An den Grossen Rat **24.5302.02**

ED/P245302

Basel, 19. Februar 2025

Regierungsratsbeschluss vom 18. Februar 2025

Motion Beat Braun und Konsorten betreffend Prävention in der Schule: häusliche Gewalt; Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 20. November 2024 die nachstehende Motion Beat Braun und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

> «In der Schweiz sind viele Kinder und Jugendliche von häuslicher Gewalt betroffen. Entweder erfahren sie häusliche Gewalt am eigenen Leib, oder sie erleben häusliche Gewalt im Umfeld ihrer Familie. Die Zahl der Straftaten hat schweizweit 2021 zugenommen. In Basel hat diese Zahl statistisch zwar leicht abgenommen, aber es ist von einer hohen Dunkelziffer auszugehen.
>
> Die Basler Regierung hat sich für vier Schwerpunkte in der Kriminalitätsbekämpfung entschieden. Häusliche Gewalt ist eines davon und wurde auch im Gleichstellungsplan 2024-2027 als Priorität gesetzt, was begrüssenswert ist. Im Rahmen des Programms «Halt Gewalt» wurden bereits Aktionen umgesetzt. Doch Kinder fallen durch das Raster. Und gerade in Haushalten, in welchen Kinder häusliche Gewalt erfahren, wird nicht über häusliche Gewalt gesprochen. In Schulen wird das Thema häusliche Gewalt im Präventionsprogramm zum Thema «sexuelle Gewalt» behandelt, doch lediglich ein Programm in der 3. Primarklasse scheint obligatorisch zu sein. Daher fordern die Motionärinnen und Motionäre, die Präventionsmassnahmen betreffend häuslicher Gewalt an den Schulen und ausserhalb der Schulen zu verstärken.
>
> Die Unterzeichnenden beauftragen den Regierungsrat, innert zwei Jahren ein Konzept auszuarbeiten, das ein Präventionsangebot in der Primär- und Sekundarschule in Bezug auf häusliche Gewalt obligatorisch vorsieht und welches alle Beteiligten, also auch die Lehrpersonen sowie die Jugendpolizei und KESB mit einbezieht. Das Konzept kann auch in das Konzept zur sexualisierten Gewalt, welches letztes Jahr von Karin Sartorius mit einem Vorstoss gefordert wurde, integriert werden. Allerdings soll beim Konzept zur häuslichen Gewalt explizit die Integration des Themas bei Kontaktstellen mit Kindern ausserhalb der Schule sowie geschlechterspezifische Ansprechpersonen für Kinder und Jugendliche vorgehsehen werden.
>
> Beat Braun, David Jenny, Erich Bucher, Christian C. Moesch, Daniel Seiler, Luca Urgese, Andreas Zappalà»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

1.1 Grundlagen des Motionsrechts

Mit einer Motion kann der Grosse Rat den Regierungsrat verpflichten, eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage oder eine Vorlage für einen Grossratsbeschluss vorzulegen (§ 42 Abs. 1 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 [GO; SG 152.100]) oder eine Massnahme zu ergreifen (§ 42 Abs. 1^{bis} GO). Der Grosse Rat kann dem Regierungsrat also sowohl in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich als auch im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats Aufträge erteilen.

Das Recht setzt dem Grossen Rat bezüglich Motionsbegehren allerdings auch Schranken, die in der Gewaltenteilung, im Gesetzmässigkeits-, im Föderalismus- und im Demokratieprinzip gründen. So darf eine Motion nicht gegen höherrangiges Recht verstossen (wie Bundesrecht, interkantonales Recht oder kantonales Verfassungsrecht). Zudem ist gemäss § 42 Abs. 2 GO eine Motion unzulässig, die einwirken will auf

- den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats,
- einen Einzelfallentscheid,
- einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder
- einen Beschwerdeentscheid.

1.2 Motionsforderung

Mit der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat beauftragt, «innert zwei Jahren ein Konzept auszuarbeiten, das ein Präventionsangebot in der Primar- und Sekundarschule in Bezug auf häusliche Gewalt obligatorisch vorsieht und welches alle Beteiligten, also auch die Lehrpersonen sowie die Jugendpolizei und KESB miteinbezieht. Das Konzept kann auch in das Konzept zur sexualisierten Gewalt, welches letztes Jahr von Karin Sartorius mit einem Vorstoss gefordert wurde, integriert werden. Allerdings soll beim Konzept zur häuslichen Gewalt explizit die Integration des Themas bei Kontaktstellen ausserhalb der Schule sowie geschlechterspezifische Ansprechpersonen für Kinder und Jugendliche vorgesehen werden».

1.3 Rechtliche Prüfung

Die Motion hat die Prävention von häuslicher Gewalt innerhalb und ausserhalb der Schule und damit die Förderung der Gesundheit der Schülerinnen und Schüler zum Gegenstand. Gemäss § 3a Abs.1 des Schulgesetzes vom 4. April 1929 (SG 410.100) haben die Volksschulen die Aufgabe, in Ergänzung und Unterstützung der Familienerziehung die körperliche und geistige Entwicklung der Schülerinnen und Schüler so zu fördern, dass diese sowohl den allgemein menschlichen als auch den beruflichen Anforderungen des Lebens gewachsen sind. Gemäss § 3b Abs. 1 Schulgesetz vermittelt die Volksschule den Schülerinnen und Schülern ferner, gegenüber sich selbst, den Mitmenschen und der Umwelt verantwortungsvoll zu handeln. Gemäss § 5 des Gesetzes betreffend Förder- und Hilfeleistungen für Kinder und Jugendliche (Kinder- und Jugendgesetz, KJG) vom 10. Dezember 2014 (SG 415.100) schützen der Kanton und die Gemeinden Kinder und Jugendliche inner- und ausserhalb ihrer Familie vor Gefährdungen (Abs. 1) und die zuständigen Behörden treffen Vorkehrungen insbesondere zum Schutz vor Gewalt, Ausbeutung und Vernachlässigung (Abs. 2). Zudem unterstützen der Kanton und die Gemeinden gemäss § 4 Abs. 2 KJG die Prävention von besonderen Risiken. Ausserdem regelt das Gesundheitsgesetz (GesG) vom 21. September 2011 (SG 300.100) in § 58 Abs. 1, dass der Regierungsrat die Organisation der Gesundheitsförderung und Prävention in Einrichtungen zur Betreuung von Kindern und Jugendlichen, in den Volksschulen und weiterführenden Schulen sowie in den Berufsfachschulen bestimmt, und dass das zuständige Departement Massnahmen zum Schutz der Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in den eben genannten Institutionen ergreifen kann (Abs. 2).

Die Motion fordert vom Regierungsrat die Ausarbeitung eines Konzepts zur Verstärkung der Präventionsmassnahmen betreffend häusliche Gewalt in der – zu den Volksschulen gehörenden – Primar- und Sekundarschule. Damit wird im Sinne von § 42 Abs. 1bis GO vom Regierungsrat die Ergreifung einer Massnahme in seinem Kompetenzbereich gefordert. Das Schulgesetz, das KJG und das GesG sind bezüglich der Gesundheitsförderung, der geistigen und körperlichen Entwicklung der Schülerinnen und Schüler in den Volkschulen sowie des Schutzes der Kinder und Jugendlichen vor Gefährdungen innerhalb und ausserhalb der Familie sehr offen gehalten und erlauben ein Präventionskonzept im Bereich der häuslichen Gewalt sowohl an den Volksschulen als auch ausserhalb der Schule. Die Motion gibt zwar gewisse Modalitäten vor, wie das Konzept angegangen werden soll (obligatorische Präventionsangebote in der Primar- und Sekundarschule, Verstärkung der Präventionsmassnahmen durch explizite Integration des Themas häusliche Gewalt bei Kontaktstellen mit Kindern ausserhalb der Schule und geschlechterspezifische Ansprechpersonen). Weitere Modalitäten betreffen den Einbezug der Lehrpersonen, der Jugendpolizei und der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) bei der Ausarbeitung des Konzepts. Alle diese Modalitäten lassen dem Regierungsrat indessen genügend Spielraum, um zu entscheiden, wie das geforderte Konzept konkret im Rahmen des allgemeinen Bildungs- und Präventionsauftrags des Kantons zu erstellen ist. Es spricht kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht, interkantonales Recht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt. Mit der Motionsforderung wird weder in den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, noch auf einen Einzelfallentscheid, noch auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid eingewirkt (§ 41 Abs. 2 GO).

1.4 Schlussfolgerung

Die Motion ist als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Ausgangslage

2.1 Forderungen der Motion

Die Motionäre verweisen auf den regierungsrätlichen Schwerpunkt «Bekämpfung der häuslichen Gewalt» im Rahmen der Kriminalitätsbekämpfung und auf das Programm «Halt Gewalt». Ihres Erachtens wurden Kinder dabei bisher nicht genügend berücksichtigt. Gerade in Haushalten, in welchen Kinder häusliche Gewalt erfahren, werde nicht über häusliche Gewalt gesprochen. In Schulen werde das Thema häusliche Gewalt im Präventionsprogramm zum Thema «sexuelle Gewalt» zwar behandelt, doch sei lediglich ein Programm in der 3. Primarklasse obligatorisch. Daher beauftragen die Unterzeichnenden den Regierungsrat, innert zwei Jahren ein Konzept auszuarbeiten, das ein Präventionsangebot in der Primär- und Sekundarschule in Bezug auf häusliche Gewalt obligatorisch vorsieht und auch die Lehrpersonen sowie die Jugendpolizei und die KESB mit einbezieht. Das Konzept könne auch in das Konzept zur sexualisierten Gewalt, welches letztes Jahr im Rahmen einer Motion betreffend «sexualisierte Gewalt: Prävention soll bereits in der Schule beginnen» von Karin Sartorius gefordert wurde, integriert werden. Beim Konzept zur häuslichen Gewalt solle die Integration des Themas bei Kontaktstellen mit Kindern ausserhalb der Schule sowie die Nennung von geschlechterspezifischen Ansprechpersonen für Kinder und Jugendliche vorgesehen werden.

2.2 Definition häusliche Gewalt

Häusliche Gewalt liegt vor, wenn eine Person im Rahmen einer bestehenden oder aufgelösten familiären oder partnerschaftlichen Beziehung in ihrer körperlichen, sexuellen oder psychischen Integrität durch Ausübung oder Androhung von Gewalt oder mehrmaliges Belästigen, Auflauern oder Nachstellen verletzt oder gefährdet wird, unabhängig davon, ob die gefährdende Person und die gefährdete Person den selben Wohnsitz haben oder hatten (§37a Polizeigesetz, PolG, SG 510.100).

Häusliche Gewalt kann jede Person treffen, unabhängig von Geschlecht, Alter, Religion, Herkunft oder sozialem Status. Häusliche Gewalt kann als Paargewalt zwischen Jugendlichen oder Erwachsenen vorkommen, aber auch zwischen Eltern und Kindern, zwischen Geschwistern oder weiteren Verwandten auftreten.

2.3 Rechtliche und weitere Grundlagen betreffend Prävention in Bezug auf (sexualisierte) Gewalt gegen Kinder und Jugendliche

2.3.1 Internationale rechtliche Grundlage

Gemäss der UNO-Kinderrechtskonvention und der Istanbul-Konvention sind die Vertragsstaaten dazu verpflichten, Kinder vor jeglicher Form von Gewalt zu schützen und geeignete Massnahmen zur Vorbeugung vorzunehmen:

Artikel 19 UNO-Kinderrechtskonvention:
[1] Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Sozial- und Bildungsmassnahmen, um 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, solange es sich in der Obhut der Eltern oder eines Elternteils, eines Vormunds oder anderen gesetzlichen Vertreters oder einer anderen Person befindet, die das Kind betreut.
[2] Diese Schutzmassnahmen sollen je nach den Gegebenheiten wirksame Verfahren zur Aufstellung von Sozialprogrammen enthalten, die dem Kind und denen, die es betreuen, die erforderlichen Unterstützungen gewähren und andere Formen der Vorbeugung vorsehen sowie Massnahmen zur Aufdeckung, Meldung, Weiterverweisung, Untersuchung, Behandlung und Nachbetreuung in den in Absatz 1 beschriebenen Fällen schlechter Behandlung von Kindern und gegebenenfalls für das Einschreiten der Gerichte.

2.3.2 Nationale rechtliche Grundlage

Im Schweizer Recht bilden die Bundesverfassung (BV), das Schweizerische Strafgesetzbuch (StGB) und das Opferhilfegesetz (OHG) die zentralen Rechtsinstrumente zur Bekämpfung (sexualisierter) Gewalt gegen Kinder. Gemäss Art. 11 BV haben Kinder und Jugendliche einen Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung. Gemäss Art. 10 BV hat jeder Mensch, also auch jedes Kind, das Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit.

2.3.3 Lehrplan 21

Den Schulen kommt bei der Gewaltprävention eine wichtige Aufgabe zu. Kinder und Jugendliche sollen in der Schule lernen, was sie zu ihrer körperlichen und seelischen Gesundheit beitragen können. Im Lehrplan 21 ist der Themenbereich Gesundheit und Prävention fächerübergreifend verankert und in Form von Präventionsangeboten auf allen Schulstufen der Volksschule vorgesehen. Im Fach «Natur, Mensch, Gesellschaft» unter dem Kompetenzbereich «Identität, Körper, Gesundheit – sich kennen und sich Sorge tragen» ist festgehalten, dass die Schülerinnen und Schüler im 1. Zyklus der Primarstufe (Kindergarten) lernen, sich zu schützen und beispielsweise bei Gewalt entsprechende Schutzmassnahmen kennen. Ferner sollen die Schülerinnen und Schüler unangenehme und ungewollte Handlungen an ihrem Körper benennen und sich dagegen abgrenzen können. Im Verlauf des 2. Zyklus der Primarstufe sollen die Schülerinnen und Schüler die Kompetenz erlangen, sexuelle Übergriffe und sexuelle Gewalt zu erkennen und zu wissen, wie sie sich dagegen wehren und wo sie Hilfe holen können. Am Ende des 2. Zyklus bzw. zu Beginn des 3. Zyklus (Sekundarstufe I) sollen die Schülerinnen und Schüler verschiedene Faktoren, die ihr Wohlbefinden beeinflussen, kennen – dazu gehören neben anderen Faktoren auch Sexualität und Gewalt.

2.3.4 Bestehende Präventionsangebote zu Gewalt an der Volksschule Basel-Stadt und bei der Kantonspolizei Basel-Stadt

Es ist eine wichtige Aufgabe der Volksschulen Basel-Stadt, diverse Präventionsangebote zur Verfügung zu stellen. Einige der Präventionsprogramme sind für Schulklassen obligatorisch, andere können von den Lehr- und Fachpersonen je nach Bedarf gebucht werden. Alle obligatorischen und unterrichtsergänzenden Präventionsprogramme für die Volksschulen und die weiterführenden Schulen sind in der Datenbank «Präventionsprogramme»[1] auf dem Basler Bildungsserver aufgeführt.

Die Abteilung Prävention der Kantonspolizei bietet diverse Präventionsangebote zu Medienkompetenz und Gewalthemen an. Alle Angebote sind in der Datenbank «Präventionsprogramme» der Kantonspolizei Basel-Stadt[2] aufgeführt.

Präventionsprogramme in Bezug auf Gewalt umfassen diverse Themen, wie beispielsweise Risiken im Nachtleben, Cybermobbing und Stärkung der Medienkompetenz, Stärkung persönlicher Grenzen, Förderung personaler und sozialer Kompetenzen, Gewaltprävention und Kompetenzerweiterung in jugendlichen Paarbeziehungen, Prävention sexueller Gewalt oder auch häusliche Gewalt.

Das Angebot zur häuslichen Gewalt beinhaltet den Kurzdokumentarfilm «Ich doch nicht», der zeigt, wie unterschiedlich sich häusliche Gewalt zeigt. Ergänzend zum Film stehen den Lehrpersonen Unterrichtsmaterialien zur Verfügung. Diese sind so konzipiert, dass sie von der Lehrperson ohne grossen Aufwand in den eigenen Unterricht integriert werden können. Die Unterrichtsmaterialien sind an die Kompetenzen des Lehrplan 21 angepasst und modular aufgebaut. Das unterrichtsergänzende Programm richtet sich an die Sekundarstufen I und II.

3. Einschätzung

Gewaltprävention ist eine gesamtkantonale Aufgabe und muss im Sinne des Opferschutzes und des Kinderschutzes möglichst frühzeitig beginnen.

Der Regierungsrat teilt die Einschätzung der Motionärinnen und Motionäre, dass es in Bezug auf das Thema häusliche Gewalt notwendig ist, ein obligatorisches Präventionsprogramm über alle Schulstufen auszuarbeiten, so dass alle Schülerinnen und Schüler über die gesamte Schullaufbahn an einem altersgerecht gestalteten Präventionsprogramm in Bezug auf sexualisierte und häusliche Gewalt teilnehmen. Er begrüsst deshalb die Forderung, ein solches Programm mit der Umsetzung der dem Regierungsrat überwiesenen Motion Karin Sartorius betreffend «sexualisierte Gewalt: Prävention soll bereits in der Schule beginnen» (P225469) zu verknüpfen.

Sofern der Grosse Rat der Forderung der vorliegenden Motion Beat Braun, das Thema häusliche Gewalt in den Schulen im Rahmen eines obligatorischen Präventionsprogramms zu thematisieren, zustimmt, soll das Programm durch eine interdepartementale Arbeitsgruppe erarbeitet und durch die regierungsrätliche Kommission Gewaltschutz begleitet werden.

Das Präventionskonzept soll zudem um ein einheitliches Handlungskonzept bei einem Verdachtsfall oder einem konkreten Fall ergänzt werden. Das Ziel ist, dass alle involvierten Stellen wissen, was zu tun ist und wer wofür zuständig ist. Gemäss der UNO Kinderrechtskonvention und der Istanbul-Konvention ist eine Gleichbehandlung aller Fälle im Opferschutz zentral. Im Januar 2025 hat eine interdepartementale Arbeitsgruppe bereits einen Leporello betreffend Früherkennung und Vorgehen bei Kindeswohlgefährdungen erarbeitet, der den Schulen zugestellt wurde. Darauf soll aufgebaut werden.

[1] https://www.bs.ch/ed/volksschulen/praevention
[2] https://www.bs.ch/verwaltung/justiz-und-sicherheitsdepartement/aemter-und-bereiche/kantonspolizei/fuer-ihre-sicherheit/praevention/praeventionsangebote-der-kantonspolizei-basel-stadt-0

Ob und wie beim Konzept zur häuslichen Gewalt die Integration des Themas bei Kontaktstellen mit Kindern ausserhalb der Schule erfolgt und wie mit der Forderung, geschlechterspezifische Ansprechpersonen für Kinder und Jugendliche zu benennen, umgegangen wird, soll Gegenstand der Konzeptarbeit der interdepartementalen Arbeitsgruppe sein. Weil diese spezifische Forderung durch die Arbeitsgruppe genauer zu prüfen ist, soll die Motion dem Regierungsrat als Anzug überwiesen werden.

4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Beat Braun und Konsorten betreffend «Prävention in der Schule: häusliche Gewalt» dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin