichen Ebenen des offiziellen Eingreifens, z. B. in Kliniken, sozialen Einrichtungen oder vor Gericht, eventuell auch bei anderen Fachleuten, erfordern dringend eine synergetische Zusammenarbeit der Beteiligten.

Aus folgenden Elementen setzt sich das Servicenetz zum psychischen und sozialen Schutz Minderjähriger zusammen:

<b>Kategorie</b>	<b>Name der Agentur</b>	<b>Kompetenzen zum Jugendschutz</b>
Institutionen der öffentlichen Sicherheit	Die unterschiedlichen Einrichtungen der italienischen Polizei	Versorgung der minderjährigen Opfer und Schutz vor weiterer Gefahr
Gemeinden	Sozialdienste Notaufnahmen	Kümmern sich um gefährdete Minderjährige oder Minderjährige in Notsituationen, die in ihr gewohntes Umfeld zurückgebracht wurden. Die Notaufnahme nimmt die Kinder auf Anweisung der Notdienste auf und entwickelt Projekte zur Unterstützung und Betreuung. Die Gemeinden realisieren die Vorsorgeprogramme gegen Misshandlung.
Aziende Sanitarie Lokale (ASL)	Erste Hilfe und Notrufnummer 118 Praxen für Pädiatrie und Gynäkologie Familien und Jugendberatungsstellen	Bieten erste medizinische Hilfe an und diagnostizieren Missbrauch/Misshandlung. Die sozio-sanitären Hilfsstellen bieten soziale und therapeutische Unterstützung in der Nachbehandlung.
Schule	Die Klasse Pädagogische Beratungsstelle	In der Schule ist es einfach, das Verhalten Minderjähriger zu beobachten und sowohl Anzeichen einer Notsituation als auch bereits zurückliegende Misshandlungen zu erkennen. Die Schule hat eine Schlüsselrolle in der primären Prävention.
Familie und Gemeinschaft	Familiäres Vertrauen Anderweitige solidarische Unterstützung	Die Familie wird als wichtigste Quelle zur Unterstützung und Pflege des Kindes betrachtet.
Zentrum für Jugendrecht	Sozialdienste	Widmet sich minderjährigen Straftätern, veranlasst erzieherische Maßnahmen während des Aufenthalts in der Jugendhaftanstalt.
Italienische Staatsanwaltschaft	Am Jugendgericht Am normalen Gericht	Ist die Verbindungsstelle aller anderen Agenturen. Geben die Vorgaben zur Versorgung der Jugendlichen und veranlassen Gegenmaßnahmen zu den begangenen Straftaten.
Ehrenamtliche Verbände	Ehrenamtliche Organisationen	Leisten ergänzende Pflege- und Versorgungsaufgaben zu öffentlichen Diensten.

Quelle: Generaldirektion des öffentlichen Dienstes

Im Servicenetz müssen verschiedene Organisationen mit unterschiedlichsten Strukturen zusammenarbeiten. Jede hat ihre eigene Sprache, eigene Gebräuche, Gewohnheiten und Arbeitszeiten.

Die Unterschiede können ein Vorteil für die Zusammenarbeit sein, wenn die Strategien und Ressourcen zusammengeführt werden, um gegen Kindesmisshandlung vorzugehen. Allerdings können die Unterschiede auch hinderlich sein, wenn sie Kommunikation und Zusammenarbeit erschweren. Über die traditionellen Fachkenntnisse hinaus ist es wichtig, dass die Beteiligten neues und aktuelles Fachwissen haben, um Missstände und Risiken rechtzeitig erkennen zu können.

Kinder von null bis 14 Jahren können in Italien zu folgenden Spezial-einrichtungen Kontakt haben:

- Kinderärztliche Praxis
- Kinder- und Jugendpsychiatrie
- Psychologische Dienste
- Sozialdienst

Was der elterlichen und ärztlichen Beobachtung entgeht, kann nach der Einschulung in der Schule beobachtet werden. Dort kann ein Eindruck über das Wohlbefinden der Kinder und Jugendlichen erworben werden. Lehrkräfte haben die Möglichkeit, mit Hilfe von Erzählungen Informationen über traumatische Ereignisse, Verhaltensstörungen und Anzeichen von Misshandlung zu bekommen.

Um eine Kultur für den Schutz Minderjähriger entwickeln zu können, müssen die Institutionen erst lernen, eine gemeinsame Sprache zu sprechen.

In Italien kommen die genauen Vorgaben zum Thema Kindesmisshandlung von der »Nationalen Kommission zur Koordinierung von Vorfällen im Bereich Misshandlung und sexueller Missbrauch Minderjähriger«<sup>2</sup>. Sie wurde vom Präsidenten des Ministerrates per Dekret vom 26. Februar 1998 ins Leben gerufen. Die Kommission zeigt in ihrem Schriftstück »Vorschläge zur Prävention und Aufklärung des Phänomens der Kindesmisshandlung« auf, wie Misshandlung einerseits aktiv – als Schläge, Verletzungen, sexuelle Übergriffe, Überbehütung – oder andererseits passiv durch Vernachlässigung, Verwahrlosung und Verlassen geschehen kann und dass das Fehlen von sichtbaren Verletzungen noch kein sicheres Indiz dafür ist, dass keine Misshandlung stattgefunden hat.

2 Commissione Nazionale per il coordinamento degli eventi in materia di maltrattamento, abusi e sfruttamento sessuale dei minori.

Darüber hinaus kann man in diesem Schriftstück lesen, dass »sich die Gewalt, in welcher Form sie auch auftritt, immer verwirrend und destabilisierend auf die Persönlichkeit und Entwicklung eines Kindes auswirkt und somit sowohl kurz-, mittel- als auch langfristig schwerwiegende Auswirkungen auf das Wachstum hat. Das Trauma kann, wenn es nicht erkannt und behandelt wurde, zu psychischen Schäden und abnormem Verhalten im Erwachsenenalter führen«.

### 3 Vorgehen im Fall sexuellen Missbrauchs

Eine genaue Aussage über sexuellen Missbrauch in Italien zu machen, ist schwierig und komplex. Das Thema ist diffizil und spezifische Forschungen sind Mangelware.

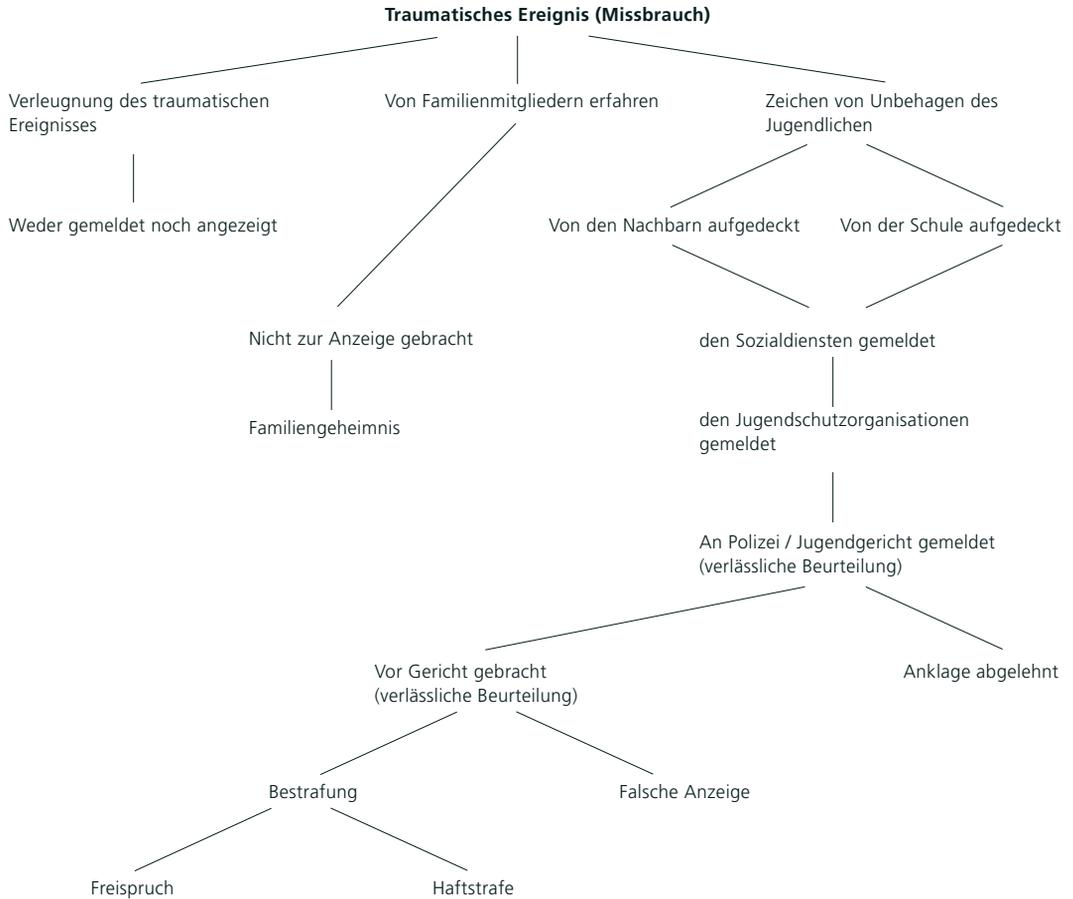
Die offiziellen Statistiken der Kriminalpolizei zeigen eine unvollständige Kasuistik des sexuellen Missbrauchs von Kindern und Jugendlichen. Die Daten lassen keine Stabilität des Phänomens erkennen.

Um Krisensituationen von Kindern und Jugendlichen vorzubeugen, muss gehandelt werden, bevor die Probleme unüberwindbar werden und bei den Minderjährigen Schäden anrichten, die hätten vermieden werden können. Dies fordert die Miteinbeziehung der Erwachsenen, aber mit Blick auf die Möglichkeiten, Bedürfnisse und Nöte der Minderjährigen (Foti/Roccia 1998; Foti u. a. 2000). Von den Eltern bis zu den Fachkräften der Jugendarbeit müssen alle Erwachsenen an ihre Verantwortung erinnert werden. Sie müssen das eigene Verhalten überdenken und sich selbst in Frage stellen.

Ein wichtiges Werkzeug, um die Beziehungs- und Kommunikationsfähigkeit sowie das Verantwortungsgefühl der Erwachsenen langsam zu stärken, ist das Zusammenkommen in kleinen Gruppen. In diesen kann gemeinsam über Sorgen und Schwierigkeiten der Einzelnen im Umgang mit Kindern gesprochen und diskutiert werden.

Aufgabe der öffentlichen Institutionen ist es, primäre Prävention zu betreiben, d.h. sich um die Bürgerinnen und Bürger zu kümmern und nicht abzuwarten, bis die innerfamiliären Probleme so groß werden, dass Pflege, Rehabilitation oder eine bereits risikospezifische (sekundäre) Prävention notwendig wird.

Vom traumatischen Ereignis bis zur Ermittlung des Falles



Deshalb ist es die Aufgabe der öffentlichen Stellen, soziale und kulturelle Kräfte zu aktivieren, um das kollektive Bewusstsein für die Notsituation von Kindern zu sensibilisieren und ein spezielles Augenmerk auf die Beziehung zwischen Erwachsenen und Kindern zu richten.

## Risikofaktoren

Die Risikofaktoren lassen sich anhand sozialer »Warnsignale« oder »Gefahrenhinweise« erkennen. So lassen sich Risikofamilien ermitteln und eine Diagnose bei mutmaßlicher Misshandlung ist möglich. Diese ist zunächst aber nur ein Verdacht und muss erst noch von einem berufsübergreifenden Team bestätigt werden (Montecchi 1991, 1998a, 1998b, 1998c).

Unterschieden wird in:

- soziale Faktoren;
- Beziehungsfaktoren auf Seiten der Eltern;
- Pathologie der Eltern;
- Pathologie des Kindes;
- Beziehungsfaktoren auf Seiten des Kindes.

Die Entscheidung zur Anzeige sollte auf einem fundierten Verdacht basieren. Ist dieser unklar, sind die Lebensumstände von Kind oder Eltern ungenügend beschrieben, sind die Fakten ungenau, dann ist eine erste Beurteilung sinnvoll, die nicht nur eventuell sichtbare Anzeichen am Kind (körperliche Symptome und Verhalten), sondern auch das Umfeld des Kindes (z. B. mögliche Quellen in der Familie, Verwicklung des Kindes in innerfamiliäre und externe Konflikte, Gefahr für die körperliche und geistige Gesundheit des Kindes) berücksichtigt.

Die Fähigkeit und die Sensibilität der Fachkräfte aus der Sozialarbeit ist wichtig. Sie müssen die Notsituationen der Kinder erkennen und aufklären, was viel Fachkenntnis erfordert, und, wie vom Gesetzgeber vorgeschrieben, diese an die zuständigen öffentlichen Stellen weiterleiten.

Das Vorgehen ist in drei Phasen unterteilt:

1. Erkennen / Aufdecken
2. Diagnose
3. Behandlung (Pflege / Therapie)

Alle Beschäftigten im Erziehungssystem, in Krippen und Kindergärten sowie an Grund- und Oberschulen, haben die Möglichkeit, schon im frühesten Entwicklungsalter täglich mehrere Stunden mit den Kindern zu verbringen und sie zu beobachten. Sie müssen eine Sensibilität entwickeln, mit der sie in der Lage sind, Risikosituationen zu erkennen, dafür angemessene Wege einzuschlagen und das Kind an die zuständigen Stellen zu melden (Castellani 1995).

Für den angemessenen Umgang mit Kindern und die fachgerechte Diagnose ist es wichtig, dass Pädagoginnen und Pädagogen sich regelmäßig untereinander und mit anderen Spezialistinnen und Spezialisten austauschen.

In der primären Prävention sind auch die Kinderärztinnen und Kinderärzte wichtig, denn sie haben spezifische Fachkenntnisse und sind vor allem erster Anlaufpunkt für gesundheitliche Untersuchungen der Kinder. Und für die Eltern sind sie erste Ansprechstation bei Sorgen, Ängsten und Unsicherheiten in der Entwicklung des Kindes. Die Kinderärztinnen und Kinderärzte können von den ersten Lebensmonaten an ein Verhältnis zum Kind aufbauen und Veränderungen, die die normale körperliche und geistige Entwicklung des Kindes beeinträchtigen, erkennen. Sie können Misshandlung erkennen durch Aussagen des Kindes, durch indirekte Mitteilungen oder versteckte Hinweise.

Die erste Schutzmaßnahme ist die Aufnahme der Tatsachen in einen Bericht. Er kann nicht die Glaubwürdigkeit beurteilen, aber es werden notwendige Fakten gesammelt, um einen »ausreichend begründeten Verdacht« äußern zu können.

## 5 Erfahrungspanorama

In Italien gibt es auf nationaler Ebene viele Zentren, die sich um sexuellen Missbrauch Minderjähriger kümmern. Im Jahr 2000 wurde eine »Gesellschaft zur Koordinierung der Einrichtungen gegen Misshandlung und Missbrauch von Kindern« (CISMAI)<sup>3</sup> gegründet. In CISMAI sind 60 Zentren zusammengeschlossen, die sich alle mit Misshandlung und Missbrauch von Kindern beschäftigen. CISMAI schließt private Gesellschaften und öffentliche Stellen zusammen und soll eine dauerhafte Einrichtung mit kulturellem und weiterbildendem Charakter im Bereich Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder und Jugendliche sein.

Die Koordination dieser Zentren verfolgt ein doppeltes Ziel: zum einen sollen bessere Vergleichsmöglichkeiten und ein vereinfachter Wissensaustausch unter den verschiedenen Fachleuten möglich sein, zum anderen ein Forschungs- und Vergleichszentrum auf wissenschaftlich-operativer Ebene eingerichtet werden.

In Rom gibt es zwei wichtige Zentren, die sich mit Misshandlung und Missbrauch beschäftigen: das Krankenhaus »*Bambino Gesù*« und das Provinzzentrum »*Tetto Azzurro, G. Fregosi*«. Dort werden Fälle diagnosti-

3 Coordinamento italiano dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia (CISMAI)

ziert und Behandlungen durchgeführt. Sie sind auch eine erste Anlaufstelle für misshandelte Kinder.

*Das Krankenhaus »Bambino Gesù«*

Die Abteilung Kinderpsychiatrie beschäftigt sich schon länger mit Misshandlung und Missbrauch im Kindes- und Jugendalter und hat deshalb auf Anfrage Weiterbildungskurse organisiert, um vorhandene Kenntnisse in die Sozialarbeit weiterzugeben. 1999 ist das klinisch-weiterbildende Projekt »*Girasole, Missbrauchte und Misshandelte Kinder*« entstanden. Zielgruppen dieses Projektes sind Eltern und Verwandte der Kinder, Fachleute aus dem medizinischen, sozialen und psychologischen Fachbereich und Lehrkräfte. So soll ein nationales Hilfsnetz zum Schutz der Kinder aufgebaut werden. Das Projekt bietet telefonische Beratung, dazu diagnostische Beurteilungen des Kindes und seiner Familie. Es veranlasst gegebenenfalls das Eingreifen von sozialen Institutionen und der Justiz und bietet darüber hinaus noch viele Weiterbildungsprojekte für Lehrkräfte an.

»*Tetto Azzurro*« ist ein Zentrum für die Provinz Rom und in Zusammenarbeit mit Expertinnen und Experten der Universität »La Sapienza« in Rom mit der Leitung des Sorgentelefon »Telefono Azzurro« betraut. Darüber hinaus bietet das Zentrum in Rom und in der Provinz Rom einen Service auf sekundärer Ebene für Fachleute und Institutionen an, die mit Kindern und Jugendlichen arbeiten. Hauptziel ist es, vernetztes Eingreifen von Institutionen und anderen Serviceeinrichtungen zu fördern und mit einer qualitativen als auch quantitativen Analyse der Fälle das Phänomen der Misshandlung aufzuzeigen. Aufgrund dieser Vorgaben wurde folgendes Serviceangebot entwickelt und angeboten:

Sie sind Ansprechpartner, Beratungsstelle und Orientierungshilfe für die Betroffenen (Lehrkräfte, Eltern, Kinder), die direkt oder indirekt von Misshandlung und Missbrauch betroffen sind. Es gibt sowohl eine direkte, persönliche Beratung als auch einen telefonischen Beratungsdienst. Kinder von null bis zwölf Jahren können sofort aufgenommen werden. Das Zentrum bietet die Möglichkeit, Diagnosen durchzuführen, sich über Einzel- und Familientherapien bei bereits durch die Behörden gemeldetem Missbrauch oder Misshandlungen zu informieren. Es wird ein neutraler Raum für geschützte Treffen misshandelter und missbrauchter Kinder mit vertrauten Bezugspersonen und geschützte Anhörungen gemäß dem Gesetz 66/96 bereitgestellt. Außerdem werden Sozialarbeitern der Provinz Rom Weiterbildungsmöglichkeiten angeboten.

## Zukunftsperspektiven

Die Umsetzungen der Präventionspolitik der letzten zehn Jahre sowie weitere Planungen haben in Italien große Fortschritte gemacht, auch wenn sie nicht hundertprozentig die Ergebnisse aus der Forschung berücksichtigt haben. Diese hatte auf eine erkennbare Differenz zwischen wissenschaftlichem Modell und Anwendbarkeit hingewiesen, was sich auf die Effizienz der Präventionsmaßnahmen auswirkt. Diese Differenz kann durch eine engere Zusammenarbeit zwischen denen, die die Präventionsziele auf politisch-institutioneller Ebene bestimmen, denen, die die Maßnahmen durchführen und denen, die forschen, verbessert werden.

Die Kultur des respektvollen Umgangs mit Kindern und deren Rechten muss weltweit noch wachsen und reifen. Das beginnt in den Familien und muss sich durch die gesamte Gesellschaft ziehen. Die Schulen in ihrer privilegierten Position sind aufgerufen, diese Kultur zu fördern und dem übergeordneten Interesse der Kinder zugute kommen zu lassen.

Die Verhinderung von nicht kindgerechten Lebensumständen muss in der Familie beginnen, wichtig ist die zwischenmenschliche Beziehungsfähigkeit. Das Wissen über den Stellenwert emotionaler Erziehung ist eine Grundvoraussetzung für eine gesunde geistige und körperliche Entwicklung des Kindes.

Ein anderer wichtiger Aspekt primärer Vorsorge ist es, dem Kind Möglichkeiten zu geben, Regeln und deren Sinn verstehen und verinnerlichen zu können. Die Schule ist der erste Ort, an dem das soziale Verhalten der Kinder außerhalb der Familie beobachtet werden kann. Je nach Art der Schule ist der Beobachtungsschwerpunkt von Lehrkräften und Erzieherinnen und Erziehern unterschiedlich gelagert. In den Kinderkrippen (Besuch von drei Monaten bis zu drei Jahren) werden erste Anzeichen eher anhand von körperlichen Merkmalen und weniger durch verbale Äußerungen des Kindes entdeckt. Im Kindergartenalter (von drei bis sechs Jahren) aber können die Kinder mit einer gewissen Bestimmtheit beschreiben, was zu Hause vorfällt.

Die Lehrkräfte müssen sich also mit ihrem Fachwissen in ein Netzwerk verschiedener sozialer Berufe und Einrichtungen eingliedern, um differenziert und koordiniert Kindern in Notsituationen Hilfestellung leisten und Schutz bieten zu können. Eine besondere Rolle bei der Koordination und Leitung von Hilfen innerhalb dieses Netzwerks spielen die Sozialdienste, die vor allen Dingen bei Jugendfragen besonders kompetent und sensibel

sind. Eine konstante Zusammenarbeit zwischen Sozialdiensten und Schulen muss entwickelt, berufliche Weiterbildung und Erfahrungsaustausch organisiert werden, um gar nicht erst solche Missverständnisse aufkommen zu lassen, die Kinder und Jugendliche in schwierige Lebenslagen bringen können. Lehrkräfte und Schulleitungen haben in der primären Prävention eine besondere Zuständigkeit. Unabhängig von der Aufdeckung der Anzeichen von Notsituationen und Misshandlung oder Missbrauch ist es die Aufgabe der Lehrkräfte, ein kommunikatives und partnerschaftliches Klima innerhalb der Klasse aufzubauen. So wird es möglich, schwierige Lebenslagen wahrzunehmen und darüber zu sprechen. Auch die korrekte Ausarbeitung von bestimmten Erwachsenenproblemen durch die Schülerinnen und Schüler ist einbezogen.

In Notsituationen und bei Misshandlungen von Schülerinnen und Schülern muss die Schule in erster Linie die Interessen der Kinder vertreten. Lehrkräfte müssen Methoden entwickeln, die das Kind in seiner Persönlichkeit und in seinen sozialen und familiären Verhältnissen unterstützen. Darüber hinaus müssen sie sicherstellen, dass die verfügbaren Ressourcen genutzt werden und, falls möglich, Hilfe aus dem Familienkreis aktiviert wird. Dazu ist es notwendig, dass Lehrkräfte eine angemessene Sensibilität entwickeln, um erste Risiken und Anzeichen von Misshandlungen erkennen zu können, und die verschiedenen Interventionsmöglichkeiten kennen. Dieses Fachwissen dient hauptsächlich dazu, die zuständigen lokalen Stellen kompetent informieren und schwerwiegende Fehler vermeiden zu können, damit kein »sozialer Alarm« ausgelöst wird und die Kinder und deren Familien stark gefährdet werden.

## Die Autoren und Autorinnen

**Gaetano de Leo** ist Professor für Sozial- und Rechtspsychologie an der Universität von Bergamo. Zudem arbeitet er als Supervisor einer großen öffentlichen Einrichtung gegen Kindesmissbrauch und –vernachlässigung in Rom und als gerichtlicher Gutachter für Zeugenaussagen von Kindern. Er ist Autor vieler Publikationen über Präventionsstrategien im Bereich von Kindesmissbrauch und -vernachlässigung.

**Chiara Pecorari** ist Psychologin, Weiterbildung am Poliklinikum der Universität »La Sapienza« in Rom in der Abteilung Jugendpsychiatrie.

**Laura Volpini** ist Professorin für Sozialpsychologie an der Universität »La Sapienza« in Rom. Sie arbeitet ebenfalls als gerichtliche Gutachterin und ist Autorin vieler Veröffentlichungen zur Kriminalitätsprävention bei Kindern und Jugendlichen.

**Literatur:**

- Caffo, E. (1986):** L'abuso sessuale all'infanzia. In: The Practitioner (italienische Edition), 88. Jg., S. 24-41
- Capuzzi, D./Gross, D. R. (Hrsg.) (1996):** Youth at risk. A prevention resource for counselors, teachers and parents. Alexandria, Va.
- Castellani, C. (1995):** Il ruolo della scuola, degli operatori sanitari e dei servizi socio-assistenziali di fronte ai casi di abuso sessuale sui minori. In: Minori Giustizia, 6. Jg., H. 4.
- DeLeo, G./Petruccelli, I. (1999):** L'abuso sessuale infantile e la pedofilia. Mailand
- Dèttore, D./Fulgini, C. (2000):** L'abuso sessuale sui minori. Mailand
- Foti, C./Bosetto, C./Maltese, A. (2000):** Il maltrattamento invisibile. Mailand
- Foti, C./Roccia, C. (1998):** La pedofilia fra l'immaginario sociale e realtà di sofferenza. In: Pianeta Infanzia, n° 1
- Montecchi, F. (1991):** Prevenzione, rilevamento e trattamento dell'abuso all'infanzia. Rom
- Montecchi, F. (Hrsg.) (1998a):** I maltrattamenti e gli abusi sui bambini. Mailand
- Montecchi, F. (Hrsg.) (1998b):** Gli abusi all'infanzia. Rom
- Montecchi, F. (1998c):** I maltrattamenti e gli abusi sui bambini. Prevenzione ed individuazione precoce. Mailand
- Pedrocco Biancardi, M. T. (2001):** L'insegnante di fronte alla rivelazione di abuso sessuale. In: Pedrocco Biancardi, M. T./Soavi, G./Carini, A. (Hrsg.): L'abuso sessuale intrafamiliare. Mailand
- Telefono Azzurro (2002):** Rapporto Nazionale sulla Condizione dell'Infanzia, della Preadolescenza e dell'Adolescenza. Rom
- Telefono Azzurro (2003):** Rapporto Nazionale sulla Condizione dell'Infanzia, della Preadolescenza e dell'Adolescenza. Rom



## Japan

Minoru Yokoyama

### Frühe Hilfen, Schutz und Intervention für Kinder in Japan

Die UN-Kinderrechtskonvention von 1989 schreibt fest, dass Kinder Rechte haben, wie das Recht auf Leben, auf Entwicklung und auf Schutz vor schädigenden Einflüssen, Misshandlung und Ausbeutung, ein Recht auf Familie sowie Teilnahme am kulturellen und sozialen Leben. Weil Japan diese Konvention ratifiziert hat, muss es diese Rechte auch garantieren.

Normalerweise werden Kinder im Hinblick auf die volle Entwicklung ihrer Fähigkeiten durch Erfahrungen in ihrer Familie, Nachbarschaft, Schule, Gleichaltrigen-Gruppe oder Arbeitswelt sozialisiert. Jedoch gibt es einige Kinder, die von einer normalen Sozialisation ausgeschlossen bleiben und die deshalb so früh wie möglich unterstützt und durch Interventionen geschützt werden sollen.

Die Erziehung in einer Familie ist für das Kind schon bald nach der Geburt besonders wichtig. Normalerweise wird die Kindererziehung von den Eltern übernommen. Bei vielen Familien in schwierigen Lebenslagen werden die Kinder aber von anderen Personen wie den Großeltern oder Verwandten erzogen. Wenn Eltern oder andere Bezugspersonen in der Betreuung eines in ihrer Obhut befindlichen Kindes aber versagen, ist der japanische Staat verpflichtet, im Rahmen des Gesetzes für das Kindeswohl einzugreifen. Im Extremfall muss der Staat in die Familie eingreifen, um ein Kind zu schützen. Zum Beispiel sollten Kinder, die von einem Elternteil oder einer Bezugsperson misshandelt werden, auch ohne deren Einverständnis getrennt und in einer Schutzeinrichtung für vernachlässigte und misshandelte Kinder untergebracht werden.

Solche Zwangsmaßnahmen haben ihren Ursprung in der Vorstellung eines paternalistischen Staates, der sich in schwierigen Situationen quasi »väterlich« um seine Untertanen kümmert, auch mit einer gewissen Strenge. Weil aber solche Bevormundung in der demokratisierten Gesellschaft Japans abgelehnt und die Rechtsstaatlichkeit respektiert wird, haben sich in diesem Rahmen frühe Hilfen, Schutz und Interventionen neu entwickelt.

## 1 Die Entwicklung von frühen Hilfen, Schutz und Interventionen für Kinder seit dem Zweiten Weltkrieg

Frühe Hilfen und Interventionen für eine normale Sozialisation und zum Schutz der Kinder haben sich seit dem Zweiten Weltkrieg schrittweise entwickelt.

Direkt nach dem Krieg wurde Japan unter Anleitung der Alliierten, von denen die USA die Initiative ergriffen, demokratisiert. In der neuen Verfassung von 1946 wurden Erziehung und Wohl für die Kinder besonders betont, weil man erwartete, dass sich diese für die Demokratie und gegen den Krieg zu Wort melden würden.<sup>1</sup>

Artikel 25 der Verfassung schreibt das Recht auf Mindeststandards für gesundes und kulturelles Leben sowie die Verpflichtung des Staates für die Verbreitung sozialer Hilfen, sozialer Sicherheit und öffentlicher Gesundheit, auch für die Kinder, fest. Um diese Verpflichtungen konkret zu realisieren, wurde 1947 das Gesetz für das Kindeswohl verabschiedet, das für alle Kinder unter 18 Jahren gilt. Zusätzlich ist in Artikel 26 der Verfassung das Recht der Kinder auf eine den Fähigkeiten angemessene Ausbildung und eine kostenfreie Schulpflicht verankert.

Im gleichen Jahr trat auch das grundlegende Bildungsgesetz in Kraft. In diesem neuen System verlängerte sich die Schulpflicht bis zur Mittelschule. Alle Kinder müssen sechs Jahre eine Grundschule und weitere drei Jahre eine Mittelschule besuchen.<sup>2</sup> In diesen neun Jahren wird von den Lehrkräften erwartet, den Kindern so früh wie möglich bei der Entwicklung ihrer Fähigkeiten zu helfen. Sie vermitteln den Kindern nicht nur die grundlegende Allgemeinbildung, sondern geben auch Anleitungen, um abweichendes Verhalten, besonders Delinquenz, zu verhindern (Yokoyama 2000a, S. 295ff.).

Obwohl die neue Verfassung die Vorstellung und Möglichkeit von frühen Hilfen, Schutz und Intervention wesentlich erleichterte, war es direkt nach dem Krieg nicht möglich, Kinder ausreichend zu unterstützen oder zu schützen. Die Hauptgründe waren der drastische Anstieg der Geburtenrate und der Mangel an Ressourcen. Denn mit dem Ende des Zweiten

1 Mit der neuen Verfassung will Japan eine ehrenhafte Stellung innerhalb der internationalen Gemeinschaft beim Bemühen um den Erhalt des Friedens einnehmen. Japan verzichtet auf kriegerische Handlungen und auf den Einsatz seiner bewaffneten Kräfte in der Regelung internationaler Streitigkeiten. Deshalb erklärt Japan in der Verfassung seinen Verzicht auf Militär.

2 97 % aller Jugendlichen besuchten im Jahr 2002 anschließend die Oberschule.

Weltkriegs kam der Baby-Boom. 1947 stieg die Geburtenrate in einer Population von 1.000 auf 34,3 % (General Affairs Agency 2000, S. 23). Und weil gegen Ende des Krieges zahlreiche Großstädte wahllos durch Bombenangriffe zerstört und viele Kinder zu Waisen wurden sowie die meisten Menschen damals in absoluter Armut lebten, wurden viele Kinder verlassen oder vernachlässigt. Diese begingen häufig kleine Diebstähle oder bettelten (Yokoyama 2002, S. 329) und es gab nicht genug Ressourcen, um frühe Hilfen, Schutz und Interventionen bereitstellen zu können. Alle Einrichtungen für Kinder, wie Grundschulen, Mittelschulen, Heime für vernachlässigte und misshandelte Kinder, Reformschulen<sup>3</sup> und die Jugendtrainingsschulen waren überfüllt<sup>4</sup> und Hilfen, Schutz und Interventionen nur unzureichend möglich. In den überfüllten Jugendtrainingsschulen verstärkte sich bei vielen Insassen negatives Verhalten, weil sie von den Lehrkräften nicht ausreichend angeleitet wurden.

Diese Situation verbesserte sich jedoch nach und nach. Die Wirtschaft erholte sich nach dem Korea-Krieg 1950 und schließlich kam nach der Ölkrise von 1973 der enorme wirtschaftliche Aufschwung. Nun konnte Japan mehr Ressourcen in die frühen Hilfen, den Schutz und die Interventionen für Kinder investieren.

Die Ausgaben pro Kind wuchsen auch deshalb, weil die Anzahl der Kinder insgesamt abnahm. Von 34,3 % in 1947 sank die Geburtenrate drastisch auf 16,9 % im Jahre 1961. Während des zweiten Baby-Booms von 1971-1973 stieg die Geburtenrate wieder ein wenig auf 19,3 %. Aber von da an sank sie kontinuierlich bis auf 9,2 % im Jahre 2002, sodass noch mehr Mittel pro Kind in Bildung, Kindeswohl und Jugendgerichtsbarkeit investiert werden konnten.

Vor dem Zweiten Weltkrieg herrschte in unserem Land ein durch den Konfuzianismus begründetes patriarchales System, in dem das Familien-

3 Die Reformschule wurde bei der Reform des Gesetzes für das Kindeswohl 1998 umbenannt in Heim zur Unterstützung der Unabhängigkeit von Kindern (Yokoyama 2002, S. 344). In diesen Heimen werden nicht nur delinquente Kinder, sondern auch solche, die misshandelt wurden, untergebracht.

4 Das Jugendgesetz von 1948 sah drei erzieherische und schützende Maßnahmen vor: Bewährung, Jugendtrainingsschulen oder Heimunterbringung. In den Jugendtrainingsschulen können durch Entscheidung des Familiengerichts straffällige Jugendliche über 13 Jahren untergebracht werden. 2004 gab es 53 Jugendtrainingsschulen, in denen Jugendliche üblicherweise für zwei Jahre Schutz und Hilfen bekamen, bei schwereren Straftaten auch länger als zwei Jahre. In Kurzzeit-Schulen dauert die Unterbringung bei leichteren Delikten vier bis sechs Monate.

oberhaupt über die Kinder bestimmte und sie beschützte. Auch wenn dieses System mit der Revision des Zivilrechts im Jahre 1947 zusammenbrach, teilten viele Menschen diese Idee auch weiterhin. In den Zeiten des Wirtschaftsbooms übernahm Japan das Modell des Wohlfahrtsstaates aus England und den skandinavischen Ländern und förderte nun die Entwicklung von frühen Hilfen, Schutz und Interventionen für Kinder. 1989 wurde die Kinderrechtskonvention auf der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen. Japan ratifizierte diese 1994 und erkannte damit an, dass Kinder Rechte, wie die bereits beschriebenen, haben. Dies bedeutet für Japan, dass Kinderrechte durch Standards in den Bereichen Gesundheit und Bildung sowie im Rechtssystem, in den öffentlichen Diensten und den Sozialsystemen gewährleistet sein müssen. Japan ist weiterhin zur Durchführung von frühen Hilfen, Schutz und Interventionen im Rahmen der Rechtsstaatlichkeit und im besten Interesse der Kinder verpflichtet. Und Japan ist, obwohl es seit 1990 eine lang anhaltende wirtschaftliche Depression erlebt, bestrebt, diese Entwicklung voranzutreiben.

## 2 Frühe Hilfen und Schutz für Kinder am Beginn der Sozialisation

Im Verlauf der Urbanisierung während des schnellen Wirtschaftswachstums veränderte sich der Familientypus in Japan rasant von der Großfamilie hin zur Kernfamilie. In dieser Zeit zogen viele Paare aus ländlichen Gegenden in Städte oder in Vororte von Großstädten. Bekamen sie ein Kind, dann waren weder Verwandte noch gute Freunde in der Nähe, die ihnen Ratschläge zum Umgang mit dem Baby geben konnten. Die Männer gingen oft bis spät in die Nacht arbeiten, sodass die Frauen auch von ihnen keine ausreichende Unterstützung bekamen. In dieser Situation litten einige Frauen, die sich um das Aufwachsen ihrer Kinder sorgten, an Neurosen.<sup>5</sup> Dies konnte sogar dazu führen, dass Babys verletzt oder umgebracht wurden (Yokoyama 1978, S. 48f.). Um solche Tragödien zu vermeiden und die Gesundheit von Müttern und Kindern zu verbessern, wurde ein Hilfsprogramm für Mütter im Rahmen des Gesetzes zur Gesundheit von Mutter und Kind entwickelt, das 1965 in Kraft trat und zwischen 1994 und 2003 mehrfach reformiert wurde, um den weiteren Rückgang der Kinderzahl aufzuhalten.

5 David Riesman wies darauf hin, dass Eltern, die unter diesen neuen Bedingungen Kinder aufziehen müssen, verunsichert waren (Riesmann u. a. 1973, S. 47). Um Sicherheit zu bekommen, suchten sie bei anderen Eltern oder in den Medien nach Anleitungen. Damit breiteten sich die diffusen Ängste unter ihnen weiter aus.

Staat und Kommunen sind zur Umsetzung des Hilfsprogramms verpflichtet. Die Kommunen müssen Informationen zu Schwangerschaft, Geburt und Kinderbetreuung verbreiten und Gesundheitsberatung für Mütter, Väter oder andere Personen, die Kinder betreuen, anbieten. Bei Bedarf bieten sie ärztliche Untersuchungen für schwangere Frauen, Babys und Kinder an. Zwei Untersuchungen sind für alle Kinder verpflichtend, einmal zwischen dem 18. und dem 24. Monat, zum anderen während des vierten Lebensjahres.<sup>6</sup> Wenn es notwendig ist, stellt die Gemeinde ein Team aus Arzt/Ärztin, Zahnarzt/Zahnärztin, Hebamme und Krankenschwester zusammen, das den Prozess von Schwangerschaft, Geburt und Kinderbetreuung begleitet und Hausbesuche macht.

Das Gesetz verpflichtet Frauen auch, ihre Schwangerschaft direkt bei der Kommune oder bei einem Gesundheitszentrum anzumelden. Dafür stellt die Gemeinde einen Mutterpass aus, durch den die Mutter die Informationen über Schwangerschaft, Geburt und Kinderbetreuung erhält. In diesem Pass werden auch alle Entwicklungsdaten des Babys festgehalten, die hauptsächlich bei den ärztlichen Untersuchungen oder der Gesundheitsberatung erfasst werden. Durch die Entwicklung dieser frühen Hilfen wachsen Babys und Kinder gesünder auf und die Sterblichkeit der Kinder unter einem Jahr ist drastisch von 39,8 % (1955) über 18,5 % (1965), 10,0 % (1975), 5,5 % (1985), 4,6 % (1990) schließlich auf 3,0 % (jeweils bezogen auf 1000 Kinder derselben Altersgruppe) im Jahr 2002 gesunken (Cabinet Administration 2004, S. 5).

Zusätzlich zu den frühen Hilfen für eine bessere Gesundheit von Mutter und Kind bietet die japanische Regierung mehrere Programme für Kinder unter sieben Jahren an. Sie will beiden Elternteilen die Kinderbetreuung ermöglichen, und so wird z. B. der Arbeitgeber mit dem Gesetz zur Beurlaubung für Kindererziehung und Pflege eines Familienmitglieds ermutigt, ausreichende Elternzeit zu gewähren oder die Arbeitszeiten zugunsten der Kinderbetreuung zu verkürzen. Außerdem werden Eltern, wenn sie ihre Arbeit aufgeben haben, um ein Kind zu erziehen, bei der Suche nach einem Arbeitsplatz unterstützt.

Ein weiteres Programm dient der Verbesserung des Beratungssystems für Kinderbetreuung. Die Regierung plant, etwa 3000 Hilfezentren für Kinderbetreuung einzurichten, die Informationen und Beratung anbieten und Netzwerke für Kinderbetreuung in den Gemeinden ausweiten sollen

6 Die Untersuchungen werden kostenlos angeboten.

(Cabinet Administration 2004, S. 63). Die Netzwerkarbeit ist deshalb so wichtig, weil die Urbanisierung den natürlichen Zusammenhalt in den Kommunen geschwächt hat.<sup>7</sup>

### 3 **Betreuung, Erziehung und Bildung in den Kindertagesstätten**

Mütter können die Elternzeit im ersten Lebensjahr des Kindes in Anspruch nehmen. Wollen sie danach wieder arbeiten, brauchen sie einen Betreuungsplatz in einer Kinderbetreuungseinrichtung. Diese unterliegen Artikel 39 des Gesetzes für das Kindeswohl. In ihnen werden Kinder vor dem Besuch der Grundschule bis zu acht Stunden täglich betreut. Die Zahl der anerkannten Kinderbetreuungseinrichtungen ist gering. Zudem wollen diese Einrichtungen aus Kostengründen meist nur Kinder ab vier Jahren betreuen, obwohl sie kommunale Einrichtungen sind oder vor allem von den Kommunen finanziert werden.<sup>8</sup> Aufgrund der großen Nachfrage der Eltern nach Betreuungsplätzen für unter Vierjährige gibt es viele private Kinderkrippen, die bei Bedarf bis Mitternacht geöffnet haben. Diese Einrichtungen bieten oft nur niedrige Qualität in der Betreuung. Deswegen sind sie seit 2001 verpflichtet, sich bei den Gemeinden registrieren zu lassen. Mit der Einführung dieser Registrierung haben die Gemeinden die Begleitung und Anleitung dieser Einrichtungen verstärkt.

Nach im Jahr 2003 durchgeführten Untersuchungen durch das Ministerium für Arbeit und Wohlfahrt werden 2.048.324 Kinder in Kinderkrippen betreut. Das ist die höchste Zahl in der Geschichte Japans (Ministry of Labor and Welfare 2004). Auf Veranlassung der Regierung sind deren Öffnungszeiten verlängert worden. Die genannte Untersuchung hat auch ergeben, dass die Anzahl der staatlichen Kinderkrippen, die mehr als elf Stunden täglich geöffnet haben, von 16,9 % im Jahr 1999 auf 34,6 % im Jahr 2003 angestiegen ist. Bei den privaten Einrichtungen stieg diese Zahl von 56,2 % auf 77,0 %. Es lässt sich also eine Entwicklung der Betreuungsmöglichkeiten in den Kinderkrippen beobachten, vor allem in den

7 Durch die Urbanisierung kam es zu einem drastischen Rückgang der Geburtenrate in ländlichen Regionen, in denen heute nur noch alte Menschen leben, die in der Landwirtschaft arbeiten.

8 In Tokio lebende Eltern zahlen monatlich ca. 30.000 Yen (=US\$260) an Gebühren für einen Platz in der Kindertagesstätte (Stand Februar 2005). Gleichzeitig stiegen die Kosten pro Kind in einer staatlichen Einrichtung auf ca. 190.000 Yen monatlich, in privaten Einrichtungen auf ca. 130.000 Yen. Die Zahlen deuten darauf hin, dass die Qualität der Betreuung in staatlichen Einrichtungen besser ist als in privaten.

nicht-staatlichen, und dies wird von der Regierung gefördert. Sie legt Wert darauf, Frauen mehr Möglichkeiten zur Berufstätigkeit außer Haus zu bieten, ohne dass sie sich um die Betreuung ihrer Kinder sorgen müssen.

Kindergärten unterliegen dem Schulgesetz von 1947. Sie kümmern sich um die Allgemeinbildung bei Kindern im Alter von drei bis sechs Jahren, bevor diese in die Grundschule wechseln. Der Anteil der Kinder, die einen Kindergarten besucht haben, bevor sie in die Grundschule kommen, stieg von 7,3 % im Jahr 1948 auf über 50 % im Jahr 1964 bis auf 64,4 % in 1979 (Cabinet Administration 2004, S. 20).<sup>9</sup>

Die Mehrzahl der über dreijährigen Kinder wird in Kinderkrippen<sup>10</sup> oder Kindergärten betreut. Auch wenn diese Einrichtungen unterschiedlichen Gesetzen unterliegen, sind beide wegen der Nachfrage nach Kinderbetreuung seit Kurzem dazu angehalten zu kooperieren.

Kinderkrippen und Kindergärten bieten für die Kinder auch eine Sicherheitsausbildung. In Zusammenarbeit mit der Polizei lernen sie die grundlegenden Verkehrsregeln. Durch die Motorisierung nahmen die Verkehrsunfälle bis zum Jahr 1970 drastisch zu (Yokoyama 1990, S. 65) und viele Kinder wurden verletzt oder getötet. Um solche Tragödien zu vermeiden, wurde die Verkehrserziehung in den Kindertagesstätten, Kindergärten und Grundschulen verstärkt. Zusätzlich werden Kinder auch darin unterrichtet, wie man mit Feuer umgeht und wie man sich bei Unfällen oder Katastrophen verhält. Ein Ergebnis dieser frühen Erziehung und der Entwicklung präventiver Maßnahmen ist, dass Kinder sicherer leben. Der Anteil der Todesfälle durch Verkehrsunfälle bei Kindern zwischen fünf und neun Jahren stieg von 3,8 % (jeweils bezogen auf 100.000 Kinder der gleichen Altersgruppe) im Jahr 1950 auf 10,6 % im Jahr 1970 und sank dann wieder auf 2,3 % in 2001 (Yokoyama 1978, S. 25; Cabinet Administration 2003, S. 11). Beim Tod durch Ertrinken sank die Rate bei Kindern drastisch von 21,0 % im Jahr 1950 auf 5,8 % im Jahr 1970 bis schließlich 0,9 % in 2001.

Zusätzlich zu den allgemeinen Kindertagesstätten gibt es verschiedene Spezialeinrichtungen, so z. B. für Kinder mit geistiger oder körperlicher Behinderung. Diese unterliegen ebenfalls dem Gesetz für das Kindeswohl.

9 1979 gab es die höchste Rate in der Geschichte. Diese nahm seit 1993 geringfügig ab, weil mehr Kinder kontinuierlich in Kinderkrippen betreut wurden, bis sie in die Grundschule eintraten.

10 In Japan können in Kinderkrippen auch drei- bis unter sechsjährige Kinder betreut werden. Während die Kindergärten bei dieser Altersgruppe mehr auf die kognitive Förderung spezialisiert sind, legen die Kinderkrippen eher Wert auf Betreuung und Schutz.

## 4 Früher Schutz in Kinder- und Säuglingsheimen

Das Gesetz für das Kindeswohl sichert jedem Kind einen Anspruch auf Schutz und Gleichbehandlung zu. Paragraph 25 dieses Gesetzes verpflichtet alle Personen, die Kontakt mit Kindern haben, die nicht angemessen gepflegt oder betreut werden, dies dem Sozialamt oder dem Kinderberatungszentrum zu melden. Wenn erforderlich, kann die jeweilige Leitung einem Kind zeitweilig Schutz anbieten und es in einer Einrichtung des Kindeswohls unterbringen, im Prinzip allerdings mit Einverständnis der Erziehungsberechtigten.

Kinder- und Säuglingsheime sind Einrichtungen, die Babys, die von ihren Eltern oder Pflegepersonen verlassen, vernachlässigt oder missbraucht wurden, bis zum Alter von zwei Jahren aufnehmen. Nach der Reform des Gesetzes für das Kindeswohl von 1998 können jedoch auch Kinder, die über zwei Jahre alt sind, aufgenommen werden, wenn das Kinderberatungszentrum dies für notwendig erachtet.<sup>11</sup> Diese Heime bieten nicht nur Betreuung durch Kinderschwestern, sondern auch medizinische Versorgung durch Ärzte und Ärztinnen.

Zu Beginn des Jahres 2003 lag die Anzahl der Babys und Kleinkinder, die in 115 Kinderheimen untergebracht waren, bei 3.014 (National Council of Social Welfare for Babies and Infants 2005). Davon waren im Jahr 2002 bei der Aufnahme 4,9 % im Alter von unter drei Monaten, 27,8 % zwischen drei Monaten und einem Jahr, 42,7 % zwischen ein und zwei Jahren, 22,5 % zwischen zwei und drei Jahren und 2,0 % über drei Jahre alt. Die Hauptgründe für die Aufnahme der Kinder waren Krankheit der Mutter (27,2 %), Verlassenwerden von den Eltern (12,6 %), Missbrauch oder Vernachlässigung durch die Eltern (11,1 %), Geburt durch eine alleinstehende Mutter (10,4 %) und Arbeitsüberlastung der Eltern als Folge von Schulden oder Armut (10,4 %). Der typische Fall eines über einjährigen Kindes, das in einem Kinderheim untergebracht wird, ist: Die Mutter kann das Kind nicht betreuen, weil sie ein krankes Familienmitglied pflegen oder sich auf die Geburt eines weiteren Kindes vorbereiten muss. Normalerweise wird ein Kind in diesem Fall nur kurzzeitig aufgenommen.

Man geht davon aus, dass solche Babys und Kleinkinder vor ihrem zweiten Geburtstag wieder in ihre Familien zurückkehren können. Trotzdem konnten im Jahr 2002 nur 56,7 % zu Eltern oder Verwandten zurück. Auf der anderen Seite stieg die Anzahl der Kinder, die an Pflegefamilien vermittelt wurden, auf 8 %, die von einer Familie adoptiert wurden auf

11 Deshalb stieg die Anzahl von Babys und Kleinkindern, die in Kinderheimen untergebracht wurden, von 2.566 im Jahr 1995 auf 2.840 in 2003 (Ministry of Labor and Welfare 2004)

1 % und die in eine soziale Einrichtung, hauptsächlich Schutzeinrichtungen für vernachlässigte und misshandelte Kinder, eingewiesen wurden, auf 33,1 %. Viele Babys und Kleinkinder, vor allem Kleinkinder aus Schutzeinrichtungen für vernachlässigte und missbrauchte Kinder, leiden unter der schweren Situation nach der Entlassung, weil sie nicht genügend Aufmerksamkeit durch die Sorgeberechtigten erfahren.

## 5 Schutzeinrichtungen für vernachlässigte und missbrauchte Kinder

Die Schutzeinrichtungen unterliegen Artikel 41 des Gesetzes für das Kindeswohl. Wie schon erwähnt, gab es nach dem Zweiten Weltkrieg viele Waisenkinder. Da viele von ihnen und andere arme Kinder untergebracht werden mussten, waren die schlecht ausgestatteten Heime überfüllt. Gewöhnlich blieben die Kinder in dem Heim bis zum Abschluss der Junior-High-School (Mittelschule), danach wurden sie entlassen und mussten Arbeit suchen wie Kinder aus armen Familien auch. Während des Wirtschaftswachstums wechselten jedoch mehr und mehr von ihnen in die Senior-High-School (Oberschule) und sie bekamen die Möglichkeit, bis zum Ende der Schulzeit im Heim zu bleiben. Die Anzahl der Heimkinder, die direkt nach der Junior-High-School in die Senior-High-School eintraten, erhöhte sich von 19,5 % im Jahr 1974 auf 35,3 % im Jahr 1982, 49,5 % im Jahr 1990 auf 65,5 % in 1996 (Oshima 2001, S. 56). Allerdings ist diese Rate immer noch niedriger als die Übertritte von der Junior-High-School insgesamt.<sup>12</sup> In jüngster Zeit hat die Regierung die Einrichtung kleinerer Heime unterstützt, weil dort die Bedürfnisse der Kinder individueller berücksichtigt und sie in einer emotionaleren Atmosphäre betreut werden können. Die Gesamtzahl der Einrichtungen stieg von 528 im Jahr 1995 auf 554 im Jahr 2003 (Ministry of Labor and Welfare 2004). Die durchschnittliche Anzahl der untergebrachten Kinder sank geringfügig von 62,2 im Jahr 1995 auf 60,4 in 2003. Dieser Durchschnitt könnte durch die Einrichtung kleinerer Heime noch weiter reduziert werden.

In den späten 90er-Jahren rückte das Thema der Kindesmisshandlung in den Vordergrund, weil es von den Massenmedien als großes soziales Problem dargestellt wurde. Im Jahr 2000 wurde das Gesetz zur Prävention von Kindesmisshandlung verabschiedet. Dadurch wurden misshandelte Kinder häufiger in Schutzeinrichtungen untergebracht, ihre Anzahl stieg von 25.741 (1995) auf 30.014 (2003). Die Betreuung und der Schutz misshandelter Kinder gewinnt in den Einrichtungen an Bedeu-

<sup>12</sup> Seit 1974 stieg die Zahl aller Schulabgänger auf über 90 %.

tung. Da diese Kinder psychisch und physisch verletzt wurden, brauchen sie eine spezielle Behandlung. Deshalb werden von den Angestellten in diesen Einrichtungen professionelles Wissen und Sachkenntnis in medizinischer und psychologischer Behandlung von Kindern mit Schwierigkeiten verlangt.

## 6 Die Entwicklung früher Intervention zum Schutz misshandelter Kinder

Das Gesetz zur Prävention von Kindesmisshandlung definiert vier Typen der Misshandlung: physische Gewalt, sexuelle Gewalt, vorsätzliches Verlassen und psychische Gewalt, die Eltern oder andere Bezugspersonen gegenüber Kindern in ihrer Obhut ausüben. Jegliche Art der Misshandlung ist grundsätzlich verboten und der Staat ist verpflichtet, alle Maßnahmen zu ergreifen, um Misshandlung vorzubeugen. Menschen, die mit Kindern arbeiten, sollten sich bemühen, Kindesmisshandlung so früh wie möglich aufzudecken. Wenn einer Person ein Fall von Kindesmisshandlung bekannt wird, muss sie dem Sozialamt oder dem Kinderberatungszentrum Meldung erstatten. Wenn der Leitung des Kinderberatungszentrums direkt oder durch das Sozialamt von einem misshandelten Kind berichtet wird, muss sie dessen Sicherheit so schnell wie möglich gewährleisten. Wenn notwendig, kann sie nach § 33 des Gesetzes für das Kindeswohl die zeitweilige Unterbringung des Kindes in einer Einrichtung veranlassen. Wenn eine Regierungsbehörde urteilt, dass ein gemeldetes Kind möglicherweise misshandelt wird, kann sie ein Team oder eine freiwillige Fachkraft der Kindeswohlfahrt zur Untersuchung vor Ort entsenden.<sup>13</sup>

Sollte es notwendig sein, die weiter oben beschriebenen Maßnahmen einzuleiten, können die Beteiligten Mitarbeiter der Polizei einschalten. Dies wurde eingeführt, weil die Fachkräfte des Sozialamtes keine Befugnisse haben, die vorgeschriebene Intervention durchzuführen.

Ein Elternteil oder eine andere Bezugsperson, das oder die ein Kind in ihrer Obhut misshandelt, ist verpflichtet, sich unter die Aufsicht eines Teams des Sozialamtes zu begeben. Wenn nötig, kann ein misshandeltes Kind in eine Einrichtung der Kindeswohlfahrt oder eine Schutzeinrichtung

13 Durch § 12 des Gesetzes für das Kindeswohl wurden einige Ehrenamtliche als freiwillige Kinderschutz-Beauftragte ernannt. Sie sind bestrebt, Kinder und Eltern zu finden und zu unterstützen, die auf Hilfen im Rahmen des Gesetzes für das Kindeswohl oder anderer Sozialgesetze angewiesen sind. In großen Städten sind freiwillige Beauftragte innerhalb ihres Bezirks für 220 bis 440 Haushalte zuständig. Die Gesamtzahl der Freiwilligen stieg in ganz Japan auf 220.000.

für vernachlässigte und misshandelte Kinder eingewiesen werden. Dies geschieht entweder mit Zustimmung der Eltern oder der Bezugsperson beziehungsweise nach § 28 des Gesetzes für das Kindeswohl und auf Beschluss eines Familiengerichtes auch ohne deren Einwilligung. Dies ist ein zwingender Bestandteil der frühen Interventionen in Familien zum Schutz misshandelter Kinder.

Seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Prävention von Kindesmisshandlung im Jahr 2000 wurde mehr Aufmerksamkeit auf das Thema gerichtet. Deshalb stieg die Anzahl der bekannt gewordenen Fälle von Kindesmisshandlung drastisch an. Die Zahl der bei der Polizei gemachten Anzeigen nahm von 178 in 1995 auf 1.574 im Jahr 2000 zu und verringerte sich dann ein wenig auf 1.271 im Jahr 2003. (National Police Agency 2004, S. 116)<sup>14</sup> Die absoluten Zahlen gemeldeter Fälle von Kindesmisshandlung bei den Kinderberatungszentren stiegen von 1.101 im Jahr 1990 auf 2.722 im Jahr 1995, 17.725 im Jahr 2000 auf 23.738 im Jahr 2002 (Cabinet Administration 2004, S. 17).<sup>15</sup>

Der drastische Anstieg seit 1995 scheint nicht dem realen Anstieg von Kindesmisshandlung zu entsprechen.<sup>16</sup> Gewöhnlich ist die Misshandlung eines Kindes in der Familie unsichtbar, in den späten 90er-Jahren haben jedoch die Massenmedien über viele Fälle von Misshandlung groß berichtet. In der Folge war ein Aufschrei in der Öffentlichkeit bei allen Fällen von Kindesmisshandlung zu beobachten.

14 Wenn die Gemeindepolizei aktiv und effektiv arbeitet, sind die Menschen bereit, der Polizei über einen Fall von Kindesmisshandlung zu berichten (Yokoyama 2001, S. 201-202). Nach Überprüfung der gemeldeten Fälle untersucht die Polizei in ersten Fällen auf Straftatbestände. Im Jahr 2003 nahm die Polizei 183 Personen fest, durch die 166 Kinder zum Opfer wurden, 42 davon waren Todesfälle.

15 Von all diesen Fällen wurden im Jahr 2002 46,1 % wegen physischer Gewalt, 37,7 % wegen Verlassen und Vernachlässigung, 3,5 % wegen sexueller Gewalt und 12,8 % wegen psychischer Misshandlung angezeigt. Von allen misshandelten Kindern, die durch das Kinderberatungszentrum beraten wurden, waren 20,8 % unter drei Jahren alt, 29,2 % zwischen drei Jahren und Beginn der Grundschule, 35,3 % Grundschulkind, 10,5 % Schüler einer Junior-High-School und 4,2 % Schüler einer Senior-High-School oder in entsprechendem Alter.

16 Früher war körperliche Strafe in Familien und Schulen gebräuchlich als Strafe für Kinder, die irgendeine Art von deviantem Verhalten zeigten. Um das Jahr 1965 erregten Straftaten Jugendlicher die Aufmerksamkeit und Japan startete eine Bewegung gegen Gewalt. In diesem Prozess wurde auch die körperliche Bestrafung in Familie und Schule stärker kritisiert. In der Folge scheint die Anzahl der Fälle von Kindesmisshandlung abgenommen zu haben. Dadurch, dass die Menschen gegenüber gewalttätigem Verhalten sensibler werden, scheinen sie öfter Fälle von Misshandlung anzuzeigen.

## Schutz von misshandelten Kindern nach der Reform des Gesetzes zur Prävention von Kindesmisshandlung von 2004

Als Reaktion auf diesen Aufschrei wurde das Gesetz zur Prävention von Kindesmisshandlung im Jahr 2004 reformiert. In § 1, der das Ziel dieses Gesetzes beschreibt, wurde Kindesmisshandlung neu definiert als ein ernsthafter Eingriff in die Menschenrechte der Kinder und als schlechte Ausgangslage für die Zukunft der nächsten Generation. Neben der Prävention von Kindesmisshandlung wurde zusätzlich das frühe Aufdecken von Fällen als Ziel betont. Die Unterstützung eines misshandelten Kindes bei der Entwicklung seiner Autonomie wurde ebenfalls als Ziel aufgenommen.

Mit dieser Reform wurde die Definition von Kindesmisshandlung erweitert. Zum Beispiel machen sich Eltern oder Bezugspersonen auch dann strafbar, wenn sie ein Kind in der Obhut einer Person belassen, die dem Kind sexuelle, physische oder psychische Gewalt antut. Der typische Fall ist eine Mutter, die es zulässt, dass ihr Lebenspartner ihr Kind sexuell misshandelt. In diesem Fall wird die Mutter selbst als Misshandlerin betrachtet. Ein anderer Fall von Misshandlung, der in die erweiterte Definition aufgenommen wurde, ist Elterngewalt, die dem Kind ernsthafte psychische Schäden zufügt.

In Ergänzung wurde in der Reform von § 6 die Pflicht, über ein »misshandeltes Kind« bei der Kindeswohlfahrt oder dem Kinderberatungszentrum zu berichten, erweitert auf die Formulierung, »ein Kind, das möglicherweise misshandelt wird«. Dies soll so früh wie möglich geschehen. Die Auflagen für den Staat und die Kommunen werden strenger. Zum Beispiel sind sie neuerdings dazu angehalten, einen Elternteil oder eine andere Bezugsperson, die ein Kind misshandelt hat, bei der »Wiederherstellung« der Familie zu unterstützen, nachdem die Misshandlung gestoppt wurde. Zusätzlich sollen sie Untersuchungen über die Wirksamkeit von Maßnahmen wie Prävention von Kindesmisshandlung und das frühe Erkennen solcher Fälle durchführen. Seit Japan beginnt, seine Politik stärker auf Forschung zu stützen, ist dies vorgeschrieben. Dieses System der vorgeschriebenen Hilfen wurde durch die Gesetzesreform gestärkt. Wenn es bei Maßnahmen zum Schutz eines misshandelten Kindes notwendig erscheint, können das Kinderberatungszentrum, die Kindeswohlfahrt und Einrichtungen für ehrenamtliche Helfer die Polizei um Hilfe bitten. Dies ist im reformierten § 10 geregelt. Die Leitung des Kinderberatungszentrums ist dazu verpflichtet, wenn die gründliche Prüfung notwendig erscheint, um die Sicherheit eines Kindes zu bestäti-

gen oder zu gewährleisten. Wenn eine solche Anfrage bei der Polizei eingeht, müssen Maßnahmen eingeleitet werden, die das Polizeigesetz vorschreibt.

Durch das reformierte Gesetz für das Kindeswohl von 2004 wurde das System des frühen Schutzes und des frühen Eingreifens für ein misshandeltes Kind verbessert. Um es umzusetzen, sind mehr Ressourcen erforderlich.

Paragraf 11 des Gesetzes für das Kindeswohl verpflichtet die Regierungsbehörde, die Stellen für Beauftragte für das Kindeswohl bei den Kinderberatungszentren einzurichten. Bis Juni 2004 stieg die Anzahl dieser Beauftragten auf ca. 1.800. Von ihnen wird erwartet, spezialisierte Fachkräfte der Sozialarbeit mit breitem Wissen im Bereich der Verhaltenswissenschaft zu sein. Die in § 11 beschriebenen Anforderungen in den Verhaltenswissenschaften sind für diese Beauftragten niedriger als für vergleichbare Fachkräfte am Familiengericht oder in der Bewährungshilfe. Deshalb werden von den Regierungsbehörden viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die weder Erfahrungen noch Fähigkeiten in den Verhaltenswissenschaften zum Schutz eines Kindes mitbringen, für ein paar Jahre als Beauftragte bei den Kinderberatungszentren eingestellt. Weil sie jedoch für viele misshandelte Kinder mit ernsthaften Schwierigkeiten verantwortlich sind, sollten die Qualifikationen der Beauftragten durch eine Reform des Systems verbessert werden. Außerdem sind mehr Beauftragte erforderlich, um mit der zunehmenden Zahl von gemeldeten Misshandlungsfällen zurechtzukommen.

Das Ministerium für Arbeit und Wohlfahrt hat Anfang 2005 beschlossen, die Einstellungsrichtlinien von Kindeswohl-Beauftragten zu verändern. Nach geltenden Regeln muss die Regierungsbehörde einen Kindeswohl-Beauftragten für eine Bevölkerungsanzahl von 100.000-130.000 einstellen. Das Ministerium plant diese Standards anzuheben auf einen Beauftragten pro 50.000-80.000 Einwohner. Allerdings befürchtet man eine Minderung der Qualität durch die hohe Anzahl von nicht qualifizierten Beauftragten, die in relativ kurzer Zeit eingestellt werden. Das Ministerium möchte deshalb veranlassen, dass z. B. Krankenschwestern, die bereits über drei Jahre Erfahrung in der Arbeit für die Kindeswohlfahrt haben, in einem dreimonatigen Training zu Kindeswohl-Beauftragten ausgebildet werden.

## Schlussfolgerung

In Japan scheint die Bedeutung der Familie für das Aufziehen von Kindern abzunehmen. Einer der Gründe ist, dass besonders die Menschen, die in den großen Städten arbeiten, immer beschäftigter sind. Ein anderer Hauptgrund liegt in der Veränderung des Verhaltens junger Menschen. Sie wollen nicht mehr heiraten, Kinder bekommen und diese großziehen, sondern ihr Leben genießen.<sup>17</sup>

In Japan ist die Geburtenrate drastisch zurückgegangen.<sup>18</sup> In einer solchen Situation muss die Regierung Frauen motivieren, Kinder zu bekommen, weil vorhersehbar ist, dass das vorhandene System in Zukunft nicht aufrechterhalten werden kann. Aus der Perspektive der Bevölkerungspolitik hat die Regierung die Maßnahmen für die frühen Hilfen, den Schutz und die Intervention für Kinder verbessert.

Zudem teilt Japan die Ideen, die in der UN-Kinderrechtskonvention vertreten werden. Dadurch entsteht mehr Aufmerksamkeit für Verletzungen der Kinderrechte. So wurde das Gesetz zur Prävention von Kindesmisshandlung verabschiedet und hinsichtlich des frühen Schutzes und der Intervention überarbeitet.

Neuerdings können wir die Überbehütung von einigen Kindern beobachten, die in Kernfamilien aufwachsen. Eltern sind geneigt, ihre Kinder durch überhöhte Aufmerksamkeit zu verwöhnen. Die Kinder wachsen

17 Nach Untersuchungen der Zeitung Nihon-keizai gaben 65,5 % der unverheirateten Befragten zwischen 25 und 35 Jahren an, dass sie nicht heiraten wollen oder keine Eile haben zu heiraten (Stand Februar 2005). Der Hauptgrund dafür ist, dass es bequemer ist, ohne die Einschränkungen eines Ehepartners zu leben. Ein anderer Grund ist das zu niedrige Einkommen, obwohl das Durchschnittseinkommen von jungen Menschen höher ist als in früheren Zeiten.

18 Im Jahre 2004 fragte die Stiftung für die Zukunft des Kindes nach den Gründen, warum Menschen nicht mehr viele Kinder haben wollen. 73,3 % der verheirateten Befragten ohne Kind gaben als Hauptgrund an, dass die Kinderbetreuung zu teuer sei, gefolgt von der unzureichenden Versorgung mit Kinderbetreuungsmöglichkeiten während der Arbeit (39,8 %) und dem Verlust von Freizeit durch ein Kind (35,5 %).

19 Kinderkrippen und Kindergärten tendieren dazu, Kindern Abenteuerspiele zu verbieten, weil sie, wenn ein Kind in ihrer Aufsicht durch einen Unfall verletzt wird oder gar stirbt, haftbar gemacht werden können.

20 Viele Eltern können aufgrund ihrer emotionalen Bindung an ein oder zwei Kinder in der Kernfamilie sich nicht rechtzeitig lösen. Die, die ein ausreichendes Einkommen vor ihrem Ruhestand haben, erlauben ihren verwöhnten Kindern weder zu heiraten, noch nach Abschluss von Schule oder Universität zu arbeiten, um ein festes Einkommen zu haben.

auch in Kinderkrippen und Kindergärten, in denen es am wichtigsten ist, die Sicherheit der Kinder zu gewährleisten, in einer Atmosphäre von Überbehütung auf.<sup>19</sup> Junge Menschen, die so aufwachsen, haben selbst bis zu ihrem zwanzigsten Lebensjahr keine Möglichkeit, Autonomie und Unabhängigkeit zu erreichen. Solche jungen Leute wollen nach Abschluss der Schule oder der Universität keine dauerhaften Anstellungen annehmen.<sup>20</sup> Die Regierung muss Maßnahmen ergreifen, um junge Menschen unter dreißig durch eine stabile Anstellung in Autonomie und Unabhängigkeit zu bringen. Dies wurde in der Agenda der Regierung im Jahr 2003 zur Politik der Kinder- und Jugenderziehung deutlich erklärt.

## Der Autor

**Minoru Yokoyama** ist Professor für Kriminalrecht an der Kokugakuin Universität in Japan. Neben vielen Beiträgen zur Kriminalität und zur Jugendkriminalität ist er auch einer der Herausgeber der *International Criminal Justice Review*.

## Literatur

**Cabinet Administration (Hrsg.) (2003):** White Paper on Youth in 2003 [written in Japanese]. Tokyo

**Cabinet Administration (Hrsg.) (2004):** White Paper on Youth in 2004 [written in Japanese]. Tokyo

**General Affairs Agency, Statistic Bureau (Hrsg.) (2000):** Statistics of Japan [written in Japanese]. Tokyo

**Ministry of Labor and Welfare (Hrsg.) (2004):** The summary of the result of the research on facility for social welfare in 2003. Tokyo [www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/fukushi/03/index.html](http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/fukushi/03/index.html) [written in Japanese]

**National Council of Social Welfare for Babies and Infants (2005):** [www.nyujiiin.gr.jp/index.html](http://www.nyujiiin.gr.jp/index.html) [written in Japanese]

**National Police Agency (Hrsg.) (2004):** White Paper on Police in 2004 [written in Japanese]. Tokyo

**Oshima, Kyoji (2001):** Function of facility for child welfare [written in Japanese]. In: Yoshizawa, Eiko/Shizue, Kodate (Hrsg.): Child welfare. Tokyo, S. 46-86

**Riesman, David/Glazer, Nathan/Reuel, Denney (1973):** The lonely crowd (Abridged edition with a 1969 preface). New Haven /London

**Yokoyama, Minoru (1978):** Desertion of a child and infanticide [written in Japanese]. In: Soichi, Nasu/Koru, Ohashi/Hisao, Shikats /Haruyuki, Mitsukawa (Hrsg.): Family pathology and deviant behavior. Tokyo, S. 39-59

**Yokoyama, Minoru (1990):** Criminalization against traffic offenders in Japan. In: International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice, 14. Jg, H. 1, S. 65-71

**Yokoyama, Minoru (2000a):** Activities for prevention of juvenile delinquency in community in Japan. In: Tauber Istvan (Hrsg.): ELTE Allam-es Jogtudományi Kar, S. 292-307

**Yokoyama, Minoru (2000b):** Development of educative treatment in juvenile training. Schools in Japan. In: Caribbean Journal of Criminology and Social Psychology, 5. Jg., H.1/2, S. 237-259

**Yokoyama, Minoru (2001):** Analysis of Japanese police from the viewpoint of democracy. In: Einstein, Stanley/Amir, Menachem (Hrsg.): Policing Security and Democracy. Theory and Practice. Huntsville, Texas, S. 187-209

**Yokoyama, Minoru (2002):** Juvenile justice and juvenile crime. An overview of Japan. In: Winterdyk, John A. (Hrsg.): Juvenile justice systems. International perspective. 2. Aufl. Toronto, S. 321-352

## Niederlande

Harrie Jonkman

### Gewaltprävention in den Niederlanden: Auf dem Weg zu einer Politik effektiver Prävention

Gewalt, Delinquenz und sozial unerwünschtes Verhalten bei Jugendlichen sind in den Niederlanden ein ernsthaftes soziales Problem. Daraus ergeben sich aktuell und in Zukunft finanzielle Folgekosten für die Allgemeinheit und für jeden Einzelnen auch persönliche Konsequenzen. Im Folgenden werden einige Hintergründe dieses unerwünschten Verhaltens geschildert und mögliche Antworten darauf vorgestellt. Besondere Bedeutung wird dabei einer effektiveren Präventionspolitik eingeräumt, die sich auf eine ganzheitliche Sicht der Entwicklung von Gewalt, Delinquenz und sozial unerwünschtem Verhalten stützen kann. Will Präventionspolitik nämlich wirksam sein, muss sie sich auf die Erkenntnisse der Forschung stützen und vorhandene Methoden und Strategien optimal nutzen. Obwohl inzwischen viel im Umgang mit Gewalt, Delinquenz und sozial unerwünschtem Verhalten ausprobiert wurde, ist eine wirklich erfolgreiche Prävention bisher nicht in Sicht - wenigstens nicht in den Niederlanden.

Der Beitrag befasst sich zunächst mit den Entwicklungen von Gewalt, Delinquenz und sozial unerwünschten Verhaltensweisen in den Niederlanden. Danach wird eine möglichst ganzheitliche Perspektive auf das Problem vorgestellt und schließlich werden Aussagen über präventive Interventionen gemacht. Bevor einige Schlussfolgerungen gezogen werden, erfolgt die Darstellung von zwei Beispielen wirkungsvoller Ansätze aus den Niederlanden.

#### 1 Entwicklungen

Unter Gewalt werden in den Niederlanden alle Handlungen verstanden, die körperliche Verletzungen zur Folge haben können. Auch Androhungen von körperlicher Gewalt fallen unter diese Definition. Der Anteil Jugendlicher, die mit Gewalttaten in einen Zusammenhang gebracht werden, hat in der zweiten Hälfte der 90er-Jahre des letzten Jahrhunderts um etwa 50 % (knapp 10 Prozent der Tatverdächtigen) zugenommen, und in den letzten Jahren wird immer noch ein Anstieg von Gewaltstraftaten registriert.

Gewalt wird in den Niederlanden unterschieden in:

- Mord und vorsätzliche Körperverletzung, die über die Jahre einen geringen, aber relativ stabilen Anteil an den Gewaltdelikten haben.
- Verbrechen gegen das Leben sind in den Anteilen höher, aber immer noch relativ gering, obwohl es einen leichten Anstieg gibt.
- Misshandlungen, Bedrohungen, Überfälle und Erpressungen, die den größten Anteil der Gewaltdelikte stellen. Vor allem diese Delikte haben in den letzten Jahren anteilmäßig zugenommen.
- Sexualstraftaten, wobei innerhalb der letzten zehn Jahre eine steigende Tendenz beobachtet wird. (Jonkman/Schnijders 2005)

Jugenddelinquenz ist ein Sammelbegriff, bei dem es um das Übertreten von Normen und Regeln sowie um strafbare Handlungen von Jugendlichen in der Altersgruppe der bis zu 24-Jährigen geht. Zur Delinquenz gehören neben der Gewalt auch Eigentumsdelikte und Vandalismus, und die Delinquenz hat im letzten Jahrzehnt bei den niederländischen Jugendlichen ebenfalls zugenommen. So hatten z. B. 1980 nur 2,8 % der strafmündigen Minderjährigen Kontakte zur Polizei, heute liegt der Anteil bei etwa 4,2 %. Darunter sind übrigens auch die Minderjährigen, die in einem Jahr mehrmals Kontakte zur Polizei hatten (Laan 2004).

Die Zunahme der Jugenddelinquenz wirft die Frage auf, ob es tatsächlich einen Anstieg gegeben hat oder ob diese einer intensiveren Aufmerksamkeit von Polizei und Justiz geschuldet ist. Darüber gehen die Meinungen auseinander. Unabhängig von der Beantwortung der Frage wird aber deutlich, dass sich der Charakter der Jugenddelinquenz im Laufe der Zeit geändert hat. Am weitesten verbreitet sind nach wie vor die Eigentumsdelikte, wobei der Anteil der Gewaltdelikte in den letzten Jahren stark zugenommen hat. In diesem Sinne kann für die Niederlande von einer »Verrohung« innerhalb der Jugenddelinquenz gesprochen werden.

Bei den jugendlichen Straftätern ist die Überrepräsentanz jugendlicher Migranten (allochtoner Jugendlicher) auffallend. Der Anteil Jugendlicher aus Marokko und von den Antillen in dieser Gruppe ist am größten, etwas geringer ist der Anteil Jugendlicher aus Surinam. Türkische Jugendliche dagegen unterscheiden sich in ihrem delinquenten Verhalten nicht von den niederländischen Jugendlichen (autochtone Jugendliche) (Laan 2004).

Wenn man bei Kindern und Jugendlichen unsoziales Verhalten und Verhaltensstörungen betrachtet und bei der Beurteilung der Trends eine eher psychiatrische Perspektive einnimmt, kann man feststellen, dass solche

Störungen relativ häufig vorkommen. Legt man die Definitionen der DSM IV (American Psychiatric Association 1994) in Untersuchungen der niederländischen Bevölkerung zwischen 13 und 18 Jahren an, so zeigt sich bei 7,9 % eine Prävalenz zu zerstörerischen Verhaltensweisen, zu Aufmerksamkeitsstörungen, zu Hyperaktivitäts- sowie zu Verhaltensproblemen insgesamt. Solche auffälligen Störungen bereits in der Kindheit oder Jugend können langfristige Folgen haben. Diese Menschen haben im Erwachsenenalter ein größeres Risiko Entwicklungsprobleme zu bekommen als andere. Sie werden eher wegen Gewaltstraftaten verurteilt, Schulverweigerungen kommen bei ihnen häufiger vor und sie sind öfter drogenabhängig. Außerdem haben sie häufiger psychiatrische Störungen und der Anteil an Arbeitslosen in dieser Gruppe ist größer. Die totalen Kosten im Umgang mit Kriminalität werden in den Niederlanden auf etwa zehn Milliarden Euro geschätzt. Ungefähr 18 % der Kriminalität wird von Kindern und Jugendlichen verursacht (Lier/Crijnen 2004).

## 2

### Theorie

Viele Faktoren sind an der Entwicklung von Gewalt, Delinquenz und unsozialem Verhalten beteiligt. Wenn früh eingegriffen werden soll, muss bekannt sein, wo und wann angesetzt werden kann. Dafür ist eine komplexe Theorie erforderlich. In diesem Beitrag wird eine ganzheitliche Perspektive vorgestellt, die Grundlage erfolgreicher Prävention sein kann. In den Niederlanden wird diese ganzheitliche Perspektive als »Forschung der drei O's« bezeichnet. Gemeint sind die Untersuchung des Umfeldes (Omgevingen), der Entwicklung (Ontwikkeling) und der zugrunde liegenden Faktoren (Onderliggende factoren) (Jonkman u. a. 2005; Jonkman 2004).

Zur Entstehung und Entwicklung problematischen Verhaltens und gesellschaftlicher Desintegration können verschiedene Umgebungen beitragen. Ganz allgemein entwickeln sich Kinder und Jugendliche in vier typischen Kontexten/Umgebungen zu Erwachsenen: in der Familie, in der Schule, in der Gleichaltrigengruppe und in der Nachbarschaft. Diese beeinflussen das Verhalten der Kinder und stecken den Rahmen für unterschiedliche Alternativen ab.

Meist werden die Kinder in Familien hineingeboren, die erste Umgebung für das Aufwachsen. Für die Entwicklung der Kinder sind die Beziehungen in der Familie und die steuernde und kontrollierende Rolle der Eltern, auch während der Adoleszenz, von großer Bedeutung (Elder/Conger

2000; Furstenberg 1999). Die Welt aller Kinder erweitert sich, sobald sie ab dem vierten Lebensjahr die Schulen besuchen (Schulpflicht). Viele Kinder besuchen in den Niederlanden vorher aber schon die Vorschulen, sie haben so schon vor dem vierten Lebensjahr Kontakte zur Welt außerhalb der Familie.

Im Laufe von Kindheit und Jugend vergrößert sich die wahrgenommene Welt für die Minderjährigen zunehmend. Freunde und Freizeit erhalten neue Bedeutungen und werden für die persönliche und soziale Entwicklung der Kinder und Jugendlichen wichtiger. Gleichaltrige gewinnen an Bedeutung und tragen zur Entwicklung der Persönlichkeit ihrer Freunde bei.

Die Nachbarschaft mit ihren vielfältigen Beziehungen prägt die soziale und physische Umgebung der Kinder und Jugendlichen. In die Nachbarschaften werden sie hineingeboren, dort gehen sie zur Schule und spielen auf der Straße. Hier findet das alltägliche Leben statt. Der Einfluss der Nachbarschaft auf die Entwicklung der Minderjährigen ist komplex. Auf der einen Seite wird der Einfluss auf die Kinder durch die Familien, die Schule und die Freizeitangebote geprägt und modifiziert. Aber der Einfluss kann auch durch die sozialökonomische Struktur des Stadtviertels (die Positionen der Bewohner im sozialen Gefüge), durch eine hohe Mobilität der Bewohner (Zu- und Wegzüge) oder durch einen schwachen Zusammenhalt der Nachbarschaft geprägt sein.

Gewalt und Delinquenz entstehen nicht ad hoc aus unsozialen Verhaltensweisen. Der Zeitfaktor darf bei der Entwicklung von problematischem Verhalten nicht übersehen werden. Konstitutionelle und physiologische Faktoren werden dem Kind genetisch mitgegeben oder können unter anderem durch Frühgeburt, geringes Geburtsgewicht, Probleme bei der Geburt oder durch Drogen- und Alkoholmissbrauch der Mutter entstehen.

Von solchen individuellen Faktoren kann es abhängen, wie Erwachsene mit den Kindern umgehen. Die soziale Entwicklung beginnt sofort dann, wenn Mutter oder Vater Kontakt zum Kind aufnehmen, es z. B. berühren und mit ihm kommunizieren. Durch die vielen Interaktionen, die auf diese ersten Kontakte folgen, entwickelt sich das Kind in vielen Phasen weiter (so z. B. in der Vorschulzeit, der Kindheit und der Pubertät). Für die Entwicklung von jüngeren Kindern ist es wichtig, wie die Eltern mit ihnen umgehen: wie Konflikte und Aggressionen bearbeitet werden, wie die Familie gestaltet ist, wie Verhalten beeinflusst und/oder korrigiert wird. Ausprägung und Qualität des Umgangs in der Familie können z.B. durch

Drogenmissbrauch oder kriminelles Verhalten der Eltern negativ beeinflusst werden.

Nach der Familie ist die Schule in der Kindheit die wichtigste Erziehungsinstitution. In ihr können sich Kinder kognitiv, sozial und emotional entwickeln. Auch hier ist die Frage des pädagogischen Umgangs sehr wichtig. Wie gehen Lehrkräfte mit Kindern um, wie bringen sie ihnen Wissen und Geschicklichkeit bei? Ebenso wichtig sind Fragen nach dem ethischen Standpunkt der Schule und ihrer Akteure, nach der Vermittlung der Normen und Werte sowie dem Setzen von Grenzen. Fühlen sich Kinder beachtet und anerkannt oder missachtet und vernachlässigt?

Neben dem Unterricht sind es in der Pubertät vor allem die Gleichaltrigen, die Einfluss auf die Entwicklung haben. Immer öfter und wahrnehmbarer treten Jugendliche gemeinsam auf, ihre Welt wird größer und öffnet sich. Sie haben einerseits mehr Möglichkeiten, sich zu entwickeln, auf der anderen Seite warten aber auch mehr Gefährdungen auf sie. (Furstenberg 1999; Damon 1999)

Meistens resultieren problematische Verhaltensweisen nicht nur aus einem Faktor. Verschiedene Faktoren sind dabei gewöhnlich über eine längere Zeit beteiligt und so sind Gewalt, Delinquenz und unsoziales Verhalten in den Niederlanden im letzten Jahrzehnt vor allem mit spezifischen Risiko- und Schutzfaktoren in Zusammenhang gebracht worden. Risikofaktoren beeinflussen das Verhalten negativ und sind aus epidemiologischen, ätiologischen und Längsschnitt-Untersuchungen herausgearbeitet worden. Verschiedene sozialwissenschaftliche Untersuchungen lieferten ebenfalls Hinweise auf Risikofaktoren (Loeber u. a. 2001; Loeber/Farrington 2001; Loeber/Farrington 1998; Keating/Hertzman 1999; Junger-Tas 1997; Junger-Tas 1996).

Im Allgemeinen wird zwischen Risikofaktoren beim Kind, relationalen Risikofaktoren, Risikofaktoren im direkten Lebensumfeld und Risikofaktoren der Gesellschaft unterschieden (Bronfenbrenner 1979).

- Im Kontext von Risikofaktoren beim Kind kann an Faktoren, die einen biologischen oder physiologischen Ursprung haben, gedacht werden. Diese Faktoren sind zum Beispiel bei Jugendlichen zu finden, die Sensationen suchen, Gefahren nicht aus dem Weg gehen und Affekte schlecht kontrollieren können. Durch diese Risikofaktoren geraten die Jugendlichen zum Beispiel öfter in Gefahr, gewalttätig oder delinquent zu werden oder sich unsozial zu verhalten (Moffit 1997; Tremblay 1999).
- Die relationalen Risikofaktoren können in der Familie oder in der

Freundesgruppe liegen. Hier wird die Qualität des Umgangs zwischen den Familienmitgliedern für die Entwicklung problematischen Verhaltens hoch eingeschätzt, höher beispielsweise als die Zusammensetzung der Familie (Familienkonstellationen). Wie Eltern ihre Kinder beaufsichtigen, wie in der Familie auf Konflikte reagiert wird, die Geschichte des problematischen Verhaltens in der Familie und wie die Eltern reagieren, wenn sich die Kinder problematisch verhalten, sind wichtige Fragen. Wichtige relationale Risikofaktoren kann man auch in den Gleichaltrigengruppen der Jugendlichen sehen, vor allen Dingen während der Adoleszenz. In diesem Kontext spielen mehrere Risikofaktoren eine Rolle: Wie reagieren Jugendliche darauf, wenn sich Freunde problematisch verhalten und fühlt sich der Freundeskreis fremd in der Gesellschaft? (Furstenberg 1999)

■ Risikofaktoren gibt es auch in der direkten Lebensumgebung, so z. B. in der Schule und im Stadtteil. Wie geht Schule mit Kindern um, wie reagiert sie auf problematisches Verhalten? Fühlen sich Kinder dort zuhause, werden sie schon früh gut bei Lernproblemen unterstützt? Klassische Studien haben deutlich gemacht, dass Armut und große Mobilität von Bewohnern und Bewohnerinnen in einer Lebensumwelt die normale Entwicklung von Kindern und Jugendlichen in Gefahr bringen können (Shaw/MacKay 1969). Vor allem, wenn Kriminalität und Drogenmissbrauch häufig vorkommen, kann die Entwicklung stark beeinträchtigt werden.

■ Zum Schluss entstehen Risikofaktoren auch im gesellschaftlichen Zusammenleben. Faktoren, die Gesundheit, Entwicklung und soziales Wohl von Kindern und Jugendlichen beeinflussen, können schließlich auch zu problematischen Verhaltensweisen führen. Beispiele für solche Risikofaktoren sind schlechte ökonomische Bedingungen, häufige Diskriminierungen und soziale Ungleichheit, die sich auf Kinder und Jugendliche auswirken.

Neben den Risikofaktoren gibt es auch Schutzfaktoren. Diese sind positiv und schützen Kinder und Jugendliche vor den Risiken. Erkenntnisse über diese Faktoren sind noch in der Entwicklung. Unterschieden werden sie ebenfalls nach den Kategorien individuell, relationell, kontextuell und strukturell. Es geht dann um Faktoren wie Widerstandsfähigkeit, soziale Bindung und Kontrolle, Chancen, Anerkennung und Fertigkeiten von Kindern, soziales Kapital und konsistente Auffassungen und Normen (Elder/Conger 2000; Jonkman u. a. 2005).

Präventive Maßnahmen sind – ideal betrachtet – auf ein oder mehrere Ziele gerichtete Ansätze, um Probleme zu verhindern oder einzuschränken. In diesem Fall handelt es sich um Gewalt, Delinquenz und unsoziales Verhalten bei Jugendlichen, die verhindert oder reduziert werden sollen. Das Interesse an präventiven Programmen hat in den letzten zehn Jahren stark zugenommen. Das ergibt sich aus den erwarteten Vorteilen, die sich mit dem Einsatz solcher Programme verbinden. Solange sich das problematische Verhalten noch entwickelt, kann mehr daran geändert werden, als wenn es bereits verfestigt ist. Auch Erfolg versprechende Interventionen sind inzwischen besser möglich, denn es ist mehr Wissen über mögliche Ursachen problematischer Verhaltensweisen vorhanden. Und präventives Eingreifen kann kostensparend sein, während die Behandlung bereits entwickelten problematischen Verhaltens häufig teuer ist und in vielen Fällen nur eingeschränkte Resultate bringt (Offord/Bennett 2002).

Im Ausland wie in den Niederlanden sind in den letzten Jahrzehnten viele Präventionsprogramme entwickelt worden. Zum einen richteten sich diese an bestimmte Altersgruppen, meist mit einem spezifischen oder mit einem allgemeinen Thema. Zum anderen richteten sie sich an ein bestimmtes Handlungsfeld wie z. B. die Familie, die Schule oder die Nachbarschaft. Damit verbunden sind häufig Schwierigkeiten mit klaren Abgrenzungen, die notwendig sind.

Aber Präventionsprogramme sind nicht die einzigen Ansätze zur Einschränkung problematischen Verhaltens. Gute Erziehung innerhalb der Familie und ein starker sozialer Zusammenhang in der Nachbarschaft tragen zum allgemeinen Wohlbefinden im Stadtteil bei (Furstenberg 1999; Damon 1999). Die Bedeutung einer guten Grundversorgung mit Schulen, kulturellen Einrichtungen und Sportvereinen in Städten und Nachbarschaften und die Art und Weise, wie Erwachsene mit Kindern und Jugendlichen umgehen, können wegen der Zunahme problematischen Verhaltens nicht hoch genug eingeschätzt werden. Auf lokaler Ebene wird immer wieder versucht, die Qualität der Grundversorgung zu verbessern und deren Entwicklung zu unterstützen und abzusichern. Allerdings: wie gut die Grundversorgung und die finanzielle Förderung von Prävention auch sein mögen, es werden immer Hilfen erforderlich sein, um problematisches Verhalten zu bekämpfen. Prävention kann zwischen Grundversorgung und Hilfe platziert werden. Aber Grenzen, die den Beginn und das Ende von Prävention festlegen, sind nicht immer deutlich zu ziehen.

Präventionsprogramme werden hier unterteilt in universelle und zielgerichtete Programme. Universelle Programme richten sich an alle Kinder und Jugendlichen, während die zielgerichteten eine bestimmte Zielgruppe vor Augen haben. Sie richten sich zum Beispiel an Minderjährige mit erhöhten Risiken beim Aufwachsen und in der Entwicklung. Diese Risiken können im Kind selbst liegen oder im Umfeld, in dem es aufwächst. Es gibt aber noch spezifischere Präventionsprogramme, die sich an Minderjährige wenden, die Anzeichen und Symptome von Problemen erkennen lassen, ohne dass diese bereits in vollem Umfang auftreten. Diese Kinder und Jugendlichen werden nach den individuellen Risikomerkmale ausgesucht und gescreent, in den Programmen geht es dann darum, die Symptome des problematischen Verhaltens zurückzudrängen und zu verhindern, dass sie sich zu starken Störungen entwickeln.

## 4 Beispiele

Im Folgenden werden zwei Beispiele früher Prävention aus den Niederlanden vorgestellt. Die Programme beginnen bereits in einem frühen Lebensalter. So kann das »Aufgabenspiel« (Taakspeel) schon in der Grundschule eingesetzt werden. Communities that Care (CtC) ist eher eine Strategie als ein Programm und kann in Gemeinden durchgeführt werden. »Aufgabenspiel« und CtC werden in diesem Beitrag jeweils kurz mit ihren Zielen, Zielgruppen, theoretischen Bezügen, Methoden und mit den Untersuchungen über ihre Wirkungen vorgestellt. Beide können als Beispiele möglicher effektiver Interventionen angesehen werden.

### 4.1 Das »Aufgabenspiel«

Das »Aufgabenspiel« (entwickelt nach der Idee des amerikanischen Good Behavior Game) ist ein für die Schule entwickeltes Programm, das sich an Schülerinnen und Schüler der Klassen vier und fünf richtet (Altersgruppe sieben bis neun Jahre). Es wird ein spezieller Unterricht für solche Kinder angeboten, die sich aggressiv verhalten und die schulische Ordnung stören. Auch wenn sich das Programm speziell an Kinder mit frühen Anzeichen von anti-sozialem Verhalten richtet, nehmen alle Kinder der Klasse an dem Spiel teil. »Aufgabenspiel« ist eine universelle, auf Schulklassen zentrierte Methode, und will destruktives Verhalten von Kindern reduzieren. Es richtet sich an Kinder mit Aufmerksamkeitsdefiziten, Hyperaktivität und Problemen im Verhalten. Angeboten werden die Unterstützung von an Aufgaben orientiertem Verhalten und die Entwicklung

eines positiven Lernklimas. Für andere Lebensaltersgruppen und Schularten wird das Spiel derzeit noch entwickelt.

#### a) Methodik

Das »Aufgabenspiel« wird in der Klasse eingesetzt und während des Unterrichts gespielt. Das Verhalten der Kinder wird so während der regulären Unterrichtsstunden beeinflusst, auch wenn die Dozenten während der Durchführung eine wichtige Rolle haben. So wird das frühe unsoziale Verhalten einzelner Kinder mit der gesamten Klasse angegangen, ohne dass diese Kinder isoliert werden.

Einige Hinweise zum Ablauf: Nach einer Beobachtungsphase wird die Klasse durch die Lehrkraft in Gruppen aufgeteilt. Diese Gruppen sind heterogen, denn sowohl die auffälligen Schülerinnen und Schüler, die häufiger die Regeln verletzen, wie auch diejenigen, die sich meist konform verhalten, werden möglichst gleichmäßig über die Gruppen verteilt. Dies gilt auch für die schüchternen und zurückhaltenden Kinder. So entstehen Gruppen, die im Regel übertretenden Verhalten vergleichbare Ausprägungen haben. In den Gruppen stimulieren und unterstützen sich die Kinder dann gegenseitig dazu, die Regeln einzuhalten. In den Gruppen wird mit Belohnungen positiven Verhaltens gearbeitet. Strafen, bisher eine Alltagserfahrung der Kinder, spielen keine oder nur eine geringe Rolle.

»Aufgabenspiel« kann an unterschiedliche Situationen angepasst werden und mit mehr oder weniger Regeln arbeiten. So kann das Spiel, abhängig von der jeweiligen Gruppensituation, länger oder kürzer dauern und die Belohnung kann sofort oder später erfolgen. Mit »Aufgabenspiel« lernt die Lehrkraft gewünschtes Verhalten zu verstärken und die Schülerinnen und Schüler lernen, dass sie (positive) Aufmerksamkeit bekommen, wenn sie gewünschtes Verhalten zeigen.

»Aufgabenspiel« wird in drei Phasen durchgeführt.

#### ■ Einführungsphase

Während der etwa zweimonatigen Einführungsphase wird »Aufgabenspiel« dreimal wöchentlich kurz gespielt. Kinder und Lehrkräfte machen Erfahrungen mit dem Spiel.

#### ■ Ausbreitungsphase

In dieser etwa sechs Monate dauernden Phase werden die Lehrkräfte ermutigt, das Spiel zunehmend mehr im Unterricht auszuprobieren und die Erwartungen an das Verhalten der Kinder zu steigern. Und die Belohnungen werden immer weiter hinausgeschoben.

### ■ Durchführungsphase

Während dieser Phase werden soziale Verhaltensweisen auch außerhalb des »Aufgabenspiels« gefördert, die Kinder werden zu sozialem Verhalten ermutigt.

Vor der Einführung von »Aufgabenspiel« werden die Lehrkräfte in das Programm eingeführt und im Umgang mit ihm ausgebildet.

Als wichtiger Teil von »Aufgabenspiel« wurde ein Spielkoffer entwickelt, der die für das Programm erforderlichen Materialien enthält.

### *b) Begleitung und Durchführung*

Die Lizenz für das »Aufgabenspiel« hat das Pedologisch Institut des Centrums Educatieve Dienstverlening Rotterdam (PI der CED-Gruppe in Rotterdam, ein pädagogisches Institut). Hier wird die Lizenz nach einer Probezeit an Schulen vergeben und das Programm kann dauerhaft übernommen werden, wenn durch Evaluationen nachgewiesen wird, dass das Spiel qualifiziert durchgeführt worden ist. Die Lizenz ist an Personen gebunden, z. B. einen pädagogischen Schulbegleiter oder eine Schulbegleiterin, die die Schulen in den pädagogischen Prozessen begleiten. Diese Person hat im Rahmen von »Aufgabenspiel« drei Aufgaben: Sie muss das Spiel während des Ablaufs durchgehend kontrollieren und die Ergebnisse dokumentieren; sie muss den zeitlichen Ablauf beobachten und sie muss die Lehrkraft kritisch unterstützen und mit ihr gemeinsam nach Lösungen suchen.

Die Schulbegleiterinnen oder Schulbegleiter werden in den Niederlanden durch die landesweiten Projektleitungen für das »Aufgabenspiel« ausgebildet. Ein Informationsdienst hält sie durchgehend über neueste Entwicklungen auf dem Laufenden. Supervisionen bekommen sie über E-Mail durch die Landesleitung. Die Schulbegleitungen selbst wiederum bilden die schulinternen Begleiterinnen und Begleiter zu »Aufgabenspiel«-Begleitungen aus.

In der ersten Phase des Programms soll durch ein einheitliches Verfahren sichergestellt werden, dass »Aufgabenspiel« korrekt und einheitlich durchgeführt wird. In der zweiten Phase soll die jeweilige Klassensituation handlungsleitend sein und in der dritten Phase sollen die Lehrkräfte schließlich in die Lage versetzt werden, das in »Aufgabenspiel« Erlernete auch in anderen Unterrichtssituationen anzuwenden.

### *c) Grundlagen*

»Aufgabenspiel« will bereits im frühen Lebensalter auffälliges Verhalten

von Kindern reduzieren und angemessenes Verhalten unterstützen. Es nutzt das Wissen über die Entwicklung aggressiven Verhaltens (in Kindheit, Jugend und bei jungen Erwachsenen), um diesem schon frühzeitig entgegenzuwirken. Auf dieser Grundlage werden die Kinder mit ihren unterschiedlichen auffälligen Verhaltensweisen auf die Gruppen verteilt. Gerade in den Gruppen, in denen Kinder verschiedene Verhaltensauffälligkeiten zeigen, werden positive Veränderungen im Sozialverhalten erreicht.

Die Methode basiert auf der Lerntheorie, von der für »Aufgabenspiel« besonders wichtig sind:

- Verhaltensanleitungen, d.h. Verdeutlichung des erwünschten Verhaltens
- Modelle, d.h. Schüler lernen voneinander
- positive Rückmeldungen auf erwünschtes Verhalten, wie z. B. Belobigungen
- Reduzieren von unerwünschten Verhaltensweisen durch Sanktionen
- Verdeutlichung der Erfolge z. B. durch Visualisierung

Durch ein konstantes, positives und sicheres Klima in der Klasse – Kinder arbeiten in Gruppen zusammen und in diesen Gruppen wird dazu ange-regt, sich an die Regeln der Klasse zu halten – wird die Entwicklung auffälliger Verhaltensweisen bei den Kindern angehalten.

#### *d) Untersuchung*

In den letzten Jahren sind von der Erasmus Universität Rotterdam ausführliche Studien zu den Effekten von »Aufgabenspiel« durchgeführt worden (Lier 2002). Die Wirkung des Programms auf die Entwicklung von auffälligem Verhalten wurde bei Kindern in Grundschulen (Klassen drei bis fünf) untersucht. Die Wirkungen wurden im Hinblick auf die Kategorien Defizite in der Aufmerksamkeit, Probleme mit Hyperaktivität, Aufsässigkeit und Probleme mit dem Verhalten untersucht.

Die Entwicklungen von Kindern, die an »Aufgabenspiel« teilgenommen haben, wurden mit denen einer Kontrollgruppe, die nicht teilgenommen hatte, verglichen. Die Untersuchungen wurden zwischen 1998 und 2001 an 13 Grundschulen in Amsterdam und in Rotterdam durchgeführt, teilgenommen haben 644 Schüler und Schülerinnen. Ausgewertet wurden 644 Berichte von Lehrkräften und 623 von Eltern. In den Klassen drei wurde 1998 und 1999 zweimal gemessen (Ausgangsdaten).

Anschließend wurden zwei Gruppen randomisiert: die »Aufgabenspiel«-Gruppe und die Kontrollgruppe. Die Kinder wurden mehrfach untersucht und seither sind erste Follow-Up-Ergebnisse veröffentlicht worden.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass auffälliges Verhalten von Kindern im Grundschulalter mit »Aufgabenspiel« erfolgreich behandelt werden konnte. Allerdings – dies eine Einschränkung - reagierten Kinder mit stark auffälligem Verhalten nur teilweise. Dies macht die Einführung intensiverer Interventionen, die sich zielgerichtet an spezifische Risikofaktoren der Kinder richten, erforderlich.

Bei den anderen Kindern wurden auch ein Jahr nach der Beendigung von »Aufgabenspiel« noch positive Effekte wahrgenommen. So hat z. B. körperliche Gewalt abgenommen und Verhalten wie Lästern oder gegenseitiges Ausschließen ist gesunken. Zugenommen hat dagegen das prosoziale Verhalten in den Klassen. Diese positiven Entwicklungen werden vor allem bei den Kindern beobachtet, die hyperaktiv, aufsässig und aggressiv waren. Sie zeigten auch nach einem Jahr im Follow-Up noch immer ein positiveres Verhalten. Kinder, die zuvor nur aggressiv waren, reagierten ein Jahr nach dem Ende der Intervention weniger aggressiv als die Kontrollkinder. Unauffällige Kinder profitierten von »Aufgabenspiel«, weil sie seltener Opfer körperlicher Aggressionen wurden.

Auch in den kommenden Jahren sollen die Kinder mit Blick auf ihr Problemverhalten beobachtet werden. Es wird untersucht werden, ob »Aufgabenspiel« sich positiv auf das Ausprobieren von Nikotin, Alkohol oder Haschisch auswirkt.

## 4.2 Communities that Care

Communities that Care (CtC) (Hawkins/Catalano 1992) ist ein Präventionsprogramm, das in Städten oder Stadtvierteln mit Problemen oder in denen es Probleme mit Jugendlichen gibt, eingeführt wurde. CtC wird zu den allgemeinen Präventionsprogrammen gezählt und ist universell, weil die sich daraus entwickelnden Aktivitäten im Prinzip alle Jugendlichen erreichen wollen. Das Programm richtet sich deshalb an alle Jugendlichen im Stadtteil zwischen null und 18 Jahren. Die Jugendlichen werden direkt oder indirekt (zum Beispiel über Pädagoginnen und Pädagogen) erreicht. CtC ist präventiv, weil es Probleme reduzieren und gesellschaftliche Desintegration verhindern will. Um dies zu erreichen, wird über einen länge-

ren Zeitraum (Minimum: drei Jahre) konsistent an der Verbesserung des Lebensumfeldes der Jugendlichen gearbeitet.

CtC ist in den Niederlanden eine anerkannte Präventionsstrategie. Das Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) achtet darauf, dass verschiedene Aspekte des Programms eingehalten werden. Dies bedeutet aber nicht, dass CtC überall auf gleiche Weise eingesetzt wird. Die Kommunen sollen einen eigenen Weg auswählen und die Unterschiede zwischen den Standorten bleiben deshalb in einem gewissen Umfang bestehen.

#### *a) Methode*

Die Methode ist klar definiert. Einige Aspekte müssen während des über mehrere Jahre laufenden Vertrages in jedem Fall in CtC enthalten sein, sonst kann das Programm in den Niederlanden nicht als CtC bezeichnet werden. Dazu gehören u. a. spezifische Untersuchungen, erprobte Programme, ausgearbeitete Innovationsstrategien sowie das Monitoring und die Evaluationen von Entwicklung und Nutzen.

#### *b) Spezifische Untersuchungen*

CtC setzt an den existierenden Problemen in einem Lebensumfeld an: dazu gehören vor allem Gewalt, Delinquenz, problematischer Gebrauch von Alkohol und Drogen, Schulschwänzen und Teenager-Schwangerschaften. Dies sind oft nicht die Probleme, die von den Menschen zunächst an der Oberfläche beschrieben werden. Deshalb werden zuerst Schülerinnen und Schüler befragt, welches für sie die relevanten Probleme im Umfeld sind. Die Untersuchung wird in einer repräsentativen Gruppe Jugendlicher zwischen 12 und 18 Jahren im Umfeld durchgeführt. Mit den Ergebnissen gibt es eine erste Beschreibung der existierenden Probleme und Informationen über die zugrunde liegenden Faktoren. Nun wird das Quellenbuch, ein Buch mit objektiven Daten über Problemverhalten und Risikofaktoren, eingesetzt, um den Suchprozess nach Problemen und Ursachen auf lokaler Ebene weiter voranzubringen.

An die Problemanalyse anknüpfend wird an ausgewählten Fragestellungen weitergearbeitet. Auf der Basis dieser lokalen Suchprozesse werden Schlussfolgerungen zur Bedeutung des Problemverhaltens gezogen, und schließlich werden Faktoren (gemeint sind die wichtigsten Risiko- und Schutzfaktoren) ausgewählt. CtC richtet sich mit seiner Präventionsstrategie für Jugendliche in dem Viertel in den kommenden Jahren an diesen Faktoren aus.

*c) Erprobte Programme*

Wenn die Probleme und die zugrunde liegenden Faktoren ausgewählt sind, müssen diese mit erprobten Programmen bearbeitet werden. CtC bietet deshalb zunächst einen Überblick über präventive Programme, die sich in den Niederlanden in Familien, Schulen, Gleichaltrigen-Gruppen und in der Nachbarschaft als brauchbar erwiesen haben. CtC bietet klare Kriterien an, die Aussagen zur Effektivität der Programme ermöglichen (Welche sind – jeweils vor einem konkreten Hintergrund – vielversprechend und welche nicht?) Die dazu erforderlichen Kriterien und die erprobten Programme sind mit niederländischen Expertinnen und Experten im Bereich von Prävention im Aufwachsen abgeklärt. Dies sichert Qualität. Auf lokaler Ebene sollen solch effektive und vielversprechende Programme soviel wie möglich eingesetzt werden.

*d) Arbeitsweise und Innovation*

Für eine gute Einführung von CtC auf örtlicher Ebene sind Bedingungen zu erfüllen. Vor Ort sind mehrere Akteure beteiligt, mindestens jedoch eine Steuerungsgruppe und ein Präventionsteam. Zur Steuerungsgruppe gehören Personen, die für die Jugendpolitik und für CtC verantwortlich sind. Zum Präventionsteam gehören Fachleute, die täglich mit der Erziehung von Kindern und Jugendlichen zu tun haben. Jedes Team hat seine eigene Aufgabe und Verantwortung.

CtC läuft in fünf Phasen ab:

Nach einer Orientierungsphase (erster Schritt) wird CtC auf verschiedenen Ebenen eingeführt (zweiter Schritt). Informationen über die Durchführung von CtC werden an lokal zuständige Personen verteilt, es wird festgelegt, was von den Einzelnen erwartet wird und wer in den kommenden Jahren am Prozess teilnehmen wird.

Danach wird ein Profil des Stadtteils erstellt (dritter Schritt). Es wird erhoben, welche Entwicklungen es im Stadtteil gibt, welches die zugrunde liegenden Faktoren sind und woran zukünftig gearbeitet werden soll. Bei der Problemfestlegung werden die Schüleruntersuchung und das Quellenbuch verwendet. Gleichzeitig wird erhoben, was im Stadtteil gegen die Probleme und deren Ursachen bereits getan wurde. Anschließend wird ein Präventionsplan aufgestellt (vierter Schritt). In diesem werden weitreichende Ziele aufgestellt, ein koordiniertes Programmangebot beschrieben und Absprachen über die Evaluation getroffen. Schließlich wird der Plan in der Kommune eingeführt (fünfter Schritt).

Die Pilotgemeinden bekommen bei der Einführung von CtC Unterstützung durch das NIZW. Speziell eingestellte und ausgebildete Begleitungen bieten Fortbildung, Unterstützung und Begleitung auf lokaler Ebene an. Jede Gemeinde stellt eine örtliche Projektbegleitung an. Für CtC sind alle verantwortlich, aber die lokalen Projektbegleitungen haben die Prozesssteuerung, machen inhaltliche Vorgaben und kontrollieren. Sie sind das Bindeglied zwischen den landesweiten Entwicklungen von CtC und den Entwicklungen vor Ort.

#### *e) Evaluationen und Monitoring*

Langzeiteffekte präventiver Investitionen müssen in der Entwicklung von Jugendlichen in bestimmten Bereichen sichtbar gemacht werden, auch auf lokaler Ebene. Zentrales Instrument dafür ist die CtC-Schüleruntersuchung. Dieses Instrument ist ein immer wiederkehrender Teil der Strategie. Es ist eine Evaluation auf lokaler Ebene, in der die Entwicklung problematischer Verhaltensweisen sowie die zugrunde liegenden Faktoren festgestellt werden. Zusätzliche Mittel (Quellenbuch, spezifische lokale Untersuchungen) können ebenfalls eingesetzt werden. Diese Evaluationsuntersuchungen müssen in jedem Umfeld mehrfach durchgeführt werden.

#### *f) Begleitung und Durchführung*

Für CtC liegt die Lizenz für das niederländische Sprachgebiet beim NIZW, Abteilung Jugend. Das Institut sorgt für die Organisation und den Austausch von Informationen über das Programm. Es organisiert regelmäßig Zusammenkünfte von unterschiedlichen CtC-Gemeinden und Fachleuten.

Das Institut unterstützt die lokale Einführung von CtC. So ein Einführungsprozess mit Begleitung dauert in der Regel drei Jahre. Während der ersten anderthalb Jahre (einschließlich des Aufstellens des Präventionsplans) ist die Begleitung intensiver als in der zweiten Hälfte (Implementierung des Präventionsplans). Während dieser drei Jahre kümmert sich das Institut um die Professionalisierung auf lokaler Ebene, berät und gibt Anweisungen zu den Präventionsstrategien.

In den Trainingseinheiten durch besonders ausgebildete Trainerinnen und Trainer, die sich an die Leiter der Steuerungsgruppe und vor allen Dingen das Präventionsteam richten, werden systematisch Kenntnisse vermittelt. Dies soll sicherstellen, dass die Kommunen nach einer Phase externer Unterstützung mit dem Programm selbstständig arbeiten können.

### *g) Theoretische Grundlage*

Grundlage von Communities that Care ist das Soziale Entwicklungsmodell (SOM). SOM bietet einen Einblick in die Entstehung und Entwicklung von problematischem Verhalten von Jugendlichen in bestimmten Umgebungen (Herrenkohl u. a. 2001). SOM ermöglicht Aussagen über die verschiedenen und häufig interagierenden Faktoren, denen verschiedene Formen von Problemverhalten zugrunde liegen. Diese Erkenntnis (dieselben Risiko- und Schutzfaktoren für unterschiedliche Verhaltensprobleme) macht Prävention möglich. SOM will normales soziales und problematisches Verhalten von Jugendlichen in den Blick nehmen, denn beides steht im Verhältnis zueinander. SOM erlaubt einen Blick auf beide Seiten der Medaille.

SOM nimmt alle Bedingungen des Aufwachsens in den Blick: die Familie, die Schule, die Freunde und die Nachbarschaft. Die Entwicklung der Minderjährigen wird bis zur Volljährigkeit betrachtet. SOM als Theorie hinter CtC bietet eine entwicklungsgerichtete Perspektive auf das Entstehen von Problemverhalten Jugendlicher.

SOM ist eine Theorie, aufgebaut auf verschiedenen Theorien. Die wichtigsten davon sind die Strukturelle Theorie, die Theorie sozialer Kontrolle, die Lerntheorie und entwicklungsgerichtete Theorien.

### *h) Untersuchung*

In den USA wurde CtC seit Beginn der neunziger Jahre in Hunderten von Kommunen eingeführt. Evaluationen in verschiedenen Kommunen führten zu hoffnungsvollen Resultaten: die Qualität der Planung und Entscheidungen nahm zu und es wurden positive Effekte der Reduktion von Problemen in Gesundheit und Verhalten Jugendlicher wahrnehmbar. So deuteten erste lokale Daten in den USA auf die Reduzierung von Risikofaktoren und die Stärkung von Schutzfaktoren hin. Das amerikanische Ministerium für Jugend, Justiz, Delinquenz und Prävention (OJJDP) fasste diese Ergebnisse 1996 in seinem jährlichen Bericht an den Kongress wie folgt zusammen: Verglichen mit der Lage zu Beginn von CtC gibt es mehr institutionelle Zusammenarbeit; weniger Überschneidungen bei den Angeboten; eine bessere Koordination bei der Finanzierung; eine Zunahme der Abstimmung von Ressourcen bei der Planung präventiver Angebote; Präventionsangebote sind stärker auf Risikofaktoren und Schutzfaktoren ausgerichtet, was zu einer strategischeren Ausrichtung führt; effektive und vielversprechende Ansätze werden mehr genutzt; Fachkräfte, Jugendliche und Bürger werden stärker von Prävention erreicht (Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention 1996).

In den letzten Jahren sind groß angelegte Evaluationen durchgeführt worden. Im Staat Pennsylvania hat das Prevention Research Center (Pennsylvania State University) (Feinberg u. a. 2002) die Effekte von CtC untersucht. Als für eine erfolgreiche Einführung wichtig wurden ermittelt: die »Bereitschaft« der Kommune, die strukturierte Ausbildung und Begleitung und die Integrität von CtC. Pennsylvania ist der amerikanische Staat, in dem CtC am häufigsten durchgeführt worden ist (in etwa hundert Kommunen). Die Prozessuntersuchung unterstreicht die Bedeutung des systematischen Gebrauchs von Forschung, Training und technischen Hilfen, den Einsatz effektiver und vielversprechender Programme. Aufmerksamkeit verdienen zukünftig vor allem dauerhafte technische Unterstützung, auf die Zukunft gerichtete Planung, das Training von neuen Präventionsangeboten in Steuerungsgruppen, worin der Staat Pennsylvania übrigens zukünftig investieren will. Auch sind Daten zur Wirkung bei Jugendlichen notwendig, um CtC vollständig evaluieren zu können. Jedoch scheinen die ersten Wirkungsdaten gut zu sein, unter anderem gemessen an einem Rückgang der Jugenddelinquenz von 6 %. Diese Ergebnisse wurden als ermutigend bewertet, doch müssen Follow-Up-Ergebnisse vorgelegt werden, um die tatsächlichen Wirkungen nachweisen zu können.

Auch in Großbritannien wurde CtC in den letzten Jahren implementiert und auf Wirksamkeit untersucht (France/Crow 2001, Crow u. a. 2004). Diese Untersuchung soll zu einer breiteren und weiterführenden internationalen Evaluation zu CtC beitragen. Die Forscher kommen zu dem Schluss, dass CtC in den Kommunen Möglichkeiten schafft, Risikofaktoren zu identifizieren. Auf der lokalen Ebene schaffen die CtC-Projekte den Fachkräften und Bürgern Möglichkeiten, zu Änderungsprozessen beizutragen. Gemeinsam können Probleme definiert und bekämpft werden. Für die Bürger wird in den Kommunen durch CtC deutlicher, warum Entscheidungen getroffen werden (France/Crow 2001). Die englischen Evaluationen bauen auf Vergleichsuntersuchungen in drei Pilot-Kommunen auf. Auf der Grundlage der Gegebenheiten in den drei Pilot-Orten und wegen einer relativ kurzen Untersuchungszeit kann nichts zur Wirksamkeit von CtC gesagt werden. Aber auch wenn noch nichts über die »Outcomes« gesagt werden kann, liegen grundlegende Ergebnisse über die Einführungsphase vor. Schlussfolgerungen werden bisher nur für die Wirksamkeit in der Entwicklungs- und Auslieferungsphase gemacht, darunter die Bedeutung der Bereitschaft der Kommunen, über die Kooperation zwischen verschiedenen Ebenen, über Projektmanagement und Kooperation, um von der Planung zur Handlung (Umsetzung) zu kom-

men und die Bedeutung von Risiko- und Schutzfaktoren in der Prävention (Crow u. a. 2004).

In den Niederlanden hat 2004 eine Evaluation von CtC begonnen (DSP-Groep 2004). Zusammenfassende Folgerungen aus dem Zwischenbericht zeigen, dass die Implementation in Städten und Nachbarschaften einfacher verläuft, wenn an vorhandene Strukturen angeknüpft werden kann (DSP-Groep 2002). Im Allgemeinen ist die Zustimmung zu CtC im Präventionsteam und in der Steuerungsgruppe hoch. In der Einführungsphase dauert der CtC-Prozess zu lange. Gut ist aber, dass im Laufe der Zeit mit CtC die Kooperation zwischen den Organisationen zugenommen hat. In drei von vier Pilotgemeinden wurde CtC zur Basis der Jugendhilfe. Die Menschen schätzen die klar definierte Struktur von CtC. Derzeit wird in den Niederlanden eine Studie zu den Wirkungen von CtC durchgeführt.

Die Social Development Research Group der University of Washington führt in den USA eine randomisierte Kontroll-Untersuchung zur Wirksamkeit von CtC durch. Beteiligt sind 24 Gemeinden aus sieben Staaten. In dieser fünfjährigen experimentellen Studie wird die Wirksamkeit untersucht und nach dem Niveau und den Trends beim Problemverhalten (Gewalt, Delinquenz sowie problematischer Alkohol- und Drogenmissbrauch) sowie den ursächlichen Faktoren bei 12- bis 18-Jährigen gefragt. Gleichzeitig werden auch die präventiv arbeitenden Einrichtungen untersucht, deren Planung und die Einführung wirksamer Interventionen.

## 5 **Schlussfolgerungen**

Gewalt, Delinquenz und unsoziales Verhalten von Jugendlichen ist auch in der öffentlichen Wahrnehmung in den Niederlanden ein ernsthaftes Problem, das angegangen werden muss. Der Beitrag plädiert für Investitionen in die soziale Entwicklung von Kindern und die frühzeitige Prävention beim Entstehen von Problemverhalten. Das Wissen über die Entstehung und Entwicklung von Gewalt, Delinquenz und nicht sozialem Verhalten hat in den letzten Jahren stark zugenommen. In diesem Beitrag wird eine ganzheitliche Theorie verteidigt, die die Umgebungen, in denen Kinder und Jugendliche aufwachsen, berücksichtigt, die Entwicklungen von Kindern und Jugendlichen längere Zeit beobachtet und auf die grundlegenden Faktoren achtet, die diese negativ und positiv beeinflussen. Eine solche Theorie kann Einsichten bieten, was wann und auf welche Weise frühzeitig programmatisch getan werden kann. Gleichzeitig hat das Wissen über mögliche Wirkungen stark zugenommen. Erwartet

wird viel von Ansätzen, die die soziale Entwicklung von Kindern und Jugendlichen in Familien, Schulen und Nachbarschaften unterstützen. Zwei interessante Interventionen aus den Niederlanden wurden vorgestellt. »Aufgabenspiel« und CtC wurden auf gleiche Weise und mit besonderem Augenmerk auf die Begründung, die Durchführung und die Wirksamkeit beschrieben. Die Kenntnis der Entwicklung von Problemverhalten und von wirksamem Handeln sind zwei Stützen einer Politik effektiver Prävention.

### Der Autor

**Harrie Jonkman** ist Sozialwissenschaftler und arbeitet seit Ende der 90er-Jahre am Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW), Abt. Jugend, einer nationalen Organisation der Niederlande für Information und Innovation im Bereich der Wohlfahrtsorganisationen für junge Menschen (0-21) und deren Eltern. Ziel dieser Abteilung des NIZW ist die Förderung guter Bedingungen beim Aufwachsen in Familien und Nachbarschaften sowie die Prävention problematischen Verhaltens und sozialer Ausgrenzung von Jugendlichen. Die Abteilung arbeitet als Schnittstelle zwischen Forschung, Politik und Praxis.

### Literatur

- American Psychiatric Association (Hrsg.) (1994):** Diagnostic and statistical manual of mental disorders. DSM-IV. 4. Aufl. Washington, DC
- Bronfenbrenner, U. (1979):** The ecology of human development. Experiments by nature and design. Cambridge MA
- Crow, I./France, A./Hacking, S./Hart, M. (2004):** Does communities that care work? An evaluation of a community-based risk prevention programme in three neighbourhood. York
- Crijnen, A. A. M./Lier, P. van/Sar, R. van der (o.J.):** Het Taakspel, bouwsteen bij de preventie van agressief gedrag van schoolgaande kinderen-evaluatie van de effectiviteit van de interventie. Den Haag
- Damon, W. (1999):** The youth charter. How communities can work together to raise standards for all our children. New York, N.Y./London
- Developmental Research & Programs (DRP) (2000):** Communities that care. Prevention strategies. A research guide to what works. Seattle, WA
- DSP-Groep (2002):** Tussenevaluatie CtC. Amsterdam
- DSP-Groep (2004):** Eindrapportage CtC. Amsterdam

- Elder, G. H./Conger, R. D. (2000):** Children of the land, adversity and success in rural America. Chicago, Ill./London
- Feinberg, M./Greenberg, M./Osgood, W. (2002):** The effects of training community leaders in prevention science. Communities that care in Pennsylvania. In: Evaluation and Program Planning, 25. Jg., H. 3, S. 245-59
- France, A./Crow, I. (2001):** CtC. The story so far. York
- Furstenberg, F. F. (1999):** Managing to make it. Urban families and adolescent success. Chicago, Ill./London
- Hawkins, J. D./Catalano, R. F. (1992):** Communities that care. Action for drugabuse prevention. San Fransisco, CA
- Herrenkohl, T. I./Hawkins, J. D./Chung, I.-J./Hill, K. G./ Battin-Pearson, S. (2001):** School en community risk factors and interventions. In: Loeber, R./Farrington, D.P. (Hrsg.): Child delinquents, development, intervention and service needs. Thousand Oaks, CA/London/New Delhi, S. 211-247
- Jonkman, H. (2004):** Probleemgedrag voorkomen. In: Ince, D./Beumer, M./Jonkman, H./Vergeer, M. (Hrsg.): Veelbelovend en effectief. Overzicht van preventieprojecten en -programma's in de domeinen gezin, school, kinderen en jongeren en wijk. Utrecht, S. 15-31
- Jonkman, H./Broers, R./Rietveld, M./Dijk, B. van (2005):** Wijken gewogen. Het CtC-scholierenonderzoek (theorie, instrument, voorbeeld). Amsterdam
- Jonkman, H./Schnijders, J. (2005):** Probleemgedrag in cijfers. CtC-Bronnenboek. Utrecht
- Junger-Tas, J. (1996):** Jeugd en gezin. Preventie vanuit justitieel perspectief. Den Haag
- Junger-Tas, J. (1997):** Jeugd en gezin II. Naar een effectief preventiebeleid. Den Haag
- Keating, D. P./Herzman, C. (Hrsg.) (1999):** Developmental health and the wealth of nations. New York, N.Y./London
- Laan, P. van der (2004):** Jeugdcriminaliteit. In: Handboek Jeugdzorg. Houten, S. 1-21
- Lier, P. A. C. van (2002):** Preventing disruptive behavior in early elementary schoolchildren, impact of a universal classroom-based preventive intervention. Dissertatie. Rotterdam
- Lier, P. A. C. van/Crijnen, A. (2004):** Preventie van gedragsproblemen bij kinderen in Nederland. Richting een bewezen effectief preventief jeugdbeleid. In: Gerris, J. R. M. (Red.): Jeugdzorg en probleemgedrag. Opvoedingswaarden en vernieuwingen in aanpak. Assen, S. 77-93
- Loeber, R./Farrington, D. P. (1998):** Serious and violence juvenile offenders. Risk factors and successful interventions. Thousand Oaks, CA

- Loeber, R./Farrington, D. P. (2001):** Child delinquents, development, intervention and service needs. Thousand Oaks, CA/London/New Delhi
- Loeber, R./Slot, N. W./Sergeant, J. A. (2001):** Ernstige en geweldadige jeugddelinquentie, omvang, oorzaken en interventies. Houten/Diegem
- Moffit, T. (1997):** Neuropsychology, antisocial behavior and neighborhood contact. In: McCord, J. (Hrsg.): Violence and the childhood in the inner city. Cambridge, S. 116-170
- Office of Juvenile Justice and Delinquency (Hrsg.) (1996):** Report to the Congress, 1996
- Offord, D./Bennett, K. J. (2002):** Prevention. In: Rutter, M./Taylor, E. (Hrsg.): Child and adolescent psychiatry. 4. Aufl. S. 881-900
- Shaw, C./MacKay, H. (1969):** Juvenile delinquency and urban areas. A study of rates of delinquency in relation to differential characteristics of local communities in American cities. 2. überarb. Aufl. Chicago, Ill.
- Tremblay, R.E. (1999):** When children's social development fails. In: Keating, D.P./Herzman, C. (Hrsg.): Developmental health and the wealth of nations. New York, N.Y./London, S. 55-72



# Südafrika

Carol Bower

## Prävention und Schutz vor Kindesmisshandlung – Die Situation in Südafrika

Seit der Einführung der Demokratie in Südafrika und der relativ friedlichen Art des Übergangs aus der Apartheid hat das Land in der Welt den Ruf eines »Leuchtturms« der Menschenrechte. Die Kinder haben innerhalb der Verfassung eine besondere Stellung (Artikel 28), ihre Rechte stützen sich auf die UN-Kinderrechtskonvention sowie die Afrikanische Charta zu Rechten und Wohlfahrt des Kindes. Trotzdem befindet sich die Kindheit in Südafrika in der Krise; den Rechten vieler südafrikanischer Kinder wird täglich Gewalt angetan. Dies hat erhebliche Auswirkungen für die Kinder, als Opfer von Gewalt wie auch als Täter.

### 1 Die Bedingungen für Kindheit in Südafrika

#### 1.1 Gewalt

Südafrika ist ein gewalttätiges Land, in dem Säuglingsraub, Entführungen, Gewalt in Familien, Sexualmord, Tötungsdelikte im familiären Umfeld und Gewalt in der Öffentlichkeit weit verbreitet sind. Gewalt ist deshalb ein vorherrschendes Thema und wird von vielen Kindern deshalb als »normal« angesehen. Viele sind entweder Zeuge oder Opfer von Verbrechen. So gab es im Jahr 2000 z. B. mehr als 40.000 registrierte Fälle von Gewaltverbrechen an Kindern, darunter war etwa jeder zehnte ein Mord oder ein Mordversuch<sup>1</sup>. Das *Nationale Überwachungssystem für Verletzungen mit Todesfolge*<sup>2</sup> sammelt Daten zu solchen Verbrechen auch an Kindern und wertet Daten aus 36 Leichenhallen aus, sodass ca. ein Drittel dieser Todesfälle einbezogen ist. Nach diesen Ergebnissen waren 2003 bei 13 % der Todesfälle von Kindern zwischen null und 15 Jahren Verletzungen durch Schusswaffen oder andere Gegenstände ursächlich.

Häufig werden Kinder auch schon früh zu Tätern. Im ersten Halbjahr 2002 wurden 85.112 Kinder festgenommen, nachdem die Zahl der Inhaf-

1 Website of the South African Police Services, [www.saps.gov.za](http://www.saps.gov.za)

2 National Injury Mortality Surveillance System – NIMSS

tierungen von Kindern seit vier Jahren jährlich um etwa 10 % gestiegen war. Jährlich werden in Südafrika ungefähr 50.000 Entführungen gemeldet und an fast jeder zweiten sind Kinder unter 18 Jahren beteiligt; in 40 % davon sind unter 18-Jährige sogar die Täter.

## 1.2 Armut

Südafrika hat einen der höchsten Gini-Koeffizienten<sup>3</sup> und Armut und Arbeitslosigkeit sind hoch. Obwohl es der Wirtschaft gut geht, steigt die Arbeitslosigkeit, zwischen 1993 und 2002 um fast 10 %. Zwar sind kleine und mittlere Unternehmen wichtige Stützen des Wirtschaftssystems, aber wegen des Analphabetismus und des schlechten Ausbildungsniveaus haben die vielen ungelerten Arbeiter kaum eine Chance, sich erfolgreich selbstständig zu machen.

Je nachdem wie die Zahlen interpretiert werden, leben zwischen 10 und 14 Millionen Kinder in großer Armut<sup>4</sup>. Dies konnte auch die Kindergeldzahlung bis zum Alter von 14 Jahren kaum ändern. Viele anspruchsberechtigte Kinder haben keinen Zugang zu dem Geld, denn sie besitzen keinen Ausweis. Es gibt Millionen von Kindern in Südafrika, die sich buchstäblich mit dem Essen abwechseln.

Die große Armut trägt zur hohen Sterblichkeit von Kindern und Müttern bei. Dazu kommt, dass viele Kinder keine Schule besuchen und keinen Zugang zu angemessenem Schutz und Ernährung haben, die Zahl der Straßenkinder sowie Kinderhandel und kommerzielle sexuelle Ausbeutung zugenommen haben.

Die Schwierigkeiten der Kinder werden durch die AIDS-Epidemie noch verschlimmert. Es gibt immer mehr Kinder, die ohne Erwachsene leben, die sich um ihre jüngeren Geschwister und/oder sehr kranke Erwachsene kümmern müssen und dadurch selbst gefährdet sind.

## 1.3 Patriarchaler Ethos

Die südafrikanische Gesellschaft ist in all ihren Ausprägungen konservativ und patriarchal geprägt. Obwohl viele Frauen in wichtigen Positionen

3 Der Gini-Koeffizient oder auch Gini-Index ist ein statistisches Maß für Verteilungsgleichheit und je höher er ist, desto größer ist die Ungleichheit.

4 Bei einer Einwohnerzahl von 44.187.637 (Stand 2006)

und ihre Rechte in der Verfassung und in den Gesetzen geschützt sind, gelten Frauen und Kinder nach wie vor als »Besitz« des Mannes und die Gesellschaft schreibt Männern und Frauen fest definierte traditionelle Rollen vor.

Der Status von Frauen ist wesentlich durch ihre Beziehung zu Männern bestimmt: Vater, Ehemann, Sohn oder Bruder. Männlichkeit heißt stark sein und alles unter Kontrolle zu haben, zu wissen was man will und sich dafür einzusetzen, egal was es kostet. Männlichkeit ist eng verbunden mit einem aktiven Sexualleben und mit Anspruch auf Sex. Weiblichkeit bedeutet schwach und unterwürfig zu sein, unsicher zu sein, ob frau »nein« meint, wenn sie »nein« sagt. Weiblichkeit ist eng mit dem Wunsch verbunden, koste es, was es wolle, in einer Beziehung zu leben – selbst um den Preis, nicht über die eigene Sexualität bestimmen zu können.

Unter solchen Bedingungen gelten Kinder nur schwer als Personen mit eigenen Rechten.

#### 1.4 Die Geschichte Südafrikas und die Konsequenzen

Während der Apartheid galten die meisten Kinder in Südafrika als Bürger zweiter Klasse und ihre Bedürfnisse und Rechte wurden nur wenig beachtet. Die Rechtlosigkeit der Eltern und die systematische und gesetzlich gesicherte Unterdrückung ihrer Familien und Gemeinschaften führten dazu, dass ihr Platz auf der untersten Stufe der sozialen Versorgung und Unterstützung war. Geringe Bildungschancen trugen dazu bei, dass die Mehrheit der Südafrikaner ungelernnt blieb. Die auf Rassentrennung beruhende Förderung und Unterstützung erzeugte für die schwarzen Kinder eine Situation zunehmender Gefährdung.

Mangelhafter Zugang zu Wohnungen und zum Gesundheitswesen trugen dazu bei. Da Südafrika von einer weißen Minderheit regiert wurde, zählten schwarze Kinder, ihre Familien und ihre Bedürfnisse nichts und die meisten schwarzen Menschen wurden wie Fremde behandelt – sie gehörten in die widerrechtlich geschaffenen »homelands«. Diese unterentwickelten, überbevölkerten und abgelegenen ländlichen Gebiete sollten die schwarzen Kinder und deren Familien, die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung in Südafrika, versorgen. Es waren aber diese schwarzen »Ausländer«, die die weiße Ökonomie mit ihrer Arbeit in Gang hielten, doch führte dies nicht zu einer gerechteren Verteilung der Güter.

Der Aufstand der Kinder und Jugendlichen im Jahr 1976 löste schließlich den endgültigen Angriff gegen die Apartheid aus. An dieses Ereignis erinnert Südafrika an jedem 16. Juni mit dem *Nationalen Tag der Jugend*. Der Aufstand begann mit einem Protest gegen Afrikaans als Pflichtsprache im Unterricht. Damit wurde die absolute Macht einer Minderheitsregierung abgelehnt, es kam zu wachsender Unterstützung des Auslands und zu brutaler Unterdrückung durch die Apartheid-Regierung. Die Folgen dieser staatlichen Repressionen und der ungerechten und rassistischen Verteilung von Chancen und Ressourcen sind noch heute zu spüren.

Die zunehmend rigideren wirtschaftlichen, sportlichen und kulturellen Sanktionen durch die internationale Gemeinschaft zwangen schließlich die südafrikanische Regierung 1990 ihre Niederlage einzugestehen. Nelson Mandela und andere politische Gefangene wurden freigelassen, der *Afrikanische Nationalkongress* (ANC) und andere politische Organisationen zugelassen und Verhandlungen für ein demokratisches Südafrika eingeleitet. Die Marginalisierung der Kinder unter der Apartheid und deren bedeutende Rolle bei der Abschaffung des Systems haben dem »neuen« Südafrika eine besondere Verantwortung auferlegt. Die Kinder müssen für die Versäumnisse der Vergangenheit entschädigt werden.

## 1.5 Nationale und internationale Verpflichtungen

Südafrika hat neben anderen internationalen Menschenrechtsdokumenten, in denen Kinderrechte Gegenstand sind, 1995 die UN-Kinderrechtskonvention und 2002 die *Afrikanische Charta zu den Rechten und der Wohlfahrt des Kindes* ratifiziert. Und Artikel 28 der Verfassung Südafrikas verpflichtet die Regierung, die Rechte der Kinder zu schützen und Gesetze zu deren Schutz zu erlassen.

Seit Einführung der Demokratie hat Südafrika wichtige Rechtsreformen durchgesetzt. Diese waren durch die Ratifizierung der internationalen Menschenrechtsdokumente notwendig geworden und weil die meisten Gesetze aus dem Apartheid-Regime stammten .

Die wichtigsten Regelungen der UN-Kinderrechtskonvention sind:<sup>5</sup>

- Jedes Kind hat ein angeborenes Recht auf Leben. Die Vertragsstaaten gewährleisten in größtmöglichem Umfang das Überleben und die Entwicklung des Kindes. (Art. 6)
- Jedes Kind hat das Recht auf einen Namen von Geburt an und darauf, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben. (Art. 7)
- Kinder sollen nicht von ihren Eltern getrennt werden, außer von kompetenten Autoritäten und zu ihrem Wohlergehen. (Art. 9)
- Staaten sollen die Zusammenführung von Familien erleichtern, in dem sie die Einreise in oder die Ausreise aus ihrem Territorium erlauben. (Art.10)
- Eltern haben die vorrangige Verantwortung für die Erziehung eines Kindes, sie sollen dabei vom Staat angemessen unterstützt werden, auch durch die Einrichtung entsprechender Betreuungseinrichtungen. (Art. 18)
- Die Vertragsstaaten treffen entsprechende Maßnahmen, um Kinder vor jeder Form körperlicher oder geistiger Gewaltanwendung, Schandzuefügung oder Misshandlung, vor Verwahrlosung oder Vernachlässigung, vor schlechter Behandlung oder Ausbeutung einschließlich des sexuellen Missbrauchs zu schützen. (Art. 19)
- Bei Adoption gewährleisten die Staaten, dass dem Wohl des Kindes die höchste Bedeutung beigemessen wird, auch bei internationalen Adoptionen. (Art. 21)
- Behinderte Kinder haben ein Recht auf ein erfülltes und menschenwürdiges Leben sowie auf besondere Betreuung, die vom Staat unterstützt werden soll. (Art. 23)
- Kinder haben ein Recht auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit. Der Staat muss allen Kindern die Gesundheitsversorgung zukommen lassen mit besonderem Gewicht auf präventiven Maßnahmen, Gesundheitserziehung und der Reduzierung der Kindersterblichkeit. (Art. 24)
- Grundschulbildung ist verpflichtend und kostenfrei. Disziplin in der Schule soll auf eine Weise gewahrt werden, die der Menschenwürde des Kindes entspricht. (Art. 28)
- Bildung soll das Kind auf ein verantwortungsbewusstes Leben in einer freien Gesellschaft im Geist der Verständigung, des Friedens, der Toleranz, der Gleichberechtigung der Geschlechter und der Freundschaft zwischen allen Völkern vorbereiten. (Art. 29)
- Kinder aus Minoritäten sollen freizügig ihre eigene Kultur, Religion und Sprache leben. (Art. 30)

5 zitiert aus: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2000

- Kinder haben ein Recht auf Ruhe und Freizeit sowie auf freie Teilnahme am kulturellen und künstlerischen Leben. (Art. 31)
- Der Staat soll Kinder vor ökonomischer Ausbeutung schützen und dafür Sorge tragen, dass sie nicht für Arbeiten herangezogen werden, die Gefahren mit sich bringen, die Erziehung behindern oder die Gesundheit bzw. Entwicklung schädigen können. (Art. 32)
- Der Staat soll Kinder vor Drogenmissbrauch und dem Einsatz bei der Herstellung und beim Handel dieser Stoffe schützen. (Art. 33)
- Alle Anstrengungen müssen unternommen werden, um Kindesentführung und Kinderhandel zu unterbinden. (Art. 35)
- Für Vergehen, die vor dem 18ten Lebensjahr begangen wurden, dürfen weder die Todesstrafe noch lebenslange Freiheitsstrafe ohne die Möglichkeit vorzeitiger Entlassung verhängt werden. Kinder in Haft sollen von Erwachsenen getrennt werden. Sie dürfen keine Folter oder grausame und erniedrigende Behandlung erfahren. (Art. 37)
- Kinder unter 15 Jahren sollen keine Rolle in bewaffneten Konflikten einnehmen. Kinder, die diesen ausgesetzt sind, bedürfen speziellen Schutzes. (Art. 38)
- Kinder, die Opfer irgendeiner Form von Misshandlung, Vernachlässigung oder Ausbeutung wurden, müssen angemessene Behandlung, Maßnahmen zur Genesung und Rehabilitation erhalten. (Art. 39)
- Kinder, die in einen Gesetzesverstoß verwickelt waren, sollen in einer Weise behandelt werden, die das Gefühl für die eigene Würde und den eigenen Wert stärkt und auf eine Wiedereingliederung in die Gesellschaft zielt. (Art. 40)

Die *Afrikanische Charta zu Rechten und Wohlfahrt des Kindes*<sup>6</sup> garantiert den Kindern ähnliche Rechte wie die UN-Kinderrechtskonvention, aber sie sieht die Kinder mehr als Mitglieder einer Gruppe oder einer Gemeinschaft.

In der südafrikanischen Verfassung werden die Rechte aller Kinder betont. Dazu gehören<sup>7</sup>:

- a. Das Recht auf Namen und Staatsangehörigkeit von Geburt an.
- b. Das Recht auf familiäre bzw. elterliche Sorge oder auf angemessene Sorge, wenn das Kind aus der Familie herausgenommen wird.
- c. Das Recht auf ausreichend Nahrung, Schutz, Gesundheit und soziale Hilfen.

6 [www.africa-union.org/child/home.htm](http://www.africa-union.org/child/home.htm)

7 South African Constitution, Chapter 2 - Bill of Rights, Section 28

- d. Das Recht auf Schutz vor Misshandlung, Vernachlässigung, Missbrauch oder Erniedrigung.
- e. Das Recht auf Schutz vor Ausbeutung durch Arbeit.
- f. Das Recht auf Schutz vor Arbeit oder Dienstleistungen, die
  - im Kindesalter nicht angemessen sind oder
  - für das Wohlergehen des Kindes, seine Erziehung, seine physische oder mentale Gesundheit oder seine geistige, moralische und soziale Entwicklung schädlich sind.
- g. Das Recht darauf, nur wenn unbedingt erforderlich und dann auch nur so kurz wie erforderlich, geschlossen untergebracht zu werden und dann
  - nicht zusammen mit Personen über 18 Jahren und
  - entsprechend dem Alter des Kindes behandelt zu werden.
- h. Das Recht auf einen staatlich gestellten und bezahlten Verteidiger in Zivilverfahren, wenn dem Kind Ungerechtigkeit droht.
- i. Das Recht darauf, nicht in bewaffneten Konflikten eingesetzt und bei bewaffneten Konflikten geschützt zu werden.

## 2 Die Südafrikanische Regierung – Gesetze und Politik

Verbrechen gegen Frauen und Kinder zu bekämpfen und die Rechte von Kindern zu schützen, hat für die Regierung Priorität. Auf nationaler Ebene wurde dem *Büro für Kinderrechte* die Verantwortung für einen *Nationalen Aktionsplan für Kinder* übertragen.<sup>8</sup> Im Parlament wurde eine gemischte Kontrollkommission zur Verbesserung der Lebensbedingungen und Rechte von Kindern, Jugendlichen und Behinderten eingerichtet und erhielt den Status eines festen Ausschusses des Parlaments. Die Regierungen in den Provinzen müssen ebenfalls zentrale *Büros für Kinderrechte* (empfohlen wird eine Ansiedlung auf höchster Ebene) einrichten und schließlich sollen Kinderrechtsstellen auch in den Kommunen eingerichtet werden. Solche Einrichtungen sind aber erst in vier von neun Provinzen und in wenigen Kommunen vorhanden.

Kinder haben bei Bedarf in Südafrika bis zum Alter von 14 Jahren das Recht auf ein monatliches Kindergeld in Höhe von 170 Rand (ca. 22,00 €). Sie erhalten bis zum Alter von sechs Jahren kostenlose Gesundheitsversorgung, Bildung und Schulspeisung, in armen Gegenden sind diese

8 Das Büro ist an das Ministerium »The Presidency«, das auch für die Belange von Kindern, Jugendlichen und Frauen zuständig ist, angegliedert.

Leistungen bis zum Alter von 15 Jahren kostenlos. Pflegeeltern erhalten monatlich 720 Rand (ca. 93,00 €) Unterstützung und behinderte Kinder haben bei Bedarf Anspruch auf Förderung.

Der Stellenwert früher Bildung wurde erkannt und der *Sozialbericht*<sup>9</sup> von 1996 plädiert für spezielle Einrichtungen für benachteiligte Kinder unter fünf Jahren, die Sozialhilfe erhalten.

Ein *Hilfepplan für die frühkindliche Entwicklung*<sup>10</sup>, in dem Angebote für unter Vierjährige beschrieben und die Verantwortung der Systeme für Erziehung und Bildung, Gesundheit und soziale Entwicklung sowie des Büros des Präsidenten betont wird, wurde zwar entwickelt, ist bisher aber vom Kabinett noch nicht verabschiedet. Ein Vorschuljahr für alle fünf- bis sechsjährigen Kinder gehört seit 1994 zur Regierungspolitik, auf diesem Weg sollen zehn Jahre Schulbildung erreicht werden.

Im Justizsystem wurde in der *Nationalen Anklagebehörde*<sup>11</sup> eine *Abteilung für Sexualdelikte und Öffentliche Angelegenheiten*<sup>12</sup> eingerichtet. Sie regelt u. a. die zuständige Gerichtsbarkeit (die Kammern) und das Verfahren der Ermittlungen und Anklagen bei Sexualdelikten. Für Sexualdelikte zuständige Kammern müssen dafür speziell qualifiziert sein, zwei qualifizierte Vertretungen der Staatsanwaltschaft, einen Vollzeit-Richter, einen Sozialarbeiter, einen Verwaltungsangestellten, einen Fallmanager, einen Aufenthaltsraum sowie Zugang zu Mediation haben. Auch an anderen Gerichten gibt es spezielle Kammern, die diesem Modell ähnlich sind. Weitere Gesetze, die seit 1994 reformiert oder neu entwickelt wurden und die Auswirkungen für Kinder haben, betreffen die häusliche Gewalt, die Kinderhilfe, die schulische Erziehung, das Strafrecht (Sexualdelikte), das Kinderstrafrecht und die Kinderrechte ganz allgemein.

### 3 Die Nichtregierungsorganisationen (NGOs)

Während der Apartheid gab es in der Regel zwei Kategorien gemeinnütziger Organisationen:

- Die traditionellen und staatlich geförderten Wohlfahrtsorganisationen, die im staatlichen Auftrag nach Rassen getrennte und ungerechte Hilfen leisteten.

9 White Paper for Social Welfare

10 Early Childhood Development (ECD) Programme

11 vergleichbar der deutschen Bundesanwaltschaft

12 Sexual Offences and Community Affairs (SOCA) Unit

- Die nicht-staatlichen, oft in Opposition zum Staat stehenden und fast ausnahmslos durch entwickelte Länder geförderten Organisationen, die unabhängig von der Rasse oder anderen Einteilungen Menschen Hilfen anboten, die von den staatlich geförderten Wohlfahrtsorganisationen nicht angemessen unterstützt wurden.

Nach 1994 wurden den traditionellen Wohlfahrtsorganisationen die staatlichen Mittel drastisch gekürzt, sodass sie sich ebenfalls um die Finanzierung ihrer Arbeit bemühen mussten. Sie waren aber und sind noch immer die Hauptanbieter von Hilfen für viele Millionen gefährdete Südafrikaner. Allerdings verwischen sich die Grenzen zwischen den beiden Typen zunehmend und heutzutage können sich alle gemeinnützigen Organisationen mit bestimmten Angeboten (meist geht es um Hilfen für Opfer oder um Menschenrechte) um staatliche Mittel bewerben. Trotzdem gilt: die meisten der während der Apartheid nicht staatlich geförderten Organisationen erhalten auch weiter keine staatliche Finanzierung und die früher staatlich geförderten Organisationen sind weiterhin vom Staat abhängig.

Mit der Wahl der ersten demokratischen Regierung Südafrikas begann für den NGO-Sektor eine schwere Zeit. Viele der dort angestellten und ehrenamtlich tätigen Beschäftigten wurden in Regierungsämter berufen und hinterließen Lücken. Zudem wurden Gelder, die vorher direkt an die NGOs gezahlt wurden, nun über die Regierung verteilt und es gab mehr Konkurrenz um knappe Mittel. Tausende NGOs gaben auf, und die, die überlebten, waren kleiner, ärmer und rechenschaftspflichtig.

Es gibt dennoch immer noch viele NGOs und die Zivilgesellschaft hat auch in der Zukunft eine wichtige Rolle. NGOs und Staat mussten die Zusammenarbeit erst lernen und dies dauert weiterhin an.

## 4 Eine Einschätzung der gesetzlichen und politischen Rahmenbedingungen

### 4.1 Gesetze und Politik

Obwohl die Zahl der reformierten Gesetze beachtlich ist, repräsentieren sie doch nur einen kleinen Teil der Gesetze, die seit der Demokratisierung in Südafrika verabschiedet worden sind. Und die Durchsetzung der Gesetze nimmt viel Zeit in Anspruch. Die Arbeit am neuen Gesetz für Kinder begann zum Beispiel 1996, wurde in zwei Teile aufgeteilt, wovon der erste 2005 vom Parlament verabschiedet wurde. Der zweite Teil wird 2006 abgeschlossen sein. Ein Kinderstrafrecht und ein Sexualstrafrecht werden seit mehreren Jahren angekündigt, sind aber noch nicht verab-

schiedet. Das erst kürzlich verabschiedete *Nationale Gesundheitsgesetz* (2003) macht keine Aussagen zu den Ansprüchen der Kinder an die Gesundheitsdienste.

Auf politischer Ebene herrscht zudem eine ausgeprägte Ignoranz gegenüber den Bedürfnissen von Kindern und der Durchsetzung ihrer Rechte. Auch die Notwendigkeit interdisziplinärer Zusammenarbeit zur Umsetzung der Kinderrechte hat keinen hohen Stellenwert. Entscheidungen des Innenministeriums z. B. über die Einrichtung neuer Ämter berücksichtigen die Gebiete, in denen viele nicht registrierte Kinder aufwachsen, nicht. Immer noch werden viele Geburten amtlich nicht registriert, denn die zuständigen Ämter sind für viele Eltern auf dem Land praktisch unerreichbar. Das Fehlen einer Geburtsurkunde wirkt sich auf viele Aspekte im Leben eines Kindes aus, nicht zuletzt auf seinen Anspruch auf staatliche Hilfen und soziale Angebote. Ein anderes Beispiel liefert das Ministerium für Wasserversorgung, das die Zahl der in manchen Gebieten an von Wasser verursachten Krankheiten sterbenden Kinder nicht zur Kenntnis nimmt.

#### 4.2 Erbringung von Dienstleistungen

Zusätzlich zu diesen langsamen Entwicklungen sind die Anwendung vorhandener Gesetze und die Politik unkoordiniert, unqualifiziert und so selbst Ursache für ein »Trauma«. Während viele dem Staat die Verantwortung für die gesetzliche Förderung und Regelung des Kinderschutzes zuweisen, ist die Realität anders. Viele Dienstleistungen werden nämlich vom Staat an die NGOs delegiert, die meist unter finanziellem Druck sind und nur eingeschränkte Lohn- und Gehaltszahlungen erbringen können. Die sozialen Fachkräfte der NGOs haben etwa ein Drittel weniger Einkommen als vergleichbare Beschäftigte im Ministerium für Soziale Entwicklung und so müssen die NGOs mit unzufriedenen Beschäftigten und nicht zumutbarer Mitarbeiterfluktuation zurechtkommen. Die Folgen sind unerfahrene Beschäftigte mit hohen Fallzahlen und viel Arbeit bei Gericht. Dies schränkt die Möglichkeiten für die wichtige primäre und sekundäre Prävention der Misshandlung und Vernachlässigung von Kindern stark ein und so erhalten zu viele Kinder unadäquate Hilfen oder sie fallen völlig durch das soziale Netz.

## Eine Einschätzung der Rolle von Nichtregierungsorganisationen (NGOs)

Auch heute bieten NGOs einen Großteil der Hilfen für Arme und marginalisierte oder gefährdete Menschen an. Häufig geschieht dies in offizieller Partnerschaft mit dem Staat, was aber nicht immer staatliche Finanzierung bedeuten muss. Die Arbeit wurde zwar erkannt, aber nie angemessen entlohnt. Und es wurde kein Mindestangebot an Dienstleistungen festgelegt. Weil weder der Staat (der Hilfen leistet und fördert) noch die Nichtregierungsorganisationen (die Hilfen erbringen) deren wirkliche Kosten kennen oder wissen, was sie kosten dürfen, hat sich der Druck auf die Anbieter der Hilfen erhöht.

Hinzu kommt, dass viele NGOs oft in einem spezifischen Kontext tätig sind (so arbeiten sie z. B. mit HIV/AIDS infizierten Kindern oder Straßenkindern) und nicht die Ressourcen haben (weder finanziell noch sonst wie), um mehr als eng zugeschnittene Projekte zu machen. Eine Untersuchung des Instituts für Kinderrechte der Universität von Kapstadt (Berry/Guthrie 2003) berichtet zwar über viele starke gesellschaftliche Bewegungen bei bestimmten Themen, aber es gibt keine Allianzen, die die gesamte Bandbreite der Kinderrechte ganzheitlich und integriert angehen. Die Leistungsfähigkeit von Zivilgesellschaft und Staat sind offensichtlich begrenzt.

Die Fähigkeit der NGOs, in einem großen Bereich besonders leistungsfähig zu sein, wird durch mangelnde Zusammenarbeit und fehlenden Austausch von Informationen – vor allem zu best practice – unter den NGOs selbst und mit staatlichen Behörden eingeschränkt. Und es gibt wenig Kontrolle in der Arbeit und kaum Evaluationen. Dies, zusammen mit Personalabbau, starker Fluktuation beim Personal und extrem angespannter Finanzlage, führt dazu, dass sie viele bedürftige Kinder mit ihren Angeboten nicht erreichen.

So gilt, dass die für die NGOs vorhandenen Fördermittel des Staates und der vielen internationalen Hilfsorganisationen nicht richtig und nicht effektiv eingesetzt werden. Die Probleme beim Setzen von Prioritäten und mit der unnötigen Doppelung von Arbeit müssen überwunden werden.

## 6 Prävention und frühe Intervention – eine Herausforderung im Kontext von Kindheit

### 6.1 »Die Idee ist gut, aber zu teuer«

Forschungsergebnisse belegen, dass körperliche, sexuelle sowie emotionale Misshandlung und Vernachlässigung in der Kindheit Folgen für die physische, emotionale, intellektuelle und soziale Reife im Erwachsenenalter haben. Misshandlung und Vernachlässigung haben also auch Konsequenzen für die Gesellschaft im Ganzen. Wenn in Südafrika Erwachsene heranwachsen sollen, die eine gleichberechtigte und demokratische Gesellschaft gestalten können, dann muss Prävention in den Mittelpunkt rücken. Auch wenn Prävention erst mal teuer erscheint, sind die Kosten ohne sie weit höher. Dies belegen Studien in anderen Ländern.<sup>13</sup> Der Arbeitsausschuss der südafrikanischen Kommission zur Rechtsreform<sup>14</sup>, federführend für das Kindergesetz, empfahl Gesetzgebung und Politik einen gestuften Weg des Schutzes und der Förderung von Kinderrechten mit dem Fokus auf:

- Primäre, sekundäre und tertiäre Angebote.
- Gesunde Familien und Gemeinschaften.
- Verschiedene Formen früher Intervention bei Schwierigkeiten.
- Ein effektives Schutzsystem für Kinder mit der Möglichkeit der Reintegration in die Gesellschaft.

Ein gesetzlich festgelegter Rahmen, der vor allem die grundlegenden Rechte besonders gefährdeter Kinder schützen und durchsetzen will, ist

13 Laut einer Studie der Michigan State University liegen die Kosten von Prävention 19mal niedriger als die Kosten bei Nicht-Prävention. Berücksichtigt wurden Faktoren wie Geburtsgewicht, Kindersterblichkeit, besondere Förderung, Schutzangebote, Pflegschaft, Kriminalität von Jugendlichen und Erwachsenen sowie soziale Hilfen. Die teuersten Langzeitfolgen von Kindesmisshandlung und –vernachlässigung zeigen sich bei Kriminalität, in den USA werden diese auf Milliarden US-Dollar geschätzt. Eine australische Studie ermittelte die Langzeitkosten von Kindesmisshandlung und –vernachlässigung auf 1,3 Milliarden Aus\$ pro Jahr. Ebenfalls teuer kommt die Gesellschaft der Produktivitätsverlust durch die als Kind misshandelten Erwachsenen zu stehen, denn diese sind unverhältnismäßig oft von Arbeitslosigkeit betroffen. Der Produktivitätsverlust wird auf jährlich 656 Millionen US-Dollar geschätzt. Einer neuseeländischen Studie zufolge kosten der Verdienstaufschlag, die zusätzlichen Gesundheitskosten und die ungenutzten Möglichkeiten der als Kind Misshandelten jährlich 2,4 Milliarden Neuseeländische Dollar. ([www.leadershipcouncil.org](http://www.leadershipcouncil.org))

14 South African Law Reform Commission, SALRC

ein entscheidender Faktor für die Sicherung angemessener Bedingungen, in denen Kinder zu gesunden und motivierten Erwachsenen heranwachsen können. Er ist unerlässlich für die Prävention von Misshandlung und Vernachlässigung.

## 6.2 Prävention

### 6.2.1 Gesundheit

Auch wenn Südafrika aufgrund nationaler und internationaler Verpflichtungen jedes Kind grundlegend mit Nahrung, Schutz und Gesundheit versorgen muss, ist das Land für diese Aufgaben schlecht ausgestattet.

So

- liegt die Kindersterblichkeitsrate bei 45 (bezogen auf 1000 Geburten);
- stirbt eins von 22 Kindern vor seinem ersten Geburtstag;
- liegt die Sterblichkeitsrate während der ersten fünf Lebensjahre für Mädchen bei 67 und für Jungen bei 85 (bezogen jeweils auf 1000 Gleichaltrige).

Dies ist ein Ergebnis der extrem hohen Armut (drei von vier Kindern leben in Südafrika in Armut) und der HIV/AIDS-Infektionen – beide Faktoren sind eng verwoben und die Situation wird wahrscheinlich eher schlimmer als besser. Denn die armen Kinder sind krassen Ungleichheiten im Zugang zur Gesundheitsversorgung ausgesetzt, und das Erreichbare ist unzulänglich.

Der schlechte Zugang zur Gesundheitsversorgung für die Kinder, deren Lebensumstände diesen gerade besonders erforderlich machen, reicht bis zum erschwerten Zugang zu antiretroviralen Medikamenten<sup>15</sup>. Fachleute gehen davon aus, dass in Südafrika bereits 9 % der Jungen und 13 % der Mädchen HIV-positiv sind. Und viele erhalten keine antiretroviralen Medikamente. Der Zugang zu diesen Medikamenten wird zusätzlich erschwert, weil auf Kinder abgestimmte Versionen vor Ort nicht erhältlich sind.

Auch wenn es in den letzten Jahren deutliche Besserungen in der Gesundheitspolitik und bei den Gesundheitsprogrammen für Kinder gab, bleibt die Distanz zwischen Politik und Praxis groß. Die Gesundheitsindikatoren zeigen nach wie vor die Effekte der Armut und des mangelnden

15 Diese Medikamente werden in der Aids-Therapie eingesetzt.

Zugangs zu einer qualitativ angemessenen Gesundheitsversorgung. Dies gilt besonders auf dem Land.

Um die Rechte der südafrikanischen Kinder auf eine grundlegende Gesundheitsversorgung zu sichern, müssen die vorhandenen Ressourcen so genutzt werden, dass alle Kinder den gleichen Zugang haben. Dies muss auch für den Zugang zu den antiretroviralen Medikamenten gelten. Das ist aber noch nicht der Fall.

### 6.2.2 Lebensbedingungen

Das Recht auf eine Wohnung ist in der südafrikanischen Verfassung verankert und deren Qualität ist grundlegend für die Gesundheit und das Wohlergehen der Menschen. Räumliche Enge birgt eine Reihe von Risikofaktoren und wirkt sich negativ auf die körperliche, mentale und psychologische Entwicklung sowie das Wohlergehen von Kindern aus. Die meisten Kinder haben kein eigenes Zimmer und viele, eine genaue Zahl ist nicht bekannt, leben in Baracken ohne Wasseranschluss.

Die regelmäßige Belastung durch den Rauch von Holz und Petroleum, in Südafrika am häufigsten für Kochen und Heizen verwendet, ist für die Gesundheit von Kindern schädlich. Dazu kommen immer wieder Brände in den illegalen Siedlungen, bei denen häufig Kinder ums Leben kommen oder obdachlos werden. Und die Kinder müssen, wie alle Haushaltsmitglieder auch, täglich meilenweit laufen, um Holz zu sammeln.

Obwohl die Wasserversorgung seit 1994 wesentlich verbessert wurde und die meisten Haushalte nun Zugang zu fließendem Wasser haben, beträgt die Entfernung zur nächsten Wasserquelle in den ländlichen Gegenden für immer noch fast jeden fünften Haushalt mindestens einen Kilometer. Normalerweise haben die Mädchen im schulpflichtigen Alter die Verantwortung für das Wasserholen – fast jedes dritte Mädchen dieser Altersgruppe aus armen Haushalten verbringt täglich durchschnittlich eine Stunde damit, 75 Liter Wasser zu holen.

Während 1996 jeder zweite südafrikanische Haushalt Toiletten mit Wasserspülung hatte, benutzten die meisten Kinder Gruben-Latrinen und knapp jeder fünfte Haushalt hatte überhaupt keinen Zugang zu Toiletten. Auch wenn sich inzwischen einiges geändert hat, bleibt noch viel zu tun. Der allgemeine Zugang zu sicherer und sauberer Energie, zu sauberem Wasser und sanitären Einrichtungen ist notwendig, um Misshandlung und Vernachlässigung sowie die Verletzung grundlegender Rechte zu verhindern.

### 6.2.3 Bildung und Erziehung

Im Jahr 2000 wurden fast 12 Millionen Kinder an den etwa 27.000 öffentlichen Schulen angemeldet: Zwei Drittel in Grundschulen, der Rest in weiterführenden Schulen. Dazu kommen 280.000 Kinder in Vorschulklassen. Bildung und Erziehung haben für die südafrikanische Regierung höchste Priorität, 6 % des Bruttoinlandsprodukts wurden dafür bereitgestellt.

Dennoch wird vermutet, dass viele Kinder, vor allem im Vorschulalter, die Bildungseinrichtungen nicht besuchen<sup>16</sup>. Der Bildungsatlas (The Education Atlas 2000) gibt an, dass 1,2 Millionen schulpflichtige Kinder keine Schule besuchen und weitere 40.000 dies nur teilweise tun. Die meisten Fördereinrichtungen für Kinder gibt es in den Städten und in deren Nähe, sie sind für die Mehrzahl der Kinder deshalb nicht erreichbar.

Einflüsse auf den Schulbesuch haben die chronische Armut, der Mangel an Unterstützung durch die Familie, die langen Schulwege und, falls überhaupt vorhanden, die fehlende Sicherheit in den öffentlichen Verkehrsmitteln. Die Qualität der Schulen ist generell schlecht. Es gibt hohe Wiederholungsraten und die Chance auf einen Schulabschluss hängt vom Geschlecht, vom Wohnort und der Rasse ab. Zudem sind die Lehrer schlecht ausgebildet. Trotz der hohen nationalen Priorität, die das Thema genießt, sind die Bildungseinrichtungen materiell schlecht ausgestattet. Oft fehlt es an Wasser, sanitären Einrichtungen oder Energie, es gibt zu wenige Klassenräume und hohe Gewalttaten. Obwohl körperliche Strafen gesetzlich verboten sind, werden sie in Schulen angewendet.

Ein 13-jähriges Kind wurde in einer durch *Save the Children* (Schweden) beauftragten Studie wie folgt zitiert: »Die Lehrer schlagen uns mit einem Putzlappen. Ich musste daheim die Mutter ersetzen, babysitten, Windeln waschen, abspülen, alles im Haushalt habe ich selber gemacht ... Ich wurde auch in der Schule geschlagen. Meine Lehrer verstanden nicht, dass ich keine Zeit für Hausaufgaben hatte.«

Besonders Mädchen sind Opfer von sexueller Gewalt und Missbrauch – jedes dritte Mädchen in Johannesburg hat 1998 sexuelle Gewalt in der Schule erlebt. Human Rights Watch fand im Jahr 2000 in drei Provinzen heraus, dass Mädchen im Schulumfeld vielen Formen sexuellen Missbrauchs ausgesetzt sind, von sexualisierten Beleidigungen bis zu Vergewaltigungen. Täter waren Mitschüler und Lehrer.

<sup>16</sup> Es wird angenommen, dass nur 21 % der Kinder im Alter zwischen zwei und sieben Jahren Fördereinrichtungen besuchen.

Die Prävention von Misshandlung und Vernachlässigung sowie das Recht von Kindern auf Bildung können nicht garantiert und durchgesetzt werden, solange Schulen nicht allen Kindern zugänglich sind und solange sie nicht sicher sind und eine förderliche Umgebung für das Lernen bieten können.

#### 6.2.4 Sichere Familien

Vor dem Hintergrund

- des hohen Niveaus sexueller und sonstiger Gewalt gegen Kinder in den Familien,
  - der steigenden Zahl von Kindern, um die sich die Eltern nicht kümmern,
  - dem Mangel an Grundversorgung für viele Tausende und
  - dem Wohnungsmangel und der großen Armut, in der sie leben,
- wird deutlich, dass viele Familien Kindern keine Sicherheit bieten können.

Viele Kinder leben ohne Väter. Auch wenn die Anwesenheit des Vaters keine glückliche Kindheit garantiert, belegen Forschungen die negativen Wirkungen fehlender positiver männlicher Rollenmodelle für Kinder. Das Fehlen der Väter wirkt sich auf die materiellen Verhältnisse und auf das emotionale Umfeld aus.

Kinder, die in Unterküften mit Mängeln leben, sind den Gefahren von Verbrennungen durch offene Feuerstellen und durch Petroleum beim Kochen und Heizen ausgesetzt. Sie haben Hunger und nicht ausreichend warme Kleidung, sind häufig krank, haben körperliche Entwicklungsverzögerungen und wenige intellektuelle Anregungen.

Familien können diese Herausforderungen ohne staatliche Hilfen nicht meistern. Damit sie ihren Kindern Sicherheit bieten können, brauchen sie:

- angemessene und erschwingliche Wohnungen mit sanitären Einrichtungen, fließendem Wasser und Strom;
- kostenlose Gesundheitsversorgung und Bildung (auch wenn dies theoretisch heute bereits kostenlos ist, werden immer noch Gebühren erhoben, die viele faktisch ausschließen);
- die Vermittlung von Lebenstechniken verbunden mit der Genderfrage sowie von Selbstdisziplin und Mitgefühl für andere, damit eine Kultur der Menschenrechte und Raum für gewaltlose Konfliktlösungen und Respekt vor Andersartigkeit geschaffen werden;

- Soziale Hilfen zur Sicherstellung von ausreichender Ernährung für Kinder und Familien sowie
- Elternbildung und Unterstützung zum besseren Verständnis des Verhaltens und der Entwicklung ihrer Kinder.

Sicherheit in Familien bietet optimale Bedingungen für das Aufwachsen von Menschen, die selbstständig und friedlich mit ihren Nachbarn leben, die Wichtiges für ihre Gemeinden und ihr Land leisten und eine kommende Generation erfolgreich erziehen können. Der Schutz, die Förderung und die Verwirklichung von Kinderrechten beginnt in sicheren Familien.

#### 6.2.5 Sichere Gemeinden

Regierungsbehörden und NGOs haben kürzlich das Thema Sicherheit in den Gemeinden erörtert und festgestellt:

- Schulen und Schulgelände sind nicht sicher.
- Viele Vorschulkinder wissen tagsüber nicht, wo sie sich aufhalten sollen: ihre Eltern sind nicht zu Hause und ältere Geschwister noch in der Schule. So spielen sie oft mit Gleichaltrigen und werden nur unzulänglich von Nachbarn betreut.
- Das gilt auch für Schulkinder, besonders in den niedrigeren Klassen.
- Erholungsflächen wie Parks oder Spielplätze gibt es in den meisten Gemeinden kaum oder gar nicht.
- Angemessene sportliche oder kulturelle Angebote gibt es nur selten.
- In den Gemeinden spielen Alkohol- und Drogenmissbrauch eine große Rolle.
- Oft gibt es erhebliche Probleme mit Bandengründung, Drogen, Prostitution und illegalem Waffenbesitz.

Es gibt immer wieder Berichte, dass Kinder von zu Hause oder auf dem Schulweg entführt wurden. Oft werden die missbrauchten und schwer verletzten Körper dieser Kinder gefunden, manchmal verschwindet ein Kind auch ganz. Zwölfjährige Mädchen haben »bereitwillig« Sex mit Männern um die Dreißig oder Vierzig, um an Drogen zu kommen – vor allem an »tik«.<sup>17</sup>

17 TIK gehört zur Gruppe der Methamphetamine. Es ist ein leistungsfähiges, suchterzeugendes Reizmittel, das viele Bereiche des Zentralnervensystems beeinflusst. In Südafrika wird TIK gewöhnlich geraucht.

Die Regierung hat viel dagegen unternommen, aber die Korruption besonders auf örtlicher Ebene behindert dies. Das Vertrauen der Öffentlichkeit ist deshalb bis zu einem gewissen Maß untergraben. Die Regierung bemüht sich aber weiterhin, die Korruption zu bekämpfen und die Täter zur Rechenschaft zu ziehen.

Wenn Kinder geschützt werden sollen, müssen sie in sicheren Gemeinschaften leben und mit Chancen aufwachsen. Angebote nach der Schule und in den Ferien (einschließlich kultureller und sportlicher Angebote) können dazu beitragen und sollten auch für jüngere Kinder bereitgestellt werden, die nicht zu jeder Tageszeit von ihren Eltern betreut werden können.

### 6.3 Frühe Intervention

Bei der großen Zahl von Familien mit umfangreichen Herausforderungen und den vielen Gemeinden, in denen Kinder Gewalt, Misshandlungen und Vernachlässigungen ausgesetzt sind, wird deutlich, dass viele Kinder gefährdet sind. Sie brauchen gesetzliche Eingriffe, müssen vielleicht sogar aus der Familie entfernt werden. Bevor es so weit kommt, können aber angemessene Hilfen dazu beitragen, dass die Gefährdung reduziert wird. Frühe Interventionen können rechtliches Eingreifen verhindern und es Kindern ermöglichen, in den Familien und Gemeinden zu bleiben.

#### 6.3.1 Soziale Hilfen

Für Familien mit Schwierigkeiten sollten ausreichende Hilfen vorhanden sein. Bei niedrigen Einkommen, häuslicher Gewalt, Misshandlungen oder Vernachlässigungen, bei Krankheit der Kinder oder wenn sie die Schule nicht besuchen, sind frühe Interventionen notwendig, um Krisen zu vermeiden. Schulspeisungen, Arbeit mit Tätern, Bildung und Ausbildung, Beratung – dies wären zusammen mit anderen Angeboten früher Intervention.

#### 6.3.2 Finanzielle Hilfen

Wenn ein Haushalt kein Einkommen hat oder die Erwachsenen krank oder tot sind, dann sind finanzielle Hilfen notwendig. Alle Kinder unter 18 Jahren sollten einen Anspruch darauf haben (zur Zeit gilt dies nur bis 14 Jahre). Zusätzlich sollten Haushalte, in denen Kinder finanzielle Hilfen

erhalten, Essenspakete und Gutscheine für Kleidung (z. B. für Schuluniformen) sowie öffentliche Verkehrsmittel erhalten (z. B. um zur Schule oder in eine Klinik zu fahren).

### 6.3.3 Kinder im Konflikt mit dem Gesetz

Kinder gehören bei Konflikten mit dem Gesetz nicht ins Gefängnis. Es gibt viele Nachweise, dass Interventionen in frühem Alter Verhalten ändern können. Z. B. tragen frühe Interventions- und Präventionsprogramme entscheidend zur Reduzierung von sexuellen Delikten und zu Änderungen von Systemen bei, die sexuellen Missbrauch fördern. Notwendig ist Diversion für junge Menschen bei Gesetzeskonflikten, damit sie aus Fehlern lernen und ihre Taten wieder gut machen können. Gewaltprävention sollte das Risiko von Ausschluss reduzieren und Schutzfaktoren fördern, die möglicherweise fehlen. Es ist wichtig, die Kompetenzen junger Menschen zu nutzen und Chancen für deren Entwicklung zu schaffen. Dass diese Strategie an Bedeutung gewinnt, zeigt sich daran, dass Programme, die sich an die Jugend insgesamt richten, stärker gefördert werden als solche, die sich nur an »Risiko-Gruppen« wenden.

### 6.4 Interdisziplinärer Ansatz

Sollen Kinderrechte geschützt und gefördert werden, ist Zusammenarbeit aller erforderlich. Dies wird verstanden und akzeptiert, aber es bleibt unklar, wie dieses Ziel erreicht werden kann. Interdisziplinäre Planung und Finanzierung ist erforderlich, bevor interdisziplinäre Programme und Maßnahmen eingeführt werden können.

Das Kindergesetz schreibt die interdisziplinäre Zusammenarbeit auf staatlicher Ebene fest. Aber das allein reicht nicht, denn die Kooperationspartner sind auch außerhalb des staatlichen Systems vorhanden: NGOs sowie andere örtliche oder kirchliche Gruppen. Für sie alle wird es zukünftig immer wichtiger, dass die Zusammenarbeit im Interesse der Kinder funktioniert.

## Fazit

Ohne Zweifel haben Politik und Recht in Südafrika enorme Entwicklungen im Interesse der Kinder getan. Es gilt aber auch, dass der Lebensalltag vieler Kinder noch immer zahlreiche Wünsche offenlässt. Und Veränderungen in Politik und Reformen im Recht haben sich nicht immer unmittelbar auf das Leben der Kinder und ihrer Familien ausgewirkt. Es bleibt weiterhin viel zu tun.

## Die Autorin

**Carol Bower** ist Sozialwissenschaftlerin und Psychologin. Sie war Gründungsmitglied von »Rape Crisis Cape Town« und arbeitet seitdem im Bereich der Förderung und Sicherung von Kinderrechten und deren Umsetzung auf praktischer und angebotsorientierter Ebene. Seit dem Jahr 2000 ist sie Direktorin von RAPCAN, einer Organisation, die sich der Entwicklung von Präventionsstrategien gegen Kindesmisshandlung widmet.

## Literatur

**Berry, Lizette/Guthrie, Theresa (2003):** Rapid assessment. The situation of children in South Africa. Children's Institute, University of Cape Town, Cape Town

**Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2000):** Übereinkommen über die Rechte des Kindes. UN-Kinderrechtskonvention im Wortlaut mit Materialien. Berlin

**Children's poll. South African child rights survey. (2002):** In: Save the Children Sweden

**The Education Atlas. (2000):** In: Children's budget unit. Budgeting for child socio-economic rights. Government's obligations and the child's right to social security and education. The Popular Version. (2002) Cape Town

## Türkei

Handan Yokus Sevük

### Frühe Prävention in einem Land zwischen Tradition und Moderne

Wirksame Hilfen für Kinder sind eine wesentliche Grundlage für deren gesunde Entwicklung: körperliche Gesundheit, soziale und geistige Entwicklung sind nur möglich, wenn das Aufwachsen der Kinder zuhause, in der Nachbarschaft und in der Schule gefördert wird. Hilfen für Kinder werden normalerweise im Rahmen von eigenständigen Fachdiensten gewährt: Wohlfahrt, Gesundheit, Erziehung und soziale Hilfen gehören dazu. Kinder müssen als Persönlichkeiten betrachtet werden, deren Überleben, Aufwachsen, psychosoziale und kognitive Entwicklung miteinander verbunden und voneinander abhängig sind. Wenn Lücken in den öffentlichen Angeboten und Doppelungen in der Arbeit vermieden sowie Ressourcen möglichst effektiv genutzt werden sollen, dann ist eine übergreifende Zusammenarbeit von großer Bedeutung. Auf diese Weise kommt die Gesellschaft ihrer Verpflichtung zur Sozialisation von Kindern und Jugendlichen nach.

Die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen ist ein dynamischer Prozess. In diesem Prozess können sowohl Unterschiede in der persönlichen Entwicklung von Kindern als auch Schwierigkeiten durch die Umwelt, wie z. B. die rasche Urbanisierung und Industrialisierung, Migration und ökonomische Krisen, Familienprobleme und unzureichende Erziehung, wenig Interesse und Zuneigung, zur Entwicklung von Jugendkriminalität beitragen.

»Die Verhütung von Jugendkriminalität ist ein wesentlicher Bestandteil der Verbrechensverhütung in der Gesellschaft. Indem junge Menschen rechtmäßigen, für die Gesellschaft nützlichen Betätigungen nachgehen und eine humanistische Einstellung zur Gesellschaft und zum Leben annehmen, können sie eine Geisteshaltung entwickeln, die nicht kriminogen ist.«<sup>1</sup> (Riad-Leitlinie 1) »Die erfolgreiche Verhütung der Jugendkriminalität setzt Anstrengungen der gesamten Gesellschaft voraus, eine harmonische Entwicklung der Heranwachsenden zu gewährleisten, indem ihre Persönlichkeit von frühester Kindheit an geachtet und gefördert

1 Leitlinien der Vereinten Nationen für die Verhütung der Jugendkriminalität (Leitlinien von Riad), verabschiedet von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 14.12.1990; A/RES/45/112

wird.« (Riad-Leitlinie 2) Deshalb sind Sozialpolitik und Sozialisationsprozesse wesentliche Bestandteile früher Prävention.

## 1 Sozialpolitik

Sozialpolitik im Interesse der Kinder und Jugendlichen hat in der Jugendkriminalitätsprävention grundlegende Bedeutung. Sozialpolitik, die Jugendliche und ihre Familien und deren Wohlergehen so weit wie möglich unterstützt, wird Interventionen des Jugendgerichtsystems gering halten. Hilfeangebote für Kinder, bevor diese den Weg in die Kriminalität einschlagen, sind für frühe Prävention zentral.

Die Türkei befindet sich in einer Übergangsperiode und bemüht sich, die bisherige traditionelle Sozialpolitik für Kinder zu verändern.

Nach Artikel 41 der türkischen Verfassung ist die Familie die Grundlage der türkischen Gesellschaft und der Staat ist gehalten, deren Wohlergehen und vor allen Dingen das von Müttern und Kindern sicherzustellen. Das Gesetz zum Schutz der Familie<sup>2</sup> und ein neues türkisches Bürgerliches Gesetzbuch traten zum 1.1.2002 in Kraft. Weitere Gesetze im Sozialbereich und im Kinderschutz, ein Jugendgerichtsgesetz und das neue türkische Strafrecht, traten mit einigen Verbesserungen für den Schutz der Kinder und Familien zum 1. April 2005<sup>3</sup> in Kraft.

Neue rechtliche Regelungen für die Abteilung Kinder bei der Polizei wurden 2001 eingeführt, nach denen diese Abteilung neben polizeilichen jetzt auch administrative Aufgaben hat. Das Interesse der Polizei richtet sich auf solche Kinder, die Schwierigkeiten in der physischen, mentalen und moralischen Entwicklung haben und Hilfen brauchen. Die Abteilung ist für frühe Prävention zuständig, muss den Kindern Hilfe anbieten, die Gründe für das kriminelle Verhalten herausfinden, Hilfeangebote entwickeln und mit Schule, Familie sowie mit sozialen und gesundheitlichen Einrichtungen zusammenarbeiten. Nachdem über lange Jahre das Jugendgerichtsgesetz die Schutzmaßnahmen für Kinder allgemein fest-

2 Das Gesetz führte einige Schutzmaßnahmen ein, die durch das Familiengericht auf Grundlage der Anzeige der missbrauchten Frauen und Kinder oder durch den Staatsanwalt beschlossen werden. Um die Opfer und die anderen Familienmitglieder zu schützen, verfügt das Gesetz ebenfalls, dass die Person, die häusliche Gewalt ausübt, für eine Zeit der Wohnung oder dem Arbeitsplatz fern bleiben soll. Diese Schutzmaßnahme soll dazu dienen, die Parteien außer Sicht- und Hörweite zu halten.

3 Kinderprostitution, sexueller Missbrauch von Kindern, Kinderpornografie, sexuelle Ausbeutung, Misshandlung oder Vernachlässigung von Kindern sind strafbar.

schrieb, wurde es Mitte 2005 durch das Kinder- und Jugendschutzgesetz ersetzt. Darin wird der Schutz des Kindes in der Familie besonders betont und alle Maßnahmen müssen sich daran orientieren.<sup>4</sup>

## 2 Sozialisationsprozesse

In Anlehnung an die Leitlinien der Vereinten Nationen für die Verhütung der Jugendkriminalität (Riad-Leitlinien) sollte Prävention für die Politik zentral sein. Diese soll die erfolgreiche Sozialisation und Integration aller Kinder und jungen Menschen erleichtern, insbesondere durch die Beteiligung der Familien, der Gemeinschaft, von Gruppen Gleichaltriger, von Schulen, der Berufsbildung und der Arbeitswelt, aber auch durch freiwillige Organisationen. Gebührende Beachtung sollte der Persönlichkeitsentwicklung der Kinder und jungen Menschen geschenkt und sie sollten in den Sozialisations- und Integrationsprozessen als vollgültige und gleichberechtigte Partner akzeptiert werden. (vgl. Riad-Leitlinie 10)

Die wirtschaftliche Entwicklung, die schnelle Urbanisierung, die Binnenwanderung und die Bildungspolitik beeinflussen die Sozialisation der Kinder. Sie reduzieren den Erfolg früher Prävention. Das Zusammenspiel dieser Prozesse mit ungleichem regionalen Wachstum verschärft in der Türkei das geografische, wirtschaftliche und kulturelle Ungleichgewicht:<sup>5</sup>

- Es gibt zu wenig Verständigung zwischen den Verantwortlichen auf allen Ebenen und kaum Zusammenarbeit, sodass Unklarheiten und Konflikte über Rollen und Zuständigkeiten entstehen. Ein ähnlicher Mangel an Kommunikation zwischen Anbietern und Nachfragern von Leistungen reduziert die Effizienz und Effektivität der Leistungen.
- Die Ressourcen der sozialen Dienste sind nicht ausreichend und werden nicht immer effizient genutzt.
- Die Informationen über den Zustand der Kinder sind unvollkommen, und wenn sie existieren, gibt es häufig Probleme im methodischen Bereich.
- Verantwortliche vor Ort haben zu wenig Autonomie in Haushaltsfragen und in der Planung und Implementation lokaler sozialer Dienste.
- Ein Mangel an Informationen und Kompetenzen im Bereich der Organisation führt auf lokaler Ebene zu schlechter Mobilisierung bei sozialen Herausforderungen und im Gebrauch bürgerschaftlichen Engagements.

4 Nach § 5 sind dies Maßnahmen zur Information, Erziehung, Vorsorge, Gesundheit und Unterbringung.

5 [www.unicef.org/turkey](http://www.unicef.org/turkey) (Stand 14.09.2005)

Hinzu kommt, dass die Migration ein großes Problem für die Sozialisation und Integration von Kindern ist und so den Erfolg von früher Prävention gefährdet. Armut als Folge von Arbeitslosigkeit und Terror ist der Hauptgrund für die Migration aus den östlichen und südöstlichen Teilen in den Westen des Landes. Diese Binnenwanderung verursacht soziale Probleme und kulturelle Konflikte, die sich vor allem auf die Kinder auswirken. Familien aus verschiedenen Kulturen tun sich schwer, mit den unterschiedlichen Lebensbedingungen zurechtzukommen. Die Kinder sind unvorbereitet auf das urbane Leben in den Städten und werden von der dortigen Bevölkerung, mit ihren Vorurteilen gegen Migranten, abgelehnt. Eine Reaktion auf diese Probleme ist eine erhöhte Kriminalitätsrate unter Kindern, eine andere ist die steigende Zahl von Straßenkindern. Die Entwicklung und das Angebot angemessener Maßnahmen, wie z. B. pädagogische Arbeit mit Kindern und Eltern oder finanzielle Unterstützung in Notfällen sind Aufgaben von früher Prävention. Grundsätzlich haben im Sozialisationsprozess Familien, Erziehung, Kommunen und Medien jeweils eine wichtige Funktion.

## 2.1 Die Familie

»Jede Gesellschaft sollte den Bedürfnissen und dem Wohl der Familie und aller ihrer Mitglieder hohen Vorrang einräumen«. (Riad-Leitlinie 11)  
»Da die Familie die für die primäre Sozialisation des Kindes verantwortliche Grundeinheit ist, sollten sich Staat und Gesellschaft darum bemühen, die Einheit der Familie, einschließlich des erweiterten Familienverbandes, zu erhalten. Der Gesellschaft obliegt die Verantwortlichkeit, die Familie, die den Kindern Sorge und Schutz angedeihen lässt und die für deren körperliches und geistiges Wohl sorgt, dabei zu unterstützen. Entsprechende Einrichtungen, insbesondere auch Tagesstätten, sollten angeboten werden.« (Riad-Leitlinie 12)

In Übereinstimmung mit dem »Sozialstaatsprinzip« in der türkischen Verfassung von 1982 wurde 1986 eine »Stiftung für die Förderung sozialer Hilfen und Solidarität«<sup>6</sup> gegründet, die Menschen in sozialen Schwierigkeiten unterstützt.

Das Referat für soziale Dienste und Kinderschutz, 1983 als öffentliche Institution gegründet, bietet wirtschaftliche, soziale und psychologische Hilfestellungen vor allem für Kinder an. In erster Linie stellt das Referat Hilfen für Obdachlose und Kinder mit besonderem Schutz- und Hilfebedarf bereit.

6 Sosyal Yardimlasma ve Dayanismayi Tesvik Fonu

Die Familienberatungszentren, die in diesem Referat angesiedelt sind, unterstützen Familien, die Schwierigkeiten im wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und psychologischen Bereich haben. Bereits in 20 Provinzen sind solche Zentren eingerichtet.

1992 entwickelte das Referat Angebote, die sich an Familien richten und angemessene Unterstützung für die Erziehung und Eingliederung bereithalten, und startete damit ein Jahr später. Inzwischen gibt es 60 soziale Zentren, die bis Ende Mai 2004 etwa 250.000 Menschen mit ihren Angeboten erreichten. Diese Zentren arbeiten eng mit den Behörden vor Ort, Universitäten, NGOs und Ehrenamtlichen zusammen.

## 2.2 Erziehung

### 2.2.1 Elternerziehung

1992 hat das Türkische Institut für Familienforschung mehr als 6000 Familien mit Kindern zwischen fünf und 12 Jahren zur »Kindererziehung innerhalb der Familien« befragt.

Ein Ergebnis war, dass vor allem in ländlichen Gebieten, in denen die Kinderzahl in Familien hoch, das Bildungsniveau der Mütter und das Familieneinkommen niedrig ist, eine rigide Erziehung befürwortet und durchgeführt wird. Die Mehrheit der türkischen Mütter erzieht ihre Kinder nach einer »effizienten Kindererziehungsmethode«, d. h. Kinder werden mit Zuwendung, Freundlichkeit und Mitgefühl erzogen, aber auch mit Disziplin.

In der Türkei hat Familienbildung zwar keinen hohen Stellenwert, aber Familien sollten Wissen darüber erwerben, wie Kinder erzogen werden sollen und wie Kindesmisshandlung verhindert werden kann. Derzeit finden in 29 Sozialzentren in 17 Provinzen einige Projekte im Bereich der Elternbildung, der Verbesserung von Familienbeziehungen und im Umgang mit der Freizeit der Kinder statt<sup>7</sup>. In öffentlichen Erziehungszentren werden Mütter in Erziehungsfragen fortgebildet. Im Rahmen des Grundschulprojektes von UNICEF sind unter Mithilfe von NGOs verschiedene Erziehungsprogramme für Eltern eingeführt worden.

7 UNICEF 2001-2005

## 2.2.2 Kindererziehung

Ein Ziel der Regierung ist es, öffentliche Erziehung für alle Kinder zugänglich zu machen. Es wird allgemein anerkannt, dass die Kindheit bis zum sechsten Lebensjahr die wichtigste Zeit für den Erziehungsprozess ist, in der die Entwicklung der Persönlichkeit entscheidend geprägt wird. Allerdings beginnt die Schulpflicht in der Türkei trotzdem erst mit sechs Jahren.

Nur wenige Kinder können einen Kindergarten besuchen, der sie auf den Schulbesuch vorbereitet. Die Mehrheit der türkischen Kinder hat keine Chance auf eine solche Vorbereitung.

## 2.2.3 Vorschulerziehung

Die Riad-Leitlinien betonen ausdrücklich, dass Vorschulerziehung und andere angemessene Angebote, unter Einschluss von Tagespflege, angeboten werden sollen (Leitlinie 12). Die Vorschulerziehung, obwohl der erste Schritt öffentlicher Erziehung, ist in der Türkei jedoch keine Pflicht. Zuständig für diesen Bereich sind das Ministerium für nationale Erziehung, mehrere öffentliche Einrichtungen und private Schulen. Mit der Vorschulerziehung sollen die Kinder lernen, sich selbst zu behaupten, eine unabhängige Persönlichkeit zu werden und Selbstkontrolle zu gewinnen. Einige Programme der Vorschulerziehung wurden seit 1991 von der türkischen Regierung gemeinsam mit UNICEF entwickelt.

Die zentrale Leitung für die Vorschulerziehung wurde 1992 im Ministerium für nationale Erziehung angesiedelt, um Hilfen für Fragen der Pädagogik und Verwaltung in Einrichtungen der Vorschulerziehung bereitzustellen.

Auch in privaten Schulen gibt es Vorschulerziehung, die unter Aufsicht des Ministeriums für nationale Erziehung steht. Um Kinder zwischen drei und sechs Jahren zu erziehen, wurden Kindergärten gegründet. Einige Grundschulen bieten in einem speziellen Klassenraum Vorschulerziehung an. Kinder zwischen fünf und sechs Jahren besuchen diese oder den Kindergarten.

In den Regelungen für Einrichtungen der Vorschulerziehung von 2004 wurden als Leitlinien festgelegt: 1. die Sicherung körperlicher, geistiger und emotionaler Entwicklung der Kinder; 2. die Vermittlung von Gefühlen, Respekt, Partizipation, Verantwortung, Toleranz und Solidarität; 3. die Entwicklung von Vorstellungskraft, Kreativität und kritischem Denken, die in die Kommunikationskompetenz miteinbezogen werden sollen. Und schließlich gehört auch die Vorbereitung auf die Schulerziehung (Art. 6)

dazu. Die Vorschulerziehung dauert mindestens 180 Tage und wird ganz- oder halbtags durchgeführt (Art. 8).

Im Augenblick ist die Vorschulerziehung nur für eine begrenzte Zahl von Kindern zugänglich. Im Rahmen des Grundschulprojektes werden etwa 1900 Dorfschulen, die durch den täglichen Transport der Kinder in zentrale Schulen überflüssig geworden sind, durch den Staat zu Vorschulen umgestaltet.

### Einschulungen 2002-2003

Vorschule	7.6 %	7.3 %	7.8 %
Grundschule	96.3 %	91.8 %	100 %
Secondary	66 %	57.2 %	74.3 %
Tertiary	34.9 %	29.7 %	39.9 %
	Total	Mädchen	Jungen

\*MoNE, Research, Planning and Coordination Committee 2003

Heute gibt es in der Türkei etwa 7,3 Mio Kinder unter sechs Jahren, im Vorschulalter (vier bis sechs Jahre alt) sind etwa 2,7 Mio Kinder. Im Schuljahr 2003/2004 unterrichteten 19.122 Lehrer (Erzieher) in 13.692 Vorschuleinrichtungen 358.499 Kinder. 92,74 % dieses Angebotes wurden vom Ministerium für nationale Erziehung bereitgestellt, der Rest (7,26 %) von der Behörde für soziale Dienste und Kinderschutz und anderen Institutionen. Eine Untersuchung der Abteilung für Forschung, Planung und Korrelation hat im Schuljahr 2003/2004 die Einschreibungsrate mit 13,2 % ermittelt. Leider ist diese Rate ziemlich niedrig. Einige Gründe dafür sind:

- Familien wissen nicht um die Bedeutung der Vorschulerziehung.
- Die Zahl der Kinder in diesem Alter nimmt schnell zu.
- Vorschulerziehung ist nicht verpflichtend.
- Der traditionelle Erziehungsgedanke in Familien lautet: Erziehung beginnt in der Grundschule.
- Vorschulerziehung ist nicht umsonst.

## 2.2.4 Schulpflicht

Die in der Proklamation zur türkischen Republik zur Pflicht erklärte Grundschulerziehung wurde 1982 in Artikel 42 der türkischen Verfassung festgeschrieben. Die Schulpflicht gilt für alle Kinder von sechs bis 14 Jahren (Grundschule). Öffentliche Schulen sind kostenlos, es gibt aber auch private Schulen. 2002 hat die »Stiftung für die Förderung sozialer Hilfen und Solidarität« in sechs Provinzen finanzielle Hilfen für Familien von Schülern und Schülerinnen aus den untersten 6 % der Einkommensgruppen bereitgestellt, um den Schulbesuch sicherzustellen. In den Schulen werden Hilfen sowie psychologische Beratung angeboten und die soziale Entwicklung der Kinder wird beobachtet. Die Fachdienste erkennen problematische Entwicklungen und setzen sich mit diesen auseinander. Allerdings können diese Beratungsstellen angesichts weniger Einrichtungen, in die Schüler und Schülerinnen weiterverwiesen werden könnten, und aufgrund der hohen Schülerzahlen nicht zufriedenstellend im Sinne früher Prävention arbeiten.

## 2.2.5 Gender

Geschlechterunterschiede sind in der Türkei innerhalb der Erziehung nach wie vor von Bedeutung. Dies gilt vor allem für die südöstlichen Regionen und das östliche Anatolien. In einigen Provinzen besuchen mehr als die Hälfte der Mädchen zwischen sieben und 13 Jahren keine Schule, in einigen ländlichen Gebieten sind sogar mehr als 60 % der Mädchen zwischen elf und 15 Jahren nicht in der Schule angemeldet. Sowohl wirtschaftliche als auch soziale Faktoren haben diese Zahlen ansteigen lassen. Auch wenn die Schulerziehung kostenlos ist, müssen Schuluniformen und -materialien bezahlt werden. Weil viele Familien sehr arm sind, ist der Beitrag der Kinder zum Haushaltseinkommen nach wie vor sehr wichtig. Und wenn beide Eltern arbeiten, sind normalerweise die älteren Mädchen dafür verantwortlich, auf ihre jüngeren Geschwister aufzupassen.

Kinder, vor allem Mädchen, müssen oft auf den Schulbesuch verzichten, damit sie den Eltern im Haus oder auch bei der Landwirtschaft helfen. Die Eltern, die selbst Analphabeten sind oder nur wenige Jahre die Schule besucht haben, sehen keinen Sinn darin, ihre Töchter zur Schule zu schicken.

Andererseits sind, nach dem Rückgang der Kinderzahl in den ländlichen Gebieten, die Pro-Kopf-Kosten für den einzelnen Schulplatz gestiegen. Um hier zu einer Lösung zu kommen, wurden Schulbusse für Kinder aus

bevölkerungsarmen Gegenden in Schulen bevölkerungsreicherer Gebiete eingeführt. Dies verursacht jedoch neue Probleme vor allem bei eher an Traditionen gebundene Eltern, die ihren Töchtern in der Pubertät nicht erlauben, zusammen mit Jungen im Bus zu fahren. Eine Folge davon sind hohe Schulausfall-Raten bei den Mädchen.

- Eine hohe Hürde für den Schulbesuch von Mädchen liegt in vielen Teilen der Südosttürkei in Schließungen von Schulen und Klassenräumen.
- Viele Kinder haben weite Schulwege – 57.000 werden täglich in Südostprovinzen mit dem Bus zur Schule gebracht, davon sind nur 21.000 Mädchen. Während des Winters sinkt der Schulbesuch entsprechend dem Schneefall und der gesperrten Straßen.
- Weitere 52.000 Kinder, die weit entfernt von der nächsten Schule leben, brauchen am Schulort eine Unterkunft. Eltern finden es schwierig, unter solchen Bedingungen ihre Kinder in die Schule zu schicken. Auch der sehr schlechte Zustand mancher Schulen, so z. B. das Fehlen von Toiletten und fließendem Wasser, hält Eltern davon ab, ihre Kinder zum Schulbesuch anzumelden.
- Wirtschaftliche Not ist ebenso ein wichtiger Grund, warum Mädchen nicht zur Schule gehen. Armut lässt die Eltern das tägliche Überleben als Hauptziel ansehen.
- Die schweren Lebensbedingungen, bei denen alle Kräfte gebündelt werden müssen, machen die Kinder zu reinen Arbeitskräften, die zum Familieneinkommen beitragen müssen.
- Kulturelle und patriarchalische Familienstrukturen bevorzugen die Bedürfnisse der männlichen Familienmitglieder gegenüber den weiblichen. Dies wird selbst von Frauen und Mädchen übernommen.
- Viele Familien halten die frühe Verheiratung der Mädchen für wichtiger als den Schulbesuch, sodass viele Mädchen für ihren Beitrag im Haushalt zuhause gehalten werden.
- Das Fehlen positiver weiblicher Rollenmodelle in ländlichen Regionen bedeutet, dass es wenig gibt, was die Erwartungen von Mädchen wecken könnte. Obwohl ein Drittel der Lehrkräfte weiblich ist, sind die meisten von ihnen eher in Städten als in den Dörfern angestellt.

Familien, die auf die Bildung ihrer Kinder setzen, finden nur wenige Gelegenheiten für einen Übergang in weiterführende Schulen. Selbst die acht Pflichtjahre werden zum Problem, weil in vielen Dörfern nur noch fünf Schuljahre angeboten werden. Dieser »erzwungene« Ausfall ab der fünften Klasse addiert sich zu den in der Statistik erfassten schulpflichtigen Kindern und Jugendlichen, die nicht zur Schule gehen.

Wirtschaftliche Not ist eine weitere Hürde für den Schulbesuch der Mäd-

chen, vor allem in den ärmeren ländlichen Regionen und Stadtvierteln der Türkei. Viele Familien wollen, dass ihre Kinder arbeiten oder zuhause im Haushalt helfen. Dieses Verhalten ist weltweit nur allzu bekannt – vor allen Dingen den Förderern von mehr Bildung für Mädchen. Denn unter schwierigen Umständen ist der Schulbesuch der Töchter das erste, was geopfert wird. Der Soziale Solidaritätsfond hat Gegenmaßnahmen entwickelt und bietet Eltern Hilfen an, die unter anderen Umständen ihre Töchter gerne zur Schule schicken würden. Die finanzielle Unterstützung (abhängig von der Konstanz des Schulbesuchs und vom Schulerfolg) ist für Mädchen in Grundschulen um 20 % bzw. in weiterführenden Schulen um 40 % höher als für Jungen.

## 2.3 Kommune und Kinderschutz

Die Kommune hat innerhalb der frühen Prävention eine bedeutende Rolle. Gemeindebezogene Hilfen und Programme, die sich auf die besonderen Bedürfnisse, Probleme, Interessen und Sorgen der Kinder beziehen und ihnen und ihren Familien angemessene Beratung und Unterstützung bieten, müssen entwickelt werden. Die Gemeinden sollten besondere Verantwortung für Obdachlose/Straßenkinder sowie Kinder in schwierigen Lebenslagen übernehmen. Schutz und Hilfe für diese sind im Rahmen früher Prävention wichtig, da sie soziale Risikogruppen darstellen. Die Regierung sollte Maßnahmen entwickeln, die den Zusammenhalt und die Harmonie in den Familien unterstützen und die Trennung der Kinder von ihren Eltern verhindern, außer unter solchen Umständen, in denen das Wohlergehen und die Zukunft der Kinder gefährdet sind und keine akzeptable Alternative möglich ist. Dies wird nicht nur in der UN-Kinderrechtskonvention und in den Riad Leitlinien gefordert, sondern auch in der türkischen Verfassung. Vor diesem Hintergrund werden die von der Türkei eingeleiteten Maßnahmen vorgestellt.

### 2.3.1 Finanzielle Hilfen

»Der Staat sollte durch grundsatzpolitische Maßnahmen günstige Voraussetzungen für ein Aufwachsen der Kinder in stabilen und geordneten Familienverhältnissen schaffen. Für Familien, die zur Überwindung instabiler Verhältnisse oder bei der Bewältigung von Konfliktsituationen Hilfe benötigen, sollten entsprechende Hilfeangebote bereitgestellt werden.« (Riad-Leitlinie 13)

Die türkische Regierung unterstützt solche Familien finanziell, damit die Kinder nicht von den Eltern getrennt werden müssen. Denn unter schwierigen ökonomischen Verhältnissen können Familien sich nicht ausreichend um ihre Kinder kümmern. Dies war das Ergebnis einer Untersuchung, die von türkischen Fachkräften der Sozialarbeit durchgeführt wurde.

Bis heute haben 950 Kinder und Familien, die bei der Behörde für soziale Dienste und Kinderschutz Anträge gestellt haben, finanzielle Hilfen erhalten. Die Behörden fördern außerdem Pflegestellen und Adoptionen für andere Kinder in schwierigen Verhältnissen.

### 2.3.2 Möglichkeiten des Kinderschutzes

»Wenn stabile und geordnete Familienverhältnisse fehlen, wenn die Bemühungen der Gemeinschaft, den Eltern in dieser Hinsicht Beistand zu leisten, fehlgeschlagen sind und die erweiterte Familie diese Rolle nicht ausfüllen kann, sollten andere Unterbringungsmöglichkeiten, insbesondere auch in Pflege- und Adoptivfamilien, in Betracht gezogen werden.....« (Riad-Leitlinie 14)

### 2.3.3 Pflegekinderwesen

Das Pflegekinderwesen hat an Bedeutung sehr gewonnen seit die türkische Regierung 1995 die UN-Kinderrechtskonvention ratifiziert hat. Es orientiert sich an den Richtlinien von 1993.

Erste Versuche mit Pflugschaftsstellen gab es bereits seit 1949, diese wurden 1952 fortentwickelt. Ziel von Pflugschaft ist es, angemessenen Schutz für solche Kinder bereitzustellen, die nicht länger zuhause leben können oder die kein Zuhause mehr haben. Pflegefamilien fördern die Kinder und bieten ihnen gleichzeitig die Chance, weiterhin Kontakte zur Herkunftsfamilie, zur Schule und zu ihrem bisherigen sozialen Umfeld zu behalten. So werden nicht nur die Kinder unterstützt, sondern auch ihre Not leidenden Familien.

Derzeit werden 575 Kinder im Pflegekinderwesen betreut. Die betreuenden Familien erhalten pro Kind eine angemessene Vergütung. Maximal drei Kinder können zur gleichen Zeit in einer Pflegefamilie untergebracht werden.

### 2.3.4 Adoption

Eine andere Möglichkeit des Kinderschutzes ist die Adoption. In Anlehnung an § 21 der UN-Kinderrechtskonvention sollen »Vertragsstaaten, die das System der Adoption anerkennen oder zulassen, gewährleisten, dass dem Wohl des Kindes bei der Adoption die höchste Bedeutung zugemessen wird«. Adoptionen stehen unter Aufsicht der Behörde für soziale Dienste und Kinderschutz und können nur mit Zustimmung des Gerichts beschlossen werden.

Nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch müssen Personen, die eine Adoption beantragen, älter als 30 Jahre oder mehr als fünf Jahre verheiratet sein. Im Jahre 2003 wurden 419 Kinder von Familien adoptiert. Nach Angaben der Behörde für soziale Dienste und Kinderschutz befanden sich am Ende des Jahres 2003 etwa 7400 Kinder in Adoptionen.

### 2.3.5 Kinderheime

Als letzte Lösung für Kinder, die nicht in Pflegschaft oder Adoption vermittelt werden können, bleiben die Kinderheime. Diese staatlichen Heime sind stationäre soziale Einrichtungen, in denen die physische, erzieherische, psychologische und soziale Entwicklung von Kindern zwischen null und zwölf Jahren gefördert werden soll. Derzeit sind mehr als 9000 Kinder in 86 Heimen untergebracht.

### 2.3.6 Projekt zur Reduzierung nachteiliger Effekte der Heimunterbringung

Die meisten Heimkinder sind zwischen fünf und zwölf Jahre alt. Weil sie in den Heimen mit mehr als 100 Gleichaltrigen zusammenleben, werden sie dort leider mit sozialen und psychischen Problemen konfrontiert, die ihnen die Integration in die Gesellschaft zusätzlich erschweren. Viele werden drogenabhängig, zu Straßenkindern oder kriminell, wenn sie die Heime verlassen. Ein Projekt mit Namen »Sevgi Evleri Projesi«<sup>9</sup> wurde nicht nur im Hinblick auf diese Entwicklungen eingeführt, sondern auch, um angemessene Angebote für die wirklichen Bedürfnisse der Kinder zu machen. In den Einrichtungen dieses Projektes leben sie in kleineren und unabhängigen Einheiten von vier, sechs oder maximal acht Kindern. Jedes Heim hat eine verantwortliche Mutter und Fachkräfte aus Medizin, Psychologie, Pädagogik sowie Sozialarbeit. Die psychosoziale Erziehung der

9 Projekt der Zuneigung

Kinder wird beobachtet. Soziales und kulturelles Training sowie Aktivitäten im Freizeitbereich werden angeboten. Daneben wird in einigen Heimen auch ökologische Landwirtschaft betrieben. Derzeit leben 196 Kinder in 38 Heimen.

### 2.3.7 Kinder- und Jugendzentren

Kinder- und Jugendzentren sind stationäre und ambulante soziale Angebote, die Kinder und ihre Familien mit Beratung und Hilfeangeboten unterstützen. In diesen Zentren untersuchen Fachkräfte aus Sozialarbeit und Psychologie die Familiensituation und den psychischen, sozialen und erzieherischen Zustand jedes Kindes.

Laut Auskunft der 39 Kinder- und Jugendzentren erreichten sie im Jahr 2003 mit ihren Angeboten 33.247 Kinder, im Januar 2005 waren es bereits 43 Einrichtungen, die 41.982 Kinder erreichten.

Die Kosten pro Kind, das in einer öffentlichen Institution gefördert wird, lagen bis zum Juli 2005 monatlich ca. bei 200-225 neue türkische Lira (ca. 130-140 €), danach bei ca. 160 neue türkische Lira (ca. 100 €). Die Behörde für soziale Dienste und Kinderschutz entwickelt derzeit ein Projekt, das die Zahlungen pro Familie auf 200 Millionen Lira steigert. So können, statt ein Kind ins Heim zu schicken, drei Kinder nahe der Familie unterstützt werden. Durch dieses Projekt, das 2005 beginnen soll, werden Kinder nicht mehr von ihren Familien getrennt.

### 2.4 Medien und frühe Prävention

Die Medien müssen sich stärker als bisher ihrer herausragenden sozialen Rolle und Verantwortung im Kontext der frühen Prävention bewusst werden. Deshalb sollten die Medien statt Pornografie, Drogen und Gewalt zu verbreiten, stärker über bestehende Hilfen und Angebote für Kinder informieren.

Prinzipiell unterstützen in der Türkei die Medien und insbesondere das Fernsehen die Entwicklung von Kindern, indem sie kindgerechte Informationen liefern und die Rechte von Kindern unterstützen.

Das Gesetz zum Schutz der Kinder vor schädlichen Veröffentlichungen, vor allen Dingen Pornografie, und das Pressegesetz von 2004 bieten einige Möglichkeiten, um die negativen Auswirkungen solcher Veröffentlichungen für Kinder zu vermeiden. Darüber hinaus hat das oberste Kontrollgremium für Radio und Fernsehen Möglichkeiten der legalen Kontrolle, um schädliche Auswirkungen der Programme auf die Kinder zu verhindern.

### 3 Ausgewählte Präventionsprojekte

Um die Entwicklungen in der Türkei etwas anschaulicher zu machen, sollen einige Projekte, die im Rahmen jugendpolitischer Programme für den Kinderschutz entwickelt worden sind und die indirekt die frühe Prävention unterstützen, vorgestellt werden.

#### 3.1 Projekt zur Kinderbetreuung sowie zu Entwicklung und Schutz von Kindern und Jugendlichen

Staatliche Verfassungsorgane versuchen die UN-Kinderrechtskonvention mit ihren Prinzipien und Forderungen in der Türkei zu etablieren. In der Türkei ist die Behörde für soziale Dienste und Kinderschutz für die Umsetzung der Konvention verantwortlich.

Mit Blick auf Artikel 28 der UN-Kinderrechtskonvention, der das Recht auf Erziehung betont, wird ein Projekt für Kinderbetreuung sowie für Entwicklung und Schutz von Kindern und Jugendlichen entwickelt. Ziele des Projektes sind die Förderung von Vorschulerziehung, regelmäßigem Schulbesuch und die Reduzierung von Schulversagen. Zielgruppen des Projekts sind Kinder über sieben Jahre, die nicht zur Schule gehen und Kinder, die keine Vorschulerziehung hatten. Das Projekt wird von der Leitung der Behörde für soziale Dienste und Kinderschutz gemeinsam mit dem Amt des Gouverneurs in Kooperation mit öffentlichen Einrichtungen, Niederlassungen internationaler Organisationen, Universitäten, lokalen Behörden sowie NGOs durchgeführt.

Ein weiteres Projekt, mit dem Vorschulerziehung ausgebaut und Kindergärten eingerichtet werden sollen, wird von der Weltbank finanziert.

#### 3.2 Das Projekt »Mobiler Kindergarten«

Dieses Projekt wird vom Ministerium für nationale Erziehung gefördert. Zielgruppe sind Kinder, die keine Vorschulerziehung erreichen können. Sie werden mit einem Bus aufgesucht, indem die Vorschulerziehung dann vor Ort durchgeführt wird. Dieser ist mit entsprechender Ausstattung wie Spielzeug und Übungsmaterial versehen.

### 3.3 Trainingsprogramm für Familien und Kinder (Family and Child Training Programme – FACT)

UNICEF hat ein Programm zur Unterstützung und Beobachtung der Entwicklung in der frühen Kindheit erarbeitet. Der Zuschnitt der Aktivitäten soll das Überleben, den Schutz und die Entwicklung aller Kinder sichern. Ziele des Projektes sind, Entwicklungsverzögerungen bei Kindern zu reduzieren, das Trainingsprogramm in allen Bereichen zu etablieren und zu verbreiten und vorhandene Projekte zu unterstützen und zu ergänzen. Das Programm soll die körperliche, soziale, emotionale und kognitive Entwicklung der Kinder fördern, die Vorschulerziehung verbessern, den Schulbesuch und das Lernverhalten der Kinder fördern. Die Stiftung für das Trainingsprogramm und die Behörde für soziale Dienste und Kinderschutz haben einen Vertrag für ein Projekt unterzeichnet, in dem es um Vorschultraining für Eltern und Kinder geht. Damit soll die kognitive Entwicklung der Kinder zwischen fünf und sechs Jahren gefördert und die Zusammenarbeit von Schule und Elternhaus gesichert werden. Derzeit läuft ein Pilotprojekt, Ergebnisse sind erst in einiger Zeit zu erwarten.

### 3.4 Schutz von Straßenkindern

Mit diesem Programm soll die Zahl der Straßenkinder reduziert werden, indem ihre Umgebung sicherer gemacht wird und sie die notwendigen Fähigkeiten für eine Wiedereingliederung in die Gesellschaft erwerben. Das Projekt setzt sich auch für die vollständige Anpassung des türkischen Arbeitsrechts an die UN-Kinderrechtskonvention ein.

### 3.5 Gezielte finanzielle Förderung im Rahmen des Projektes zur Reduzierung sozialer Risiken

2001 hat in der Türkei zusammen mit einem Projekt zur Reduzierung sozialer Risiken ein bedingter Finanztransfer begonnen. Der Transfer richtet sich an die ärmsten 6 % der Bevölkerung und will deren Zugang zu den wesentlichen Gesundheits- und Erziehungseinrichtungen fördern. Um die regelmäßigen Gesundheitskontrollen der Kinder zwischen null und sechs Jahren zu fördern, wird den armen Familien ein Geldbetrag zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus erhalten diese Familien einen Zuschuss, um die Bildung der Kinder zu verbessern. So werden z. B. in öffentlichen Schulen Schulbücher vom Ministerium für nationale Bildung kostenlos zur Verfügung gestellt.

### 3.6 Schutznetzwerk

In diesem Projekt arbeiten Pflegestellen der Behörde für soziale Dienste und Kinderschutz eng mit privaten und öffentlichen Tagespflegestellen und Kinderkrippen zusammen. So können Kinder zwischen null und sechs Jahren mit Schutzbedarf, die in den Pflegestellen der Behörde untergebracht sind, manchmal entfernt von ihren eigentlich zuständigen Zentren in anderen privaten oder öffentlichen Einrichtungen oder Kinderkrippen untergebracht werden. Dadurch können die Kinder ihr alltägliches Leben hinter sich lassen und in einem anderen Umfeld, das ihre körperliche, kognitive, soziale, emotionale und kulturelle Entwicklung fördert, leben.

### 3.7 Rechtserziehung

Ein anderes Projekt für frühe Prävention wurde von der Istanbuler Anwaltskammer entwickelt. In diesem Projekt wurde Studentinnen und Studenten ein Papier gegeben, in dem Gesetzesverstöße, die häufig von Kindern begangen worden waren, und die darauf ausgesprochenen Strafen dargestellt wurden. Sie forderten Kinder auf, die in den Texten beschriebenen Situationen zu kommentieren. Ein Ergebnis war, dass Kinder durchaus in der Lage sind, das Strafbare der Tat zu erkennen und die Strafe zu verstehen.

### 3.8 Die Kampagne zur Mädchenerziehung

»Auf geht's Mädchen!« – so heißt die Kampagne in der Türkei – wurde von UNICEF und dem türkischen Ministerium für nationale Bildung auf den Weg gebracht. Ziel der Kampagne ist es, die Gleichberechtigung der Geschlechter bei der Schuleinschreibung bis Ende 2005 zu erreichen. Mit dem Angebot qualifizierter Grundbildung sollen alle Mädchen in den 53 Provinzen gefördert werden, in denen der Schulbesuch der Mädchen am niedrigsten liegt. Sie soll auch dazu dienen, Verantwortliche der Provinzen und Distrikte in verschiedenen Ministerien, wie z. B. aus den Bereichen Inneres, Bildung, religiöse Angelegenheiten, Gesundheit, Landwirtschaft sowie in den sozialen Diensten und Kinderschutzeinrichtungen, zu informieren und zu mobilisieren.

Sowohl elektronische als auch Print-Medien wurden auf lokaler und nationaler Ebene miteinbezogen. Prominente beteiligten sich mit TV-Spots. Die Kampagne läuft noch.

Im Bereich der frühen Prävention werden alle diese Programme grundsätzlich von den NGOs unterstützt. Die Jugendrechtskommission in der Anwaltskammer versucht, besonderes Augenmerk auf die Rechte der Kinder zu legen und somit Projekte zu unterstützen. So hat z. B. die Anwaltskammer in Diyarbakir mit Mitteln der EU ein Projekt zur Unterstützung von Risikogruppen entwickelt, durch das frühe Prävention erreicht werden soll.

#### 4 **Schlussbemerkung**

Seit die Türkei die UN-Kinderrechtskonvention 1995 ratifiziert hat, wurde vieles unternommen, um das Kindeswohl zu sichern. Die Türkei befindet sich in einem politischen und sozialen Transformationsprozess. In diesem Prozess will sie die Sozialpolitik für Kinder fortentwickeln und alle notwendigen Maßnahmen im besten Interesse der Kinder ergreifen, einschließlich gesetzlicher, administrativer, sozialer und bildungspolitischer Maßnahmen. Dabei werden die weltweit gültigen Standards, besonders die Normen der UN-Kinderrechtskonvention, berücksichtigt. Der Erfolg früher Prävention hängt vom Erreichen der Maßnahmen ab. Das Wohlergehen der Kinder von früher Kindheit an muss der Maßstab aller präventiven Programme sein.

#### **Die Autorin**

**Handan Yokus Sevük** arbeitet an der Juristischen Fakultät der Universität von Dicle / Diyarbakir. Sie lehrt als außerordentliche Professorin Strafrecht und Jugendrecht für den Master-Studiengang. Sie ist Mitglied eines wissenschaftlichen Beirats zur Entwicklung von Jugendschutz und Jugendstrafverfahren und leitet Fortbildungen zum Thema Kinderrechte in verschiedenen Anwaltskammern.



# Ungarn

Maria Herczog

## Frühe Prävention: Politik und Praxis in Ungarn

Die Vorstellung, dass frühe Prävention eine gesellschaftliche Aufgabe und Intervention sowie Repression vorzuziehen ist, gilt auch für Ungarn. Die Realisierung geht meist über eine bessere soziale Einbindung, den Abbau von Armut, die Stärkung der Persönlichkeit und den Ausbau von Bildung. Eltern sollen besser unterstützt, Schulprogramme eingeführt und das öffentliche Gesundheitswesen mit speziellen Programmen qualifiziert werden. Häufig geht es um die Entwicklung von breit ansetzenden Programmen, es gibt aber auch spezialisierte Programme in Bereichen wie Kriminalität, Drogenmissbrauch, Misshandlung und Vernachlässigung. Eine wichtige Frage ist, ob Prävention alle erreichen möchte oder nur spezielle Zielgruppen – z. B. Risikogruppen.

In Ungarn wird die Debatte über diese Themen noch nicht mit der nötigen Tiefe und nicht weit genug geführt, trotz vieler Anstrengungen auf allen Ebenen. In vielen Fällen bleiben die Anstrengungen unverbunden und oft wissen gerade diejenigen, die die Programme umsetzen, nichts über deren breiteren Kontext, die Perspektiven und die erreichbaren Ziele.

Eine Darstellung der Entwicklung des ungarischen Hilfesystems seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Deshalb beschränkt sich dieser Beitrag im Großen und Ganzen auf die Entwicklung nach der politischen Wende 1989, auch wenn die heutige Praxis ohne detaillierte Kenntnisse des historischen Hintergrunds kaum zu verstehen ist.

Im Folgenden konzentriert sich der Beitrag auf junge Kinder, auch wenn man in Ungarn alle Null- bis 18-Jährigen in Übereinstimmung mit der UN-Kinderrechtskonvention als Kinder bezeichnet und das Strafmündigkeitsalter bei 14 Jahren liegt.

## Familienstruktur und Hilfe

Im Sozialismus wurde den unterschiedlichen Wünschen und Zielen von Partei und Regierung folgend ein starkes Hilfesystem für Familien entwickelt. An erster Stelle stand die Vollbeschäftigung für Männer und Frauen und die Arbeitslosigkeit wurde für überwunden erklärt. Zusätzlich gab es viele weitere Hilfen durch den »guten Staat«. Eng verbunden mit der seit Beginn der 60er-Jahre sinkenden Geburtenrate wurde ein großzügiges Hilfesystem für Familien geschaffen. Die Kosten für Kinderbetreuung, Kinderbekleidung, Lebensmittel und Bildung wurden vom Staat bezuschusst und so wurden im Prinzip bessere Chancen für Eltern geschaffen, Kinder unter guten Bedingungen aufziehen zu können. Auch wenn diese Politik immer umstritten war, wenn Forschung deren ideologischen Charakter nachwies und nicht alle Elemente gleichermaßen effektiv waren, die ungarische Sozialpolitik hat dennoch viel erreicht.

Die Scheidungsraten sind in den letzten vierzig Jahren dramatisch gestiegen. Heutzutage zerbricht jede zweite Ehe und 25 % der Kinder werden außerehelich, meist in eheähnlichen Gemeinschaften, geboren. Scheidung, eheähnliche Gemeinschaft und außereheliche Geburt sind inzwischen kein Grund mehr für Stigmatisierungen. Sie können aber für das Kind erhöhte Risiken bedeuten, wenn das System keine speziellen Programme hat, um jungen Menschen und Paaren dabei zu helfen, verantwortungsvoll Entscheidungen zu treffen, mit der Situation zurechtzukommen sowie kompetente Eltern zu sein.

Noch 1989 hat die Regierung nahezu 4 % des Bruttoinlandproduktes für die Unterstützung von Familien ausgegeben, dies wurde aber deutlich auf 1,7 % im Jahr 2000 reduziert. Während Familien, die nach 1999 Kinder bekamen, einige Steuererleichterungen gewährt wurden, blieben die Ausgaben für Familien unter dem Niveau von 1989. Die politisch-ideologische Debatte beschäftigte sich in diesem Zusammenhang mit der Frage, welchen Familien mehr Hilfen zustehen solle und in welcher Form: den armen oder denen, die »bereit sind zu arbeiten«?

Die Geburtenrate fiel mehrere Jahrzehnte lang steil ab, von 1,86 im Jahr 1991 auf einen Tiefstand von 1,29 im Jahr 1999, dann stieg sie 2001 wieder leicht auf 1,32. Die Zahl der beschäftigten Frauen und Männer nahm direkt nach den Veränderungen von 1989 stark ab, ist in letzter Zeit aber wieder gestiegen. Der zentrale Ausweg für 1,5 Millionen Menschen war der Wechsel in die Invaliden-Rente, darunter waren auch solche Arbeitslose, die sich aufgrund der Hoffnungslosigkeit, einen Job

zu finden, beim Arbeitsamt gar nicht registrieren ließen. Der politische und wirtschaftliche Wandel führte zu einer starken Veränderung der Rolle des Staates. Er bevormundet die Bürger nicht länger, sondern entlässt sie in die Eigenverantwortung. Trotzdem bleibt die Politik uneindeutig, denn alle Regierungen versprechen gleichzeitig mehr Unterstützung und Hilfen für Bedürftige.

Die Hilfen für Familien können in finanzielle Hilfen und in Sachleistungen unterschieden werden. Sachleistungen sind einkommensabhängig. Unabhängig von vorheriger Beschäftigung oder von Ansprüchen an die Sozialversicherung haben Familien aber Anspruch auf finanzielle Hilfen. Der Familienzuschuss hängt von der Zahl der Kinder und dem Status der Erziehungsberechtigten ab. Z. B. erhalten Alleinerziehende und Eltern von behinderten Kindern mehr oder länger finanzielle Unterstützung. 1967 wurde eine besondere Form der Familienhilfe eingeführt, nach der Mütter drei Jahre bezahlt zu Hause bleiben konnten. Dies wurde als perfekte Art der Frühprävention angesehen, die die Bindung zwischen den Kleinkindern und ihren Müttern stärkt. Ein anderer Grund für die Einführung des Kinderzuschusses war, Familien zu ermutigen, mehr Kinder zu haben; versteckte Absicht war, viele unausgebildete Frauen vom enger gewordenen Arbeitsmarkt als „unbrauchbar“ fernzuhalten. Später wurde eine neue Art des Kinderzuschusses eingeführt, der auch Akademiker- und Mittelschicht-Mütter bewegen sollte, zu Hause zu bleiben und Kinder zu haben. Zunächst war der Zuschuss sehr niedrig (umgerechnet auf heute entsprach er etwa der Grundversorgung von monatlich ca. 100 €), aktuell entspricht er 75 % des letzten Einkommens. Beide Zuschüsse können von Vätern und Müttern in Anspruch genommen werden, aber die Anzahl der Väter, die zu Hause bleiben, war sehr gering.

Trotz aller Versuche, die Familien zu stärken und es Müttern bzw. Vätern zu ermöglichen, mit den Kleinkindern zu Hause zu bleiben, führte dies aus unterschiedlichen Gründen nicht zu einer angemessenen Praxis in der Kindererziehung:

- Wegen mangelnder Vorbereitung und Unterstützung bei der Entwicklung elterlicher Fähigkeiten;
- Wegen emotionaler und ökonomischer Isolation;
- Weil Väter das niedrigere Einkommen kompensieren müssen;
- Wegen mangelnder Unterstützung der Gemeinschaft;
- Wegen mangelnder Wahlmöglichkeiten – es gibt nur wenige Betreuungsmöglichkeiten für Kinder unter drei Jahren.

Nur 9 % aller Kinder unter drei Jahren können in öffentlichen Kinderkrippen untergebracht werden und bis jetzt hat sich keine private oder nicht-kommerzielle Kinderbetreuung entwickelt. Die Tagespflege in (fremden) Familien wurde 1993 geregelt, hat sich aber seither nicht wesentlich weiterentwickelt. Die wichtigste Möglichkeit für die frühe Prävention war immer der qualitativ hochwertige Kindergarten für Kinder im Alter von drei bis sechs Jahren. 87 % aller Kinder dieser Altersgruppe besuchen einen solchen, dort werden sie von mehr als vier Jahre lang ausgebildeten Kindergärtnerinnen und Kindergärtnern betreut. Es gibt täglich drei Mahlzeiten und die Gebühren sind, abhängig vom Einkommen der Eltern und der Familiensituation, relativ gering.

Im Jahr 2004 wurden in insgesamt 523 Kinderbetreuungscentren fast 30.000 Kinder betreut und dies bedeutet - verglichen mit 1980 - einen dramatischen Rückgang des Angebots auf weniger als die Hälfte bei den Einrichtungen und den Kindern. Das Angebot an Kinderbetreuungsplätzen hat von 13,7 pro 100 Kindern im Jahr 1990 auf nur 8,5 pro 100 Kinder im Jahr 1996 abgenommen. Seitdem ist die Anzahl der Plätze weitgehend konstant geblieben.

Nahezu alle Kinderbetreuungsprogramme werden von den örtlichen Verwaltungen angeboten. Sie sind gesetzlich verpflichtet, Kinderbetreuung für Familien und Kinder bereitzustellen, die diese brauchen. Die in der Kinderbetreuung Beschäftigten sind überwiegend ausgebildet (mehr als 90 % in den letzten Jahren) und sie betreuen durchschnittlich 6,1 Kinder (der angestrebte Durchschnitt liegt bei 5,1). Normalerweise sind zwei Gruppen in einem Raum untergebracht, d.h. es sind in der Regel zehn bis zwölf Kinder in einem Raum. Oft gehören zwei Räume mit vier Beschäftigten zusammen. Die Gruppen teilen sich dann eine zusätzliche Person, die für die Instandhaltung der Räume und das Ausliefern des Essens zuständig ist. Kinderbetreuungseinrichtungen haben in der Regel acht bis zehn Stunden am Tag geöffnet.

Weil seit den 50er Jahren meist beide Eltern zum Familieneinkommen beigetragen haben, sind die Horte sehr gut entwickelt. Nach der Wende hatten die zuständigen örtlichen Behörden und die Schulen Schwierigkeiten, die Horte zu finanzieren, sodass sie die Kostenfreiheit abschaffen mussten.

Das Ministerium für Jugend, Familie, Soziale Angelegenheiten und Gleichberechtigung ist in Ungarn auf nationaler Ebene für die Kinderbetreuung zuständig. Durch die Gesetze, die die Angebote für Kinder und

Familien regeln sowie durch die Politik, mit der diese Gesetze durchgesetzt werden, bestimmt das Ministerium den Rahmen der Kinderbetreuung im ganzen Land. Die öffentlichen Behörden und die örtliche Verwaltung haben gemeinsam mit dem »Nationalen Institut für Familie und Sozialpolitik«, mit den methodologischen Zentren oder den zugelassenen Expertinnen und Experten für Kinderbetreuung die Aufgabe, die Einrichtungen der Kinderbetreuung zu überprüfen und auf die Einhaltung der Bestimmungen zu achten.

Die Kosten für die Kinderbetreuung setzen sich insgesamt aus staatlichen und kommunalen Mitteln sowie durch einen Eigenbeitrag der Eltern zusammen. Der Staat stellt einen Grundbetrag für jeden Kinderbetreuungsplatz bereit. Die Höhe wird jährlich im Haushalt festgelegt und trägt ungefähr 25 - 30 % der betrieblichen Kosten. Die Kommunen sind gesetzlich verpflichtet, die Kinderbetreuung zu fördern und müssen deshalb fast die gesamten restlichen Kosten tragen. Seit Januar 2004 werden in den Einrichtungen kostenlose Mahlzeiten für Kinder aus einkommensschwachen Familien angeboten. In der Tagespflege übernimmt die Regierung seit 2003 die betrieblichen Kosten, wenn die Einrichtung durch die Kommune betrieben wird.

Die dramatischsten Kürzungen im Bereich der Kinderbetreuung haben in Ungarn die ländlichen Gebiete betroffen. In kleinen ländlichen Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern, in denen ca. 17 % der ungarischen Bevölkerung leben, gibt es in der Regel weder Einrichtungen für die Kinderbetreuung noch Kindergärten. Dort leben zu wenige Kinder, um eine Einrichtung unterhalten zu können und / oder es fehlt die nötige Fachkompetenz, um Angebote für die frühe Kindheit anzubieten. Außerdem sind viele Eltern zu arm, um Beiträge leisten zu können, und die Alternative, Kinder in größere Orte zu fahren, ist zu teuer und inakzeptabel. In den auf dem Land vorhandenen kleinen Einrichtungen gibt es ein Problem, wenn Erzieherinnen an Schulungen teilnehmen wollen. Weil dies immer wieder zu zeitweiligen Schließungen der Einrichtungen führte, haben sich schließlich in einigen Bezirken Einrichtungen vernetzt, um Schulungen vor Ort anzubieten und die Vertretungsproblematik zu lösen. Aber die Effektivität solcher Kooperationen hängt im Wesentlichen von den Kompetenzen und Einstellungen der lokalen Betreiber ab. Aus diesem Grund fehlen in vielen Gruppen zumindest zeitweise Erzieherinnen.

Ethnische Minderheiten sind in Ungarn grundsätzlich gut geschützt. Das Minderheiten-Gesetz von 1993 gilt als eines der umfassendsten europäischen Gesetze zum Schutz individueller und kollektiver Rechte. Es gibt

den ethnischen Minderheiten die Möglichkeit, dort, wo viele von ihnen wohnen, Selbstverwaltungen einzuführen. Auch ihre Kinder haben viele Vorteile. Einrichtungen mit Kindern aus ethnischen Minderheiten können spezielle staatliche Förderungen für die Spracherziehung erhalten und, wie z. B. bei den Roma, für die Überlieferung ihrer Kultur, die Pflege der Traditionen oder den ausgleichenden ungarischen Sprachunterricht. Es gibt ebenfalls Zuschüsse für die Einbeziehung von Kindern aus benachteiligten Verhältnissen oder mit Behinderungen in die Regeleinrichtungen.

Ein wichtiges Vorhaben der Regierung sind Gleichberechtigung und Integration der Kinder aus Roma-Familien. Dies gestaltet sich aber schwierig, denn die Geschichte der Roma, ihre Position auf dem Arbeitsmarkt und ihr sozioökonomischer Status führen zu Problemen untereinander und mit der ungarischen Bevölkerung. Es gab immer wieder Enttäuschungen bei dem Versuch der Roma, sich in die ungarische Gesellschaft und Erziehung zu integrieren. Unter den Roma scheint es Widerstand gegen die Betreuung ihrer kleinen Kinder in außerfamiliären Institutionen zu geben. Eine beachtliche Anzahl von Roma-Kindern besucht bis zum fünften Lebensjahr keinen Kindergarten. Mehr als ein Drittel sind aus unterschiedlichen Gründen aus den ungarischen Grund- und Hauptschulen ausgeschlossen. Seit 1990 hat dieses Problem sogar zugenommen, mit 15 oder 16 Jahren sind bereits über die Hälfte der Roma aus dem Bildungssystem herausgefallen und nur 24 % beenden die Hauptschule.

Ungefähr Mitte der achtziger Jahre wuchs in Einrichtungen für Kinder mit besonderem Förderbedarf oder Behinderungen langsam die Erkenntnis, dass diese Kinder ein Recht darauf haben, gemeinsam mit nicht-behinderten Gleichaltrigen unterrichtet zu werden – wie in der UN-Kinderrechtskonvention gefordert. Trotzdem besuchten 2001 weniger als 600 Kinder mit besonderem Förderbedarf Integrationseinrichtungen und weniger als die Hälfte davon Einrichtungen mit voller Integration. Ähnliches gilt für die Kindergärten, in denen getrennte Angebote die Regel sind.

Obwohl es in Ungarn im Allgemeinen ausreichend Forschung und Evaluation gibt, fehlen sie für die drängenden Herausforderungen in frühkindlicher Erziehung und Pflege. Es gibt einige allgemeine Statistiken über Kleinkinder, aber es fehlen detailliertere Daten und Analysen, mit denen gut abgestimmte Forschungen möglich wären.

Bedarfsorientierte Politik für Kinder setzt ausreichendes Wissen über die soziale Lage der Familien voraus. Dieses kann Unterschiede bei der Nachfrage nach frühkindlichen Angeboten erhellen. Die Sammlung von quantitativen Basisdaten über Kleinkinder ist ein erster Schritt in Richtung des Aufbaus von Datenbanken für politisches Handeln.

Und schließlich müssen Forschungsergebnisse effektiv verbreitet und Beispiele guter Praxis an verschiedene Zielgruppen vermittelt werden. Die Regierung sollte innovative örtliche und gemeinwesenorientierte Initiativen unterstützen, um ihnen langfristiges Arbeiten zu ermöglichen und Erfahrungen national und international zu verbreiten. Nationale oder internationale Beobachtungszentren und Institute zur frühen Kindheit, Netzwerke und Expertengruppen sowie regelmäßige Treffen und Möglichkeiten für länderübergreifende Dialoge und Forschungen können dazu beitragen, den Einfluss verschiedener politischer Initiativen zu überprüfen und die Verbesserung politischer Entwicklungen zu unterstützen.

Zum ersten Mal seit Jahrzehnten gibt es in Ungarn Schwierigkeiten, fachlich qualifiziertes Personal für die Kinderbetreuung zu finden. Es wird deutlich, dass die Einkommen zu niedrig und die Arbeitszeiten zu lang sind, um mit anderen Einrichtungen oder dem privaten Sektor konkurrieren zu können. Dies wird in den kommenden Jahren noch schwieriger, wenn die älteren Beschäftigten in den Ruhestand gehen. Eine Reform des Berufsbildes der Kinderbetreuung scheint aus Sicht von Personalplanung und Fachlichkeit dringend erforderlich. Der bestehende Mix von hochqualifizierten Fachkräften (20 %) und weniger qualifizierten Beschäftigten (80 %, davon einige ohne Ausbildung) gibt Grund zur Sorge.

## 2

### Anzeigepflicht

Zurzeit können alle Bürger oder nichtstaatlichen Organisationen Fälle von Kindesmisshandlung anzeigen, es gibt aber keine rechtliche Verpflichtung dazu. Nur wenn die Zeugen Verantwortung für das Aufwachsen des Kindes tragen, wie z. B. Eltern, Verwandte, Lehrkräfte oder sonstige betreuende Personen, hat dies Konsequenzen.

Auf der anderen Seite haben Fachkräfte im Sozial-, Gesundheits- und Bildungswesen, in der Justiz, der Kinder- und Jugendhilfe, im kinderärztlichen Bereich, in der Pädagogik, der Polizei und bei Gericht die Verpflichtung, den Verdacht auf oder die Kindesmisshandlung selbst anzuzeigen. Auch wenn die Nicht-Anzeige keine Strafe nach sich zieht, funktioniert

dieses System grundsätzlich, selbst in Fällen von Kinderdelinquenz, die als »Risikofaktor« angesehen wird.

Die Ansichten über eine solche Pflicht zur Meldung bei Kindesmisshandlung gehen auseinander. Einige sprechen sich für die sofortige Einführung dieser Pflicht als ein Mittel des Kinderschutzes aus. Andere (vor allem pädagogische Fachkräfte) sind dagegen, weil es die ohnehin knappen Ressourcen von Hilfeangeboten für Familien und gefährdete Kinder abzieht. Der Mangel an Abstimmung, Kooperation und das falsche Verständnis der Definition von „geheimen“ und „persönlichen, sensiblen Daten“ sind die größten Hindernisse.

### 3 Schwerpunkt der frühen Prävention: Gesundheitsfürsorge

In Ungarn hat die Gesundheitsfürsorge eine lange Geschichte. 1915 wurde die Stefania Aliance für arme und sozial benachteiligte Familien und Nachbarschaften gegründet, damit Familien mit kleinen Kindern mehr über Gesundheit, Hygiene und Kindererziehung lernen. In den 20er-Jahren wurde ein breiteres Netzwerk des »Grünen Kreuzes« eingerichtet, das auch andere Dienstleistungen anbot. Nach dem zweiten Weltkrieg wurde ein sowjetisches Modell übernommen, in dem alle Familien mit kleinen Kindern aufgesucht wurden.

Die Beschäftigten in der Gesundheitsfürsorge hatten früher eine zweijährige Ausbildung, seit den 70er-Jahren gab es eine vierjährige Universitätsausbildung. Gelehrt wurden hauptsächlich gesundheitsbezogene Inhalte wie z. B. Anatomie; die Ausbildung ist medizinisch orientiert und manchmal sind die Schulen Teil der medizinischen Fakultäten.

Seit über fünfzig Jahren ist die Gesundheitsfürsorge gesetzlich verpflichtet, Familien mit Neugeborenen innerhalb von 24 Stunden nach der Entlassung aus dem Krankenhaus zu besuchen. Bis heute ist sie für Kinder unter 14 Jahren zuständig, aber die regelmäßigen Kontakte werden nach dem dritten Lebensjahr seltener.

Die Gesundheitsfürsorge muss Familien unabhängig von deren Bedürfnissen und Status regelmäßig aufsuchen. Früher wurde in Zusammenarbeit mit den örtlichen Kinderärzten und Kinderärztinnen ein professionelles Team gebildet, das Kinder und Familien zusätzlich unterstützen konnte. Das Team hatte Informationen über alle gesundheitsbezogenen Aspekte wie z. B. Impfungen, Krankheiten, Alkoholismus in der Familie und oft

auch über soziale Probleme. Seit der Privatisierung des Gesundheitswesens sind diese Netzwerke verschwunden, die Zusammenarbeit ist schwieriger geworden und viele Familien sind »verloren« gegangen. Die Professionellen vor Ort wissen nichts mehr über sie. Aus dieser Sicht waren, ungeachtet der Frage nach der persönlichen Willensfreiheit, Kontrolle und Dokumentation ein Vorteil des alten Regimes. Es wurde nicht gefragt, ob die professionelle Hilfe akzeptiert wurde oder nicht. Seit dem gesellschaftlichen Wandel verweigern immer mehr Familien der Gesundheitsfürsorge den Zutritt. Die Familien sind im Unklaren über die Rolle der Beschäftigten, deren Zuständigkeiten und Möglichkeiten. Diese besitzen keine Autorität und sind nicht geschult, Eltern zur Annahme der aufsuchenden Hilfen und Beratungen zu motivieren. Zudem sind sie nicht ausreichend in Kommunikation, neutralem Verhalten, partnerschaftlicher Hilfe, Psychologie sowie für den Umgang mit Misshandlung und Vernachlässigung von Kindern qualifiziert.

Seit dem 1. Januar 2005 sind die Aufgaben der Gesundheitsfürsorge im Gesundheitsgesetz (No. 65/1990) geregelt. Frauen werden in der Familienplanung, bei der Vorbereitung auf die Mutterschaft und während der Schwangerschaft unterstützt. Die Mütter von Neugeborenen bekommen während der ersten sechs Lebenswochen des Kindes Hilfe und Beratung in der Lebensführung, beim Stillen und in der Familienplanung. Die Kinder werden bis zum Alter von sechs Jahren beobachtet, dabei geht es weniger um medizinische als um soziale und pädagogische Aspekte, und die Familien werden aufgesucht. Es soll eine Basis geschaffen werden, um zielgerichtet helfen zu können. Wichtig sind eine gute Eltern-Kind-Beziehung, stabile Grundlagen für die Kindererziehung und eine gesunde Lebensführung. Dies alles soll sich an der Entwicklung des Kindes orientieren. Besondere Aufmerksamkeit soll den Hilfen für die psychosoziale Entwicklung von Neugeborenen, die durch gesundheitliche oder soziale Probleme gefährdet sind, gelten. Außerdem wird das Stillen gefördert und unterstützt. Als Konsequenz eines Screenings sollen Probleme an Ärztinnen und Ärzte weitergeleitet werden. Bei Gefährdung der Entwicklung des Kindes müssen diese und / oder das örtliche Kinderschutz-Zentrum informiert werden und die Gesundheitsfürsorge muss sich intensiver um die Familie kümmern. Die Familie soll auch auf die Pflege von kranken Kleinkindern und Kindern vorbereitet werden. Vor allem behinderte, chronisch kranke oder verhaltensauffällige Kinder haben Anspruch auf Hilfe und Beratung. Auch das Impfen der Kinder soll gefördert werden.

Kindergärten und Schulen sollen unterstützt werden und müssen bei Misshandlung, Vernachlässigung oder selbstzerstörerischem Verhalten eines Kindes den Kinderärztinnen oder -ärzten und dem örtlichen Kinder-schutz-Zentrum berichten.

Und schließlich sollen die Familien über die möglichen Formen finanzieller Unterstützung oder Sachleistungen informiert werden.

Beschäftigte der Gesundheitsfürsorge sind jeweils für etwa 250 Menschen (Kinder, Schwangere oder Kinder, die wegen Krankheit nicht zur Schule gehen) zuständig. Gibt es vor Ort keine Schulschwester, so muss deren Arbeit mit erledigt werden.

Eine der auffälligeren Veränderungen im Bereich der frühen Prävention ist die Tatsache, dass die Angebote für Kinder nach der Schule und in den Ferien abgenommen haben. Weil Eltern den Kindern während ihrer Arbeitszeit keine sichere Betreuung bieten können, ist deutlich zu erkennen, dass dies die problematischste Zeit für die Kinder ist. Ihnen werden keine organisierten und sinnvollen Freizeitaktivitäten angeboten, sie sind sich selbst überlassen, ohne zu wissen, was sie tun sollen.

Für die meisten Kinder ist das Fernsehen das Wichtigste in der Freizeit. Fernsehen ist nicht nur passives Verhalten, es liefert zudem auch keine brauchbaren Muster für die Freizeitgestaltung und ersetzt nicht die fehlende Anleitung und Unterstützung der Eltern. Die durch die lokale Verwaltung und die Schulen finanziell geförderten Angebote reichen bei weitem nicht aus.

Die am stärksten benachteiligten Gruppen von Kindern wie z. B. Arme, Roma oder Kinder mit Familienproblemen, Lernschwierigkeiten und Behinderungen erhalten keine angemessene Unterstützung.

Soziale Arbeit an Schulen ist trotz des großen Bedarfs nicht weit verbreitet, und die Lehrkräfte können oder wollen die benötigten präventiven Programme nicht einführen. Weil es wenige Fachkräfte für psychologische Betreuung oder Beratung gibt, bekommen die meisten Kinder nicht die Hilfe, die sie bräuchten. Sogar ernsthaft misshandelte Kinder und die, die bereits aus der Familie herausgenommen wurden, bekommen nicht die notwendigen therapeutischen Hilfen. Es ist also leicht zu verstehen, dass diejenigen, die keine rechtzeitige Hilfe erfahren, leicht zu Tätern oder Opfern werden.

## Frühe Prävention – Kriminalitätsprävention

Ungarn hat, wie andere Länder mit ähnlichen Umbruchserfahrungen, einen Anstieg der Kriminalität erlebt, besonders bei den Gewaltverbrechen und den Eigentumsdelikten. Trotz kontinuierlicher Anstrengungen von Polizei und Justiz nimmt die gefühlte öffentliche Sicherheit ab. Die Notwendigkeit einer Strategie der Kriminalitätsprävention wurde im Oktober 2002 anerkannt, als das Parlament einen entsprechenden Beschluss fasste.<sup>1</sup>

Kriminalitätsprävention besteht aus allen Maßnahmen, die das Verbrechensrisiko reduzieren wollen, und setzt an dessen vielfältigen Ursachen an. Strafrechtliche Interventionen können auch präventiv wirken, aber sie fallen nicht unter die UN-Richtlinien. Dieser Unterschied wird in der ungarischen Bezeichnung für die eigene Strategie als *Soziale Kriminalitätsprävention* deutlich. Es wird darauf hingewiesen, dass Strafrecht nicht der Sozialen Kriminalitätsprävention untergeordnet ist. *Soziale Kriminalitätsprävention* wirkt ergänzend zum Strafrecht. Der die Kriminalität reduzierende Einfluss des Strafrechts kann erheblich verstärkt werden, wenn adäquate Maßnahmen der Kriminalitätsprävention vorhanden sind, aber Kriminalitätsprävention kann das Strafrecht nicht ersetzen. In der Literatur werden verschiedene Typologien von Kriminalitätsprävention vorgeschlagen. Die UN-Richtlinien unterscheiden vier Hauptkategorien:

- Prävention durch soziale Entwicklung oder *Soziale Kriminalitätsprävention*, frühe Intervention eingeschlossen;
- Kriminalitätsprävention auf Gemeindeebene;
- situations- und opferorientierte Kriminalitätsprävention und
- Reintegration von Tätern.

Die nationale ungarische Strategie der Sozialen Kriminalitätsprävention folgt diesem konzeptuellen Rahmen mit einigen Abweichungen. In den UN-Richtlinien sowie in anderen UN-Dokumenten wird Kriminalitätsprävention auf kommunaler Ebene als eine spezielle Art der Kriminalitätsprävention angesehen. Die ungarischen Autoren des Strategiepapiers betrachten die Kriminalitätsprävention auf kommunaler Ebene als einen besonderen Weg der Implementierung, nicht aber als eine besondere Kategorie. Das ungarische Papier betont außerdem, dass Beschäftigungs- und Gesundheitspolitik wichtige kriminalpräventive Nebeneffekte haben, aber keine Kriminalitätsprävention sind. Sie sind Sozialpolitik im eigentlichen Sinne. Es bleiben also drei Hauptkategorien der Kriminalitätsprä-

1 Die ungarische Strategie richtet sich an den United Nations Guidelines on Prevention of Juvenile Delinquency aus.

vention: Frühe Intervention, Situationsprävention mit Opferhilfen und die Reintegration der Täter.

Frühe Intervention während der Herausbildung problematischer Lebensstile ist der Schlüssel zu einer effektiven Kriminalitätsprävention. Techniken der frühen Intervention ähneln denen, die in der Drogenprävention verfochten werden. Kriminalitätsprävention wird vor allem als Reduzierung bekannter Risikofaktoren und als Förderung von Schutzfaktoren definiert. Internationale Beispiele guter Praxis bieten viele Ansätze effektiver, nicht-diskriminierender Unterstützung für gefährdete Familien und Kinder.

Investitionen in Familien wie z. B. Hilfen für Ein-Eltern-Familien und andere zielgerichtete Interventionen zur Förderung sozialer Integration gefährdeter Kinder haben durchweg positive Wirkungen zur Folge gehabt. Die ungarische Strategie schaut besonders auf die frühe Intervention und will gleichzeitig negative Zuschreibungen vermeiden.

Das Strategiepapier beschreibt internationale Beispiele guter Praxis in der Kriminalitätsprävention, so wie sie in den UN-Richtlinien festgeschrieben sind. Die Einführung dieser Strategie ist eine willkommene Gelegenheit, die gute Praxis in Ungarn zu testen, in dem wie in anderen Nachbarstaaten das Konzept der Kriminalitätsprävention relativ neu ist. Ungarn erwartet mit Spannung die Ergebnisse.

Der in Ungarn existierende Nationale Kriminalitätspräventionsrat wird in einen Kriminalitätspräventionsausschuss umgewandelt, den ein unabhängiger, vom Premierminister ernannter Experte leitet. Der Innenminister und der Justizminister sind Mitglieder. Der Ausschuss wird die Beiträge der relevanten Ministerien koordinieren. Das Sekretariat des Ausschusses ist im Justizministerium angesiedelt. Im Innenministerium wird ein Zentrum für Expertisen zur Kriminalitätsprävention eingerichtet. Dieses Ministerium ist auch für die finanzielle Förderung bestimmter NGOs und für die Kontakte zur Wirtschaft zuständig. Dies weist die Verantwortung für die Kriminalitätsprävention eindeutig an die höchste Ebene. Der unabhängig geführte Ausschuss hat den Auftrag und die Zuständigkeit, die Mitwirkung anderer Ministerien, lokaler Behörden, der NGOs und der Wirtschaft sicherzustellen.

## Die Autorin

**Maria Herczog** ist Soziologin und Wirtschaftswissenschaftlerin. Sie arbeitet am Nationalen Institut für Kriminologie und am Nationalen Institut für Familie und Sozialpolitik in Budapest. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Kinderschutz, Kinder in öffentlichen Betreuungseinrichtungen und Kindesmissbrauch / Kindesvernachlässigung. In Zusammenarbeit mit verschiedenen internationalen Organisationen wie COE, UNICEF, WHO als wissenschaftliche Expertin und Beraterin, ist es ihr ein Anliegen, die ost- und zentraleuropäischen »Best Practices«, Errungenschaften und Bedarfe sichtbar zu machen, soviel wie möglich anzugleichen und die Zusammenarbeit wie z. B. in Forschungsprogrammen mit anderen Ländern und professionellen Organisationen zu unterstützen. Erst kürzlich wurde sie als ungarische Repräsentantin der EU für den bürgerlichen Bereich in das Economic and Social Council der UN gewählt.





Weitere Veröffentlichungen der Arbeitsstelle  
Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention  
stehen unter [www.dji.de/jugendkriminalitaet](http://www.dji.de/jugendkriminalitaet)  
als Download zur Verfügung

Deutsches Jugendinstitut e. V. (DJI)  
Arbeitsstelle Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention  
Nockherstraße 2  
81541 München  
[jugendkriminalitaet@dji.de](mailto:jugendkriminalitaet@dji.de)  
[www.dji.de](http://www.dji.de)

Gefördert vom



Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend

ISBN: 978-3-935701-30-3