

Warum die Schweiz eine Verfassungsgrundlage für die Förderung, den Schutz und die Partizipation von Kindern und Jugendlichen braucht

Die Pa. Iv. Amherd 07.402 „Verfassungsgrundlage für ein Bundesgesetz über die Kinder- und Jugendförderung sowie über den Kinder- und Jugendschutz“ verlangt eine Ergänzung von Artikel 67 der Bundesverfassung mit einem Absatz 1bis wie folgt: „Der Bund kann Vorschriften zur Förderung von Kindern und Jugendlichen sowie zu deren Schutz erlassen.“

Die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats, WBK-N, hat den Vorschlag der Initiantin mit dem Bereich „Mitwirkung“ ergänzt und schlägt folgenden Wortlaut vor:

Art. 67 Abs. 1 und 1bis (neu)

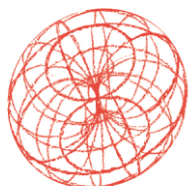
1 Bund und Kantone verfolgen eine aktive Kinder- und Jugendpolitik. Sie tragen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben den besonderen Förderungs- und Schutzbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen Rechnung.

1bis Der Bund kann Grundsätze festlegen über die Förderung und den Schutz von Kindern und Jugendlichen und deren Mitwirkung in Politik und Gesellschaft.

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz unterstützt diesen Vorschlag.

Argument 1: Schutz, Förderung, Partizipation – Heute gibt es keine landesweiten Grundsätze

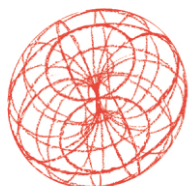
<p>Der Föderalismus führt zu einer unübersichtlichen und unterschiedlich ausgeprägten Kinder- und Jugendpolitik. Das bedeutet, dass Kinder und Jugendliche in der Schweiz abhängig von ihrem Wohnort nicht in gleichem Ausmass Schutz und Förderung erfahren und an zentralen Entscheidungen und Prozessen partizipieren können. Die Zugangskriterien und die Verfügbarkeit der Leistungen variieren stark zwischen den Kantonen. Es fehlt eine Gesamtstrategie und eine Grundlage, die dem Bund die materielle Kompetenz gibt, diesen Missstand zu beheben.</p>	
<p>Was heisst das konkret?</p>	<p>Obwohl laut UN-Kinderrechtskonvention allen Kindern in der Schweiz die gleichen Rechte garantiert werden, bleiben ihnen viele Rechte in der Realität verwehrt. Darauf weist auch der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen neusten Empfehlungen an die Schweiz hin.ⁱ Neben Defiziten, die die ganze Schweiz betreffen, wirken sich die ungleichen Bedingungen in den Kantonen auf die Chancengleichheit von Kindern negativ aus.</p> <p>Beispiel Kinderschutz: Die föderalistische Ausgestaltung des Kinderschutzes in der Schweiz führt dazu, dass die Zugangsmöglichkeiten zu und Verfügbarkeit von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe stark variieren. Dies wurde wiederholt in diversen Berichtenⁱⁱ als Problem identifiziert. Die Empfehlungen, die Koordination zu verbessern und etwa gemeinsame Standards einzuführen scheitern daran, dass die relevanten Akteure (Kantone) nicht dazu verpflichtet werden können. So stossen die Bemühungen der interkantonalen Konferenzen, sich eine bessere</p>



	<p>Koordination vorzunehmen, an Grenzen. Beispiel Partizipation/Mitwirkung: Zwischen den Kantonen herrschen heute grosse Unterschiede in Bezug auf die Partizipation von Kindern und Jugendlichen an sie direkt betreffenden Entscheidungen in der Schule, der Gemeinde oder der Familie.ⁱⁱⁱ</p>
<p>Was würde die Verfassungsgrundlage ändern?</p>	<p>Die Prozesse und Bemühungen des Bundes und der interkantonalen Konferenzen in Richtung einer besseren Koordination könnten verstärkt und auf eine verbindliche Grundlage gestellt werden. Darüber hinaus könnten erkannte Schwächen des Systems (fehlende gemeinsame Standards, vergleichbare Statistiken, etc.) effizienter angegangen werden. Der Verfassungsartikel erlaubt, die Mitwirkung und damit die Staatsbürgerschaft (Citoyenneté) explizit zu fördern.</p>

Argument 2: Das bestehende Kinder- und Jugendförderungsgesetz deckt nur einen Teilbereich der Kinderrechte ab und schafft nur ungenügende Verbindlichkeiten

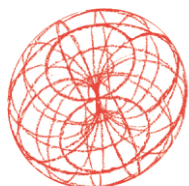
<p>Das am 1. Januar 2013 in Kraft getretene Kinder- und Jugendförderungsgesetz regelt die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen und legt die Grundlagen für die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure in der Kinder- und Jugendpolitik. Das Gesetz und die dazugehörige Verordnung decken aber nur einen Teilbereich ab, da die meisten Kompetenzen nach wie vor bei den Kantonen liegen. Ausserdem sieht das Gesetz keine verbindliche, vertikale Koordination zwischen Bund und Kantonen vor.</p>	
<p>Was heisst das konkret?</p>	<p>Die im KJFG vorgesehenen Koordinationsmechanismen beschränken sich auf einzelne Aspekte der Kinder- und Jugendpolitik (z. B. Kinder- und Jugendförderung, Kinder- und Jugendschutz, Bekanntmachung der Kinderrechte). Sie erfassen nicht das ganze Themenspektrum der UN-Kinderrechtskonvention. Partizipation, Gesundheit oder Bildung sind ebenfalls wichtige Kinderrechte. Sie werden jedoch aus den Definitionen und Handlungsrahmen der Kinder- und Jugendpolitik ausgeklammert. Das KJFG und die KJFV sehen die Koordination von Massnahmen des Bundes im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik, einen Informationsaustausch zwischen den zuständigen Bundesstellen, die Lieferung von Informationen über das Angebot aus den Kantonen und die Förderung von Massnahmen der Kantone in der Kinder- und Jugendförderung vor. Auf gleichwertigen und ausreichenden Schutz, Förderung und Partizipation für Kinder und Jugendliche über Kantonsgrenzen hinweg hat der Bund aber keinen Einfluss.</p>
<p>Was würde die</p>	<p>Eine Bundeskompetenz würde eine verbindliche Grundlage</p>



Verfassungsgrundlage ändern?	schaffen, alle kinderrechtsrelevanten Bereiche in einer zusammenhängenden Strategie anzugehen, wie dies auch der UN-Kinderrechtsausschuss empfiehlt (Empfehlung 11) und interdepartemental sowie gemeinsam mit den Kantonen zu koordinieren.
------------------------------	--

Argument 3: Mit der UN-Kinderrechtskonvention liegt eine systematische und verbindliche Grundlage vor, aber sie wird nicht ausreichend umgesetzt

Mit der Ratifizierung der UNO-Kinderrechtskonvention 1997 hat sich die Schweiz dazu verpflichtet, regelmässig über Fortschritte bei deren Verwirklichung zu berichten und die Handlungsempfehlungen des Kinderrechtsausschusses umzusetzen. Das setzt die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen voraus und funktioniert auch nach 18 Jahren noch nicht.	
Was heisst das konkret?	Die Empfehlungen des UN-Kinderrechtsausschusses zeigen alle 5 Jahre Handlungsbedarf bei den Kinderrechten in der Schweiz auf. Eine systematische Umsetzung der Empfehlungen inkl. Aufgabendefinition zwischen Bund und Kantonen fand bisher nicht statt. Bund, Kantone und NGOs sind mit dem bisherigen Ablauf der Feedback- und Umsetzungsprozesse unzufrieden. ^{iv} Heute gibt es Bestrebungen, dies zu ändern. Eine rechtliche Grundlage, die Verbindlichkeit schafft, fehlt jedoch nach wie vor. Im Berichterstattungsprozess an den UN-Kinderrechtsausschuss ist der Bund auf die Kantone angewiesen, da viele Artikel der KRK im Handlungsbereich der Kantone liegen. Was eigentlich eine wertvolle Grundlage bietet, um regelmässig und systematisch Handlungsbedarf und Fortschritte bei der Umsetzung der Kinderrechte zu ermitteln, sorgt bei Kantonen und Bund für gegenseitigen Frust. Ein regelmässiges Monitoring und ein verbindlich definierter Austausch zwischen Bund und Kantonen fehlen.
Was würde die Verfassungsgrundlage ändern?	Der Prozess der Informationssammlung und Berichterstattung und des Follow-ups könnte mit einer klar definierten Federführung für die staatlichen Akteurinnen und Akteure auf allen Ebenen zufriedenstellender und effizienter ablaufen. Da der Bund Absender des Staatenberichtes ist und ihn gegenüber dem UN-Kinderrechtsausschuss vertritt, soll er auch eine aktive Rolle bei der Umsetzung der Empfehlungen des UN-Kinderrechtsausschusses übernehmen. Dazu fehlt ihm heute die nötige Kompetenz.

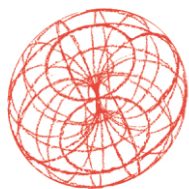


Argument 4: Heute gibt es viele Akteure/-innen, aber wenig Überblick und Koordination

<p>Der Bericht „Aktueller Stand der Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz“ in Beantwortung der parlamentarischen Initiative "Verfassungsgrundlage für ein Bundesgesetz über die Kinder- und Jugendförderung sowie über den Kinder- und Jugendschutz" (07.402)^v zeigt, dass der Bund, die Kantone, Städte und Gemeinden sowie die Zivilgesellschaft eine Vielzahl an Massnahmen für Kinder und Jugendliche umsetzen. Es besteht aber keine umfassende, Übersicht über die Angebote, deren Nutzung und Wirksamkeit, weder auf Ebene des Bundes noch auf Ebene der Kantone. Die einzelnen Akteurinnen und Akteure wissen nicht immer von einander, insbesondere über die Kantongrenzen hinweg.</p>	
<p>Was heisst das konkret?</p>	<p>Ein systematischer Informationsaustausch zwischen dem Bund und den Kantonen (vertikale Koordination) sowie eine etablierte Zusammenarbeit der Bundesstellen im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik und eine Koordination unter den Kantonen (horizontale Koordination) finden heute nicht oder nur ungenügend statt. Zu Teilbereichen wie z.B. den Fremdplatzierungen von Kindern und Jugendlichen verstellen grosse Datenlücken den Überblick über den Handlungsbedarf. Die im Rahmen der Umsetzung des KJFG geplante elektronische Plattform ist ein Beitrag zum Informationsaustausch. Es besteht jedoch die Gefahr, dass nur ein Teil der Akteure sie nutzt.</p>
<p>Was würde die Verfassungsgrundlage ändern?</p>	<p>Mit der nötigen Bundeskompetenz könnten aussagekräftige Daten zur Situation von Kindern und Jugendlichen erhoben werden, sowie Massnahmen zum Schutz, zur Förderung und zur Partizipation von Kindern und Jugendlichen systematisch und wirksam geplant und umgesetzt werden.</p>

Fazit: Das Netzwerk Kinderrechte begrüsst die Schaffung einer Verfassungsgrundlage, da sie es erlaubt, bereits bestehende Gesetze und Verfahren im Sinne der UN-Kinderrechtskonvention wirkungsvoller umzusetzen, z.B. das Kinder- und Jugendförderungsgesetz (KJFG) und das Berichterstattungsverfahren an den UN-Kinderrechtsausschuss.

Der vorliegende Vorschlag der WBK-N für eine Verfassungsvorlage gibt dem Bund einen Ermessensspielraum, wann und zu welchen Themen er den Kantonen Vorgaben machen soll. Er lässt den Kantonen und Gemeinden immer noch viel Autonomie, um Eigeninitiative zu entwickeln. Sie bleiben die Hauptzuständigen. Die Festlegung von Grundsätzen in Bezug auf den Schutz, die Förderung und die Partizipation, die allen Kindern und Jugendlichen in der Schweiz zu Gute kommen und ein koordinierteres Vorgehen schliessen den unterschiedlichen kantonalen Ausgangslagen Rechnung tragende Lösungen und Politiken nicht aus. Die Wichtigkeit einer koordinierten und kohärenten Kinder- und Jugendpolitik wird im Vernehmlassungsbericht zur Parlamentarischen Initiative Amherd auch von den Kantonen hervorgehoben.



-
- ⁱ Vgl. z.B. Abschliessende Bemerkungen (Concluding Observations) des UN-Kinderrechtsausschusses an die Schweiz, 4.2.2015
(http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/03048/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,Inp6I0NTU042I2Z6In1acy4Zn4Z2qZpnO2YUq2Z6gpJCEdYF4f2ym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--)
- ⁱⁱ Zuletzt der Bericht zum Postulat Fehr „Gewalt und Vernachlässigung in der Familie: notwendige Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und der staatlichen Sanktionierung“
(http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00066/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,Inp6I0NTU042I2Z6In1acy4Zn4Z2qZpnO2YUq2Z6gpJCEdH92gGym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--) sowie die Studie „Kinderschutzsysteme: Ein internationaler Vergleich der „Good Practice“ aus fünf Ländern“
(http://www.google.ch/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.bsv.admin.ch%2Fthemen%2Fkinder_jugend_alter%2F00066%2Findex.html%3Flang%3Dde%26download%3DNH%26Zeg7t%2CInp6I0NTU042I2Z6In1acy4Zn4Z2qZpnO2YUq2Z6gpJCEdXx_gmym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--&ei=qS8QVbGDJMfeU-O1g9AF&usg=AFQjCNHqHaKCW9XOmkoR-L565OLcrOD9cg&bvm=bv.88528373,d.d24)
- ⁱⁱⁱ Siehe z.B. Studie „Von der Stimme zur Mitwirkung“ im Auftrag von unicef
(https://www.unicef.ch/sites/default/files/attachments/unicef_pb_kinderundjugendreport-ersteresultate.pdf)
- ^{iv} Studie des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte „Die Umsetzung internationaler Menschenrechtsempfehlungen im föderalistischen Staat“
(http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/120214_SKMR_Studie_Follow-up.pdf)
- ^v Bericht des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) zuhanden der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N), November 2014