

Regierungsratsbeschluss

vom 21. Juni 2004

Nr. 2004/1288

Umsetzungsvorlage Kinderschutzkonzept als Pilotprojekt:

- 1. Bewilligung Beiträge aus Fondsmitteln für die Fachstelle Kinderschutz;**
 - 2. Abschluss einer Leistungsvereinbarung 2004 bis 2007 mit der Trägerschaft Familienberatung Olten-Gösgen;**
 - 3. Errichtung einer interdisziplinären Kinderschutzgruppe**
-

1. Feststellungen und Erwägungen

1.1 Ausgangslage

Mit RRB Nr. 391 vom 27. Februar 2001 setzte der Regierungsrat eine Arbeitsgruppe ein mit dem Auftrag, ein Konzept im Bereich Organisation des Kinderschutzes im Kanton Solothurn vorzulegen. Die Arbeitsgruppe setzte sich aus involvierten Stellen des Kantons und der Einwohnergemeinden zusammen.

Angesichts des im Vormundschafts- und Kindeschutzbereich vorherrschenden Milizsystems mit kommunaler Behördenorganisation bildet die vorgeschlagene **freiwillige und nicht gesetzlich vorgeschriebene Anlaufstelle Kinderschutz** ein Instrument bei der Früherfassung, fachgerechter Weichenstellung und interdisziplinären Zusammenarbeit bei gemeldeten Kindeswohlverletzungen.

Ergänzt und begleitet werden soll die Fachstelle Kinderschutz durch eine institutionalisierte, interdisziplinäre Kinderschutzgruppe, welche aus Fachpersonen der verschiedenen Disziplinen im Bereich Kinderschutz zusammengesetzt werden soll. Ihr Auftrag ist es, die Fachstelle Kinderschutz und andere Anlaufstellen bei der Entscheidungsfindung in schwierigen Situationen zu unterstützen und durch Erfahrungsaustausch Abläufe zu verbessern.

Mit RRB Nr. 862 vom 23. April 2002 nahm der Regierungsrat das Konzept zur Kenntnis und beauftragte das Departement des Innern, vertreten durch das Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit, dem Regierungsrat eine Umsetzungsvorlage mit entsprechendem Finanzierungsmodell zu unterbreiten. Dabei wurde der veranschlagte Projektkredit von rund einer Million Franken für eine Projektphase von rund drei bis vier Jahren als realistisch beurteilt und gleichzeitig vorgegeben, dass für die Finanzierung vorzugsweise Fondsmittel (Lotterie-Fonds, Bettagskollekte, Adolf Schläfli-Fonds) beansprucht werden sollen.

1.2 Finanzielle und inhaltliche Vorarbeiten

Vor dem Hintergrund der Aufgabenreform soziale Sicherheit, wonach der *zivilrechtliche* Kinderschutz weitgehend in die Zuständigkeit der Vormundschaftsbehörden fällt und demnach ein kommunales Leistungsfeld darstellt, dem Kanton jedoch als Aufsichtsbehörde und im Bereich des *öffentlich-*

rechtlichen Kindesschutzes (KJPD, SPD, Polizei, Gerichte, Opferhilfe) bestimmte Aufgaben zukommen, wurde für die Umsetzung des Konzeptes eine Lösung gesucht, welche die Koordination zwischen zivilrechtlichem und öffentlich-rechtlichem Kindesschutz sicherstellt.

Die Lösung findet sich im sogenannten *spezialisierten* Kindesschutz als Bindungselement. Dem Kanton kommt dabei eine gewisse Initialisierungsfunktion zu, indem er eine notwendige, aber nicht öffentlich-rechtliche Aufgabe anstösst und nach einer Start- bzw. Pilotphase **die Einwohnergemeinden** in den spezialisierten Kindesschutz einbindet.

Da es sich *nicht* um eine gesetzlich zwingend vorgeschriebene öffentlich-rechtliche Aufgabe handelt und zudem erst ein Pilotprojekt gestartet werden soll, um die **Grundlagen für eine Kindesschutz-Fachstelle zu erarbeiten** und die Abläufe zu erproben, soll der Projektkredit nicht den ordentlichen Haushalt belasten, sondern aus Fondsmitteln und unter Einbezug der Einwohnergemeinden finanziert werden. Folgende Vorkehren wurden zur Finanzierung des Kindesschutzkonzeptes getroffen:

- Einbezug der Einwohnergemeinden via Bettagskollekte (Ertrag 2002 Fr. 179'002.05.— zugunsten Realisierung Kindesschutzkonzept reserviert);
- Einbezug der Regionen via regionale Jugendfürsorgevereine (Zusicherungen von insgesamt Fr. 35'000.--);
- Einbezug Kanton via Lotteriefonds eine einmalige Starthilfe für ein 3.5-4jähriges Kindesschutzprojekt (Fr. 750'000.--);
- Überschuss aus Auflösung der Stiftung für das Pflegekind (ca. Fr. 3'000.--);
- Einmaliger Beitrag aus Adolf Schläfli-Fonds für Einrichtung (Fr. 20'000.--).

Fachliche Gründe, insbesondere die Vermeidung von Interessenkollisionen mit dem öffentlich-rechtlichen Kindesschutz und die Gewährleistung einer niederschweligen, *ausserbehördlichen* Anlaufstelle sprechen dafür, das Angebot der Fachstelle Kindesschutz an eine externe Organisation auszulagern. Nachdem bereits bei der Erarbeitung des Kindesschutzkonzeptes Abklärungen über mögliche Interessenten für die Führung der Fachstelle Kindesschutz getätigt und provisorische Offertenstellungen eingeholt worden waren, kristallisierte sich im Laufe weiterer Abklärungen heraus, dass eine Ansiedlung der Fachstelle bei der Trägerschaft einer regionalen Familienberatung am wenigsten Interessenkonflikte birgt und aufgrund des Know-hows sowie der breit abgestützten Trägerschaft auch für eine allfällige Weiterführung unter verstärktem Einbezug der Einwohnergemeinden über die Projektphase hinaus am vorteilhaftesten wäre. Zudem kann mit einem Beitrag an die anderen regionalen Familienberatungsstellen, welche ebenfalls nicht gesetzlich vorgeschrieben geführt werden, die Professionalisierung im Kindesschutz und die Vernetzung mit der zentralen Fachstelle gefördert werden.

Nach Anhang 1 über die Dienstleistungsaufträge nach § 2 Absatz 2 der Verordnung über öffentliche Beschaffungen (Submissionsverordnung) vom 17. Dezember 1996 (BGS 721.55) sind die Bestimmungen nach der Submissionsgesetzgebung nicht anwendbar, so dass auf eine öffentliche Ausschreibung verzichtet werden kann.

1.2.1 Finanzierung mit Lotteriefondsmitteln

Nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 8. Juni 1923 (SR 935.51; Lotteriegesetz) in Verbindung mit der Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 26. Mai 1937 (BGS

513.633.1) verpflichten sich die Kantone, ihren Reinertrag der Lotterien ausschliesslich gemeinnützigen und/oder wohltätigen Zwecken zuzuwenden; die Verwendung für sportliche Zwecke gilt als gemeinnützig. Der Anteil darf aber auf keinen Fall zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen verwendet werden.

Die Begriffe gemeinnützig und wohltätig werden seit Jahrzehnten extensiv ausgelegt, weil das Lotteriesgesetz den Kantonen bewusst „möglichste Freiheit“ einräumen wollte (BBL 1918 IV 333 ff. und entsprechende stenographische Bulletin von Ständerat und Nationalrat). Als **gemeinnützig** gilt – nach dem allgemeinen Sprachgebrauch – alles was uneigennützig ist, nicht im eigenen Interesse angeboten wird, der Allgemeinheit dient und wirtschaftlich gesehen nicht gewinnbringend ist. Gemeinnützig im Sinn des Lotteriesgesetzes kann dabei soziales, kulturelles, wissenschaftliches – und ausdrücklich auch sportliches – nicht aber kirchlich-religiöses Handeln sein (vgl. nebst andern Gutachten Müller Georg, für den Grossen Rat des Kantons Bern, 1985,). Als **wohltätig** gilt, was grundsätzlich der Milderung der Notlage von einzelnen Personen dient, sei es durch Leistung von finanziellen Hilfen an die betroffenen Personen selbst oder aber an Organisationen, welche Hilfen an Menschen in bestimmten sozialen Notlagen anbieten; im letzteren Fall nähert sich der Begriff der Wohltätigkeit dem Begriff der Gemeinnützigkeit. Auch wenn die Begriffe gemeinnützig und wohltätig jeweils im Einzelfall ausgelegt werden müssen, finden sie ihre faktische Schranke und Begrenzung letztlich im Verbot der Finanzierung zur Erfüllung einer öffentlich-rechtlichen Verpflichtung. Dabei hat sich die anerkannte Praxis herausgebildet, dass damit nicht jede – irgendwie umschriebene – öffentliche Aufgabe gemeint ist, sondern nur eine öffentliche Aufgabe, zu deren Erfüllung das Gemeinwesen **gesetzlich verpflichtet** ist. Insbesondere dürfen sich **keine individuellen Rechtsansprüche** aus der gesetzlichen Verpflichtung ableiten lassen.

1.3 Konkrete Umsetzung

1.3.1 Trägerschaft für Fachstelle

Die Familien-, -Mütter- und Väterberatung Olten-Gösigen hat mit Vorstands- und Delegiertenversammlungsbeschluss den Präsidenten, Hans Hug, und den Geschäftsführer, Armin Eberli, ermächtigt, mit dem Departement des Innern (Ddi), vertreten durch das Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit (AGS), Vertragsverhandlungen über die Führung einer Fachstelle Kinderschutz aufzunehmen. Dabei soll die Fachstelle Kinderschutz jedoch räumlich und, mit Ausnahme der Administration und der Geschäftsleitung, auch personell getrennt von der Familienberatungsstelle *als eigenes Projekt* geführt werden. Aus Sicht der Trägerschaft ist die Fachstelle mit den Fondsmitteln und später mit kommunalen Mitteln kostentragend zu führen. Zudem ist sie fachlich-personell so zu besetzen, dass die hohen Anforderungen an eine qualifizierte Beratung und Koordination im Kinderschutz gewährleistet werden können.

1.3.2 Leistungsvereinbarung und Finanzierung

Weil eine externe Organisation das Pilotprojekt führt, keine öffentlich-rechtliche Aufgabe ausgelagert wird und die Aufgabe mit Fonds-Mitteln finanziert werden soll, wäre eigentlich eine Leistungsvereinbarung im Sinne der wirkungsorientierten Verwaltungsführung nicht notwendig. Es rechtfertigt sich aber, die Kontrolle über die rechtmässige Verwendung der doch erheblichen Fondsmittel sicherzustellen und auch die Resultate des Pilotprojektes zu evaluieren. Es ist daher zweckmässig, diese Vorgaben in einer Leistungsvereinbarung nachgebildeten Vertrag festzulegen.

Diese Vorgehensweise ist auch von der Zivilgesetzgebung abgestützt. Nach § 87 EG ZGB (BGS 211.1) soll die Zusammenarbeit bei der Erziehung unter anderem mit dem Schularzt, dem Schulpsychologischen Dienst, der Berufsberatung, den „Institutionen der Gebrechlichenhilfe“ und den Jugendämtern erfolgen.

Im Falle von Kinderschuttmassnahmen kann dabei nach § 88 EG ZGB die Vormundschaftsbehörde bei der Durchführung geeigneter Massnahmen öffentliche oder **gemeinnützige Institutionen**, geeignete Privatpersonen und letztlich die Polizei beiziehen. Nach § 93 EG ZGB erlässt der Regierungsrat Vorschriften über die Zusammenarbeit in der Jugendhilfe (umfasst nach Lehre und Praxis auch die Kinderhilfe oder eben den Kinderschutz). Der Regierungsrat hat von dieser Kompetenz mit der Verordnung über die Jugendförderung (Jugendhilfe, Jugendarbeit und Jugendkultur) vom 24. März 1992 (BGS 837.23) Gebrauch gemacht.

Nach § 3 dieser Verordnung umfasst die Jugendförderung Jugendhilfe, Jugendarbeit und Jugendkultur. Jugendhilfe ist dabei generelle und individuelle Hilfe an *Kinder und Jugendliche*. Sie unterstützt Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung und hilft, ergänzend zu ihrem sozialen Umfeld, mögliche Gefährdungen einzudämmen und entstandene Notlagen aufzufangen oder abzuwenden. Zu diesem Zweck **kann** der Kanton unter anderem nach § 5 lit. c in der Jugendhilfe namentlich die verschiedenen Jugendhilfestellen und -aufgaben zweckmässig koordinieren, *ambulante Beratungsdienste aufbauen* und ein Familienplatzierungsnetz realisieren, allerdings unter Vorbehalt der Finanzierungsregeln nach § 6. Danach besteht *auf* finanzielle Beiträge **kein Rechtsanspruch**. Der Kanton richtet u.a. Beiträge aus – sofern die Voraussetzungen gegeben sind – im Rahmen des Ertrages aus dem Schlöffli-Fonds, des Ertrages aus dem Max Müller-Fonds, *des Lotteriefonds*, des Sport-Toto-Fonds. Nach § 6 lit c können die Beiträge einseitig oder vertraglich an Bedingungen geknüpft, mit Auflagen *oder mit einem Leistungsauftrag* verbunden werden.

Das geplante Pilotprojekt erfüllt somit die Voraussetzungen, um mit Mitteln aus dem Lotteriefonds unterstützt zu werden.

Nach § 4 der gleichen Verordnung legt der Regierungsrat in Zusammenarbeit mit den Gemeinden, den Jugendinstitutionen und -interessengruppen die Organisation und den Massnahmenplan für die Jugendförderung in einem Konzept fest. Basis bildet immer noch der generelle Jugendbericht und Massnahmenplan 1990, der gemeinsam von einer Arbeitsgruppe Kanton-Einwohnergemeinden-soziale Institutionen erarbeitet und vom Regierungsrat genehmigt wurde. Unter dem Titel Jugendhilfe ist dabei nach wie vor die Forderung nach einem verstärkten Angebot an ambulanten Diensten in der Jugendhilfe offen. Diese Forderung wird nun mit dem jetzigen besonderen Konzept über den Kinderschutz konkretisiert.

Das Konzept Kinderschutz wurde von der Fachkommission Jugend, in der Kanton, Einwohnergemeinden, die im Kantonsrat vertretenen Parteien sowie Jugendorganisationen vertreten sind, am 10. Dezember 2003 positiv beurteilt.

Die Vorverhandlungen zwischen AGS und der Trägerschaft konnten erfolgreich abgeschlossen werden. Die vorgesehene Leistungsvereinbarung basiert auf folgenden Eckwerten: Die Vertragsdauer beträgt 3.5 – 4 Jahre wobei das erste Jahr als Einführungsjahr mit reduziertem Personalbestand gestartet wird. Es sind vier Leistungsbereiche vorgesehen:

- Prävention (Öffentlichkeitsarbeit, Weiterbildung für Institutionen und Behörden),

- Intake (Kurzberatungen, telefonische Auskünfte, Triage),
- Beratung (qualifizierte Beratung, Handlungsempfehlungen für Vormundschaftsbehörden)
- Case Management (Fallführung und Koordination bei komplexen Fällen).

In allen Fällen kommt der Trägerschaft oder der Fachstelle Kinderschutz keinerlei hoheitliche Befugnis zu.

Es wird eine zentrale Telefonnummer für den ganzen Kanton organisiert. Die Erreichbarkeit ist vorerst auf die Werktage zu Bürozeiten beschränkt. Ein Pikettdienst wird von der Fachstelle mit dem Kantonsspital (Kinderspital) Aarau ausgehandelt.

Nach Ablauf der Einführungsphase wird von folgendem Personalbestand ausgegangen: 120% Sozialarbeit und 30% Administration. Indikatoren und Messwerte zu den einzelnen Dienstleistungen sind im Einführungsjahr zu erarbeiten und werden danach vom Auftraggeber festgelegt. Um die Regionen und Einwohnergemeinden ebenfalls besser einzubinden und deren Kapazitäten im Bereich Kinderschutz zu stärken, ist vorgesehen, den regionalen Familienberatungsstellen aus dem Projektkredit ebenfalls einen jährlichen Beitrag zukommen zu lassen. Die Fachstelle und die Familienberatungsstellen arbeiten koordiniert zusammen. Weitere Punkte der Leistungsvereinbarung bilden Organisationsbestimmungen, welche die Projektleitung, die Geschäftsleitung, die Zusammenarbeit zwischen Fachstelle und Kanton sowie das Reporting und die Evaluation regeln.

Das Budget setzt sich wie folgt zusammen:

Das Einführungsjahr soll mit dem Ertrag aus der Bettagskollekte 2002 (Fr. 179.002.05) finanziert werden. Aus dem Schläfli-Fonds soll mit einem einmaligen Beitrag von Fr 20'000.— die Einrichtung der Fachstelle finanziert werden.

Für die darauf folgenden zweieinhalb – bis drei Aufbaujahre ist ein Jahresbudget von jeweils Fr. 275'000.— vorgesehen. Abgesehen von den zugesicherten Beiträgen der regionalen Jugendfürsorgevereine, welche in erster Linie den regionalen Familienberatungsstellen zur Stärkung der Kindeschutzkapazitäten zugute kommen sollen, und dem indirekt durch die Einwohnergemeinden via Bettagskollekte finanzierten Einführungsjahr sowie dem Beitrag aus dem Schläfli-Fonds für die Einrichtung, ist das Kindeschutzprojekt im Rahmen von 750'000 Franken auf den Lotterie-Fonds angewiesen.

1.3.3 Kindeschutzgruppe

Im Zusammenhang mit der Schaffung der Fachstelle Kindeschutz soll die seit Sommer 2003 unter der Leitung von Dr. Daniel Barth, Chefarzt KJPD, regelmässig tagende, interdisziplinäre Kindeschutzgruppe wirken. Die Kindeschutzgruppe konstituiert sich selbst. Sie wird administrativ dem AGS zugewiesen, welches für die Entschädigung der Mitglieder nach der Verordnung über die Sitzungsgelder und die Sitzungspauschalen besorgt ist.

2. **Beschluss**

- 2.1 Das Departement des Innern, vertreten durch das Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit (AGS) wird beauftragt, im Sinne der Erwägungen eine Leistungsvereinbarung „Fachstelle Kindeschutz 2004 bis 2007“ mit der Familien-, Mütter- und Väterberatung Olten-Gösgen abzuschliessen.
- 2.2 Für die Aufbauphase der Kindeschutzstelle wird der Ertrag der Bettagskollekte 2002 im Umfang von Fr. 179'002.05 freigegeben.
- 2.3 Für die Abgeltung der Infrastrukturkosten wird aus dem Schläfli-Fonds ein einmaliger Beitrag von Fr. 20'000.— bewilligt.
- 2.4 Für das Pilotprojekt Fachstelle Kindeschutz wird aus dem Lotterie-Fonds ein Betrag von 750'000 Franken bewilligt. Der Betrag setzt sich wie folgt zusammen: 2.5 Jahre à Fr. 275'000.--, halbjährlich auf 1. Juli und 1. Januar im Voraus zahlbar, erstmals auf 1. Juli 2005 mit einem Betrag von Fr. 137'500.--. Fr. 62'500.— verbleiben als Reserve für Unvorhergesehenes und zur Deckung von Ueberführungskosten in ein allfälliges definitives von den Einwohnergemeinden getragenes Angebot. Die Auszahlung der Lotterie-Fond-Mittel erfolgt unter Vorbehalt der vereinbarungsgemässen Verwendung und nach jeweiliger Empfehlung des AGS direkt an die Trägerschaft.
- 2.5 Das DdI wird beauftragt, dem Regierungsrat spätestens im 3. Quartal 2007 einen Evaluationsbericht mit Anträgen über die allfällige Weiterführung des Projektes unter Federführung der Einwohnergemeinden vorzulegen.

- 2.6 Aufgrund der geltenden Gesetzgebung kann das Pilotprojekt nicht mit allgemeinen Staatsmitteln rechnen.
- 2.7 Gestützt auf das mit RRB Nr. 862 vom 23. April 2002 verabschiedete Kinderschutzkonzept wird eine interdisziplinäre Kinderschutzgruppe unter fachlicher Leitung des KJPD beschlossen. Die Kinderschutzgruppe konstituiert sich selbst. Die Entschädigung der Mitglieder richtet sich nach der Verordnung über die Sitzungsgelder und Sitzungspauschalen vom 23. September 2002. Das AGS ist für die Administration besorgt.

K. Schwaller

Dr. Konrad Schwaller
Staatschreiber

Beilagen

Funktionsdiagramm

Verteiler

Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit (3, BRU/ARB/BOR)

L:\sod\ags.so\kinderschutzgruppe\10-rrb.doc

Aktuariat SOGEKO

Aktuariat BIKUKO

Staatskanzlei

Departemente (5)

Verwaltung Lotterie-Fonds, AföS

Mitglieder der Fachkommission Jugend (10, Versand durch AGS)

Oberämter (5)

Trägerschaften der regionalen Familienberatungsstellen (5)

Trägerschaften der regionalen Jugendfürsorgevereine (5)

Vormundschaftsbehörden und Präsidien der solothurnischen Einwohnergemeinden (252)

Ehemalige Mitglieder der Arbeitsgruppe Kinderschutzkonzept (10, Versand durch AGS)

KJPD (4, Ambulatorien Solothurn, Grenchen, Olten; Kinder- und Jugendpsychiatrische Station, Solothurn)

SPD (3, Solothurn, Olten, Breitenbach)

URA (2, Solothurn, Olten)

KAPO

Jugendanwaltschaft, Amthaus 2, Solothurn

Opferhilfeberatungsstelle Aargau-Solothurn, Bahnhofstrasse 57, 5000 Aarau

Richterämter (5)

Kompass, focus, Poststrasse 10, 4500 Solothurn

Jugend aktiv, focus, Poststrasse 10, 4500 Solothurn

Finanzkontrolle