



Netzwerk **Kinderrechte** Schweiz
Réseau suisse des **droits de l'enfant**
Rete svizzera **diritti del bambino**
Child Rights Network Switzerland

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Geschäftsfeld Familie, Generationen
und Gesellschaft
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Bern, 18. Februar 2013

**07.402 Parlamentarische Initiative Amherd: Verfassungsgrundlage für ein
Bundesgesetz über die Kinder- und Jugendförderung sowie über den Kinder-
und Jugendschutz. Vernehmlassung
Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum vorgelegten Entwurf. Im Netzwerk Kinderrechte Schweiz sind rund 45 Nichtregierungsorganisationen zusammengeschlossen, die quer durch das kinder- und jugendpolitisch breite Themenspektrum der UN-Kinderrechtskonvention (KRK) tätig sind. Wir begleiten die Umsetzung der KRK in der Schweiz und weisen mit Nachdruck auf die wiederholten Empfehlungen internationaler Vertragsüberwachungsorgane hin, dass föderalistisch strukturierte Vertragsstaaten nicht von der Verantwortung entbunden sind, national für koordinierte Fortschritte bei der Realisierung von Menschenrechtsvereinbarungen zu sorgen.

Wir begrüßen die Vorlage als wichtigen Schritt auf dem Weg zur Umsetzung der KRK als gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen.

Grundsätzliche Einschätzung

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz begrüsst den Vorentwurf der WBK-Nationalrat. Er schafft auf Verfassungsebene die Grundlage für eine zukunftsfähige Entwicklung der Kinder- und Jugendpolitik als gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden mit klarer Aufgabenteilung. Ergänzend stellt das NKS zwei weitere Regulierungsmodelle zur Diskussion, die verbindlicher sind als der Vorentwurf. Die



Notwendigkeit einer stärkeren Verankerung der Kinder- und Jugendpolitik in der Bundesverfassung geht aus folgenden Entwicklungen besonders deutlich hervor:

- **Ratifizierung der Kinderrechtskonvention (UN-KRK)**

Damit verbunden ist die Pflicht, über Fortschritte und Hindernisse bei der Verwirklichung der UN-KRK regelmässig Bericht zu erstatten und Handlungsempfehlungen des Kinderrechtsausschusses umzusetzen. Verschiedene Überwachungsorgane von Menschenrechtsabkommen haben wiederholt darauf hingewiesen, dass sich eine mangelhafte Umsetzung von Menschenrechtsvereinbarungen nicht mit der dezentralen Organisation im Föderalismus begründen lässt. Der UN-Kinderrechtsausschuss empfiehlt effektivere Koordinations- und Überwachungsmechanismen. Dennoch ist es auch 15 Jahre nach Ratifizierung der UN-KRK nicht gelungen, diese kantonsübergreifende Querschnittsaufgabe zweckmässig zu lösen. Die Studie „Die Umsetzung internationaler Menschenrechtsempfehlungen im föderalistischen Staat“ des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte weist die allseitige Unzufriedenheit detailliert nach.

- **Strategie des Bundesrates für eine Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik**

Die Strategie anerkennt die Rolle des Bundes für die schweizerische Kinder- und Jugendpolitik, die in Anlehnung an die UN-KRK in den Bereichen Schutz, Förderung und Partizipation zu realisieren ist. Die Umsetzung der Strategie wird mit punktuellen Massnahmen innerhalb der geltenden verfassungsmässigen Kompetenzordnung angestrebt, mit dem neuen Kinder- und Jugendförderungsgesetz als bislang wichtigstem Ergebnis. Weiterführende Entwicklungen setzen eine Reorganisation der verfassungsmässigen Kompetenzen voraus.

- **Bundesgesetz zur Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern- und Jugendlichen**

Das Gesetz schöpft die geltende Förderkompetenz des Bundes für die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen gemäss Artikel 67 BV aus. Ansatzweise sind auch Fördermöglichkeiten für die Entwicklung umfassenderer Kinder- und Jugendpolitiken der Kantone erkennbar. Das Gesetz sieht aber entsprechend seiner verfassungsrechtlichen Grundlage insbesondere keine Kompetenznormen für Regulierungen im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik vor.

- Bericht des Bundesrates zu Gewalt und Vernachlässigung in der Familie

Nach dem Scheitern eines nationalen Kinderschutzprogramms entwickelt der Bund die Handlungsoptionen in diesem Bereich im Bericht zum Postulat 07.3725



von Nationalrätin Jacqueline Fehr. Er steht in einer Reihe von Berichten, die seit den 90er Jahren immer wieder konkreten Handlungsbedarf definiert haben, die aber höchsten sehr punktuell umgesetzt wurden. Ein besonders wichtiger Berichtsteil ist der Entwurf eines Systems von Grundleistungen einer modernen Kinder- und Jugendhilfe. Dabei wird der Begriff „Kinder- und Jugendhilfe“ umfassend verstanden und erfasst Massnahmen, die von der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen über Leistungen zum Schutz gefährdeter Kinder bis etwa zur Elternbildung reichen. Eine schweizweit vergleichbare Minimalversorgung mit Grundleistungen dieser Art ist für eine sich faktisch schweizweit integrierende Gesellschaft zwingend, kann aber im geltenden Kompetenzrahmen nicht sinnvoll entwickelt werden.

Handlungsbedarf

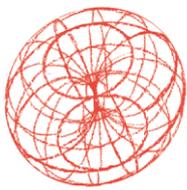
Der Begleitbericht weist mit Recht auf einen sich verdichtenden nationalen kinder- und jugendpolitischen Handlungsbedarf von Bund und Kantonen hin. Eckpunkte sind die Ratifizierung der Kinderrechtskonvention, die Revision der Bundesverfassung mit Artikel 11 oder den Sozialziele gemäss Artikel 41 und nationalen Konvergenzen im Bereich der Bildungsverfassung oder des Familienrechts. Fachleute aus der kinder- und jugendpolitischen Praxis insistieren auf dem praktischen Handlungsbedarf.

Der Struktur des Vorentwurfs folgend ist es zweckmässig, Handlungsbedarf in den drei Bereich Schutz, Förderung und Partizipation nachzuweisen. Soweit es um die Entwicklung des staatlichen Leistungsangebotes für Kinder und Jugendliche geht, kann gesetzgeberisch vieles unter dem Begriff der Kinder- und Jugendhilfe zusammengefasst und dem Förderbereich zugeordnet werden.

- **Schutz**

Die Eingriffsvoraussetzungen für angeordnete Kinderschutzmassnahmen sind im ZGB im Rahmen der zivilrechtlichen Kompetenzen des Bundes weitgehend geregelt. Regulierungs- und Förderbedarf ergibt sich aus der im Vollzugsföderalismus sehr unterschiedlichen kantonalen Anwendung des Bundesrechts. Dabei geht es etwa um Vorgehensstandards für Abklärungen in Kinderschutzverfahren, Melderechte und -pflichten, die Datenerhebung oder um bewilligungs- und aufsichtsrechtliche Massnahmen. Der Bund muss die Entwicklung von Standards in diese Bereichen regulierend fordern und fördernd unterstützen können.

Handlungsbedarf besteht bei den materiellen Leistungen des Kinderschutzes, mit denen angeordnete und freiwillige Kinderschutzmassnahmen umgesetzt werden. Auf diese angebotsseitigen Massnahmen wird im Folgenden unter dem Begriff der Förderung eingegangen.



Handlungsbedarf zeigt sich beim Jugendschutz. Jugendschutzmassnahmen greifen in Grundrechte von Kinder und Jugendlichen ein (z.B. Versammlungsfreiheit; Bewegungsfreiheit; Konsumfreiheit; Medienfreiheit). In der Schweiz fehlt ein abgestimmtes Jugendschutzkonzept mit klaren Botschaften. Bei einzelnen Massnahmen wie etwas Einschränkungen der Bewegungs- und Versammlungsfreiheit im öffentlichen Raum oder Einschränkungen der Informationsfreiheit mit selbstregulierenden Massnahmen der Medienbrachen, erheben sich ernsthafte Zweifel, ob sie auf rechtsstaatlich hinreichenden gesetzlichen Grundlagen beruhen.

- **Förderung: Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe im weiten Sinn**

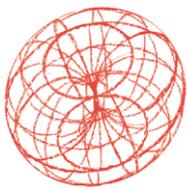
Auszugehen ist von einem Kinder- und Jugendhilfebegriff der einen Handlungsbe-
reich des Wohlfahrstaates umschreibt, der zusätzlich zu den Institutionen der for-
malen Bildung, der Berufsbildung und privaten Leistungen von Familien und Ver-
wandtenunterstützungssystemen die sozialen Bedingungen des Aufwachsens von
Kindern und Jugendlichen gestaltet (Begleitbericht, S. 11).

Hier besteht grundlegender Handlungsbedarf für die Realisierung eines schweiz-
weit ausgeglichenen Grundangebotes an Leistungen dieser Art. Konkret gibt es
insbesondere Lücken im vorschulischen Bereich (das neue KJFG reicht nur bis
ins Kindergartenalter), bei Angeboten der frühkindlichen Bildung, Betreuung und
Erziehung (nur einzelne Kantone und Städte sind Vorreiter) oder bei verbindlichen
Standards für die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen. Für
Strukturen, Angebote und Projekte im Bereich des präventiven Kindesschutzes
fehlt eine Förderkompetenz des Bundes, wie sie Artikel 67 BV für den Bereich der
ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen vorsieht. Nicht zuletzt das
Fehlen einer vergleichbaren Kompetenznorm für den Bereich des Kindesschutzes
hat dazu geführt, dass seit Mitte der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts wieder-
holt nationale Kindesschutzprogramme entwickelt, aber nie umgesetzt wurden.

Schliesslich ist unter der geltenden Ordnung eine flächendeckende Versorgung
mit geeigneten Angeboten für den freiwilligen und angeordneten Kindesschutz
nicht gewährleistet (z.B. ambulante sozialpädagogische Angebote, kinderpsychiat-
rische Versorgung; Beratungsdienste).

- **Partizipation**

Gemäss Begleitbericht sollen die relevanten Grundlagen für die Verfahrensbeteili-
gung von Kindern und Jugendlichen mehr oder weniger vorhanden sein (S. 12,
Ziff. 2.1.5.1). Dies trifft klar nicht zu. Grundsätzlich können bestehende Lücken auf
Gesetzgebungsebene in der Zuständigkeit des Bundes auch ohne Verfassungs-
revision geschlossen werden. Die tatsächliche Realisierung der Verfahrensbetei-
ligung in den Kantonen setzt aber Unterstützungsleistungen voraus (Informa-
tion; Schulung), für die rechtliche Grundlagen derzeit offenbar fehlen.



Das Recht auf Mitwirkung in Politik und Gesellschaft ist höchst unterschiedlich eingelöst. Entsprechende Massnahmen und Angebote gelten auf Bundesebene, in vielen Kantonen und den Gemeinden allenfalls als freiwillige Leistungen der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen. Während aber die politischen Rechte über 18-Jähriger von Artikel 136 BV gewährleistet sind, haben Kinder in der Kinderrechtskonvention menschenrechtlich verankerte Mitwirkungsrechte. Die Umsetzung dieser Rechte auf allen Stufen des politischen Gemeinwesens muss verfassungsmässig abgestützt und auf der jeweiligen Zuständigkeitsebene gesetzlich realisiert werden.

Lösungsansätze

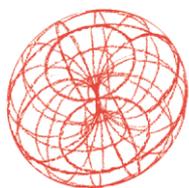
Für die Umsetzung ist entweder ein grundrechtlicher oder ein ausschliesslich kompetenzrechtlicher Ansatz denkbar. Der Entwurf wählt letztere Lösung. Vor einer Stellungnahme dazu wird hier eine grundrechtliche Lösungsalternative skizziert.

- **Grundrechtlicher Ansatz: Anspruch für Kinder auf Schutz, Förderung und Partizipation**

Kinder und Jugendliche haben gemäss Artikel 11 BV Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung. Sie üben ihre Rechte im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit aus. Die Bestimmung verpflichtet die Behörden im Rahmen bestehender Kompetenzen (Begleitbericht S. 7). Sie enthält keine darüber hinausgehenden materiellen Förder- oder Regulierungskompetenzen des Bundes.

Aus Sicht der UN-Kinderrechtskonvention müsste dieser Artikel analog zum Anspruch auf Grundschulunterricht (Art. 19 BV) so umformuliert werden, dass der Anspruch von Kindern und Jugendlichen auf ausreichend Schutz, Förderung und Mitwirkung gewährleistet ist. Ergänzend dazu müsste Artikel 67 insofern umgebaut werden, als die Kantone für die Kinder- und Jugendhilfe zuständig sind und für ein ausreichendes Angebot sorgen. Der Bund kann sie dabei fördernd unterstützen und regulierend Grundsätze für den Schutz, die Förderung und Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen festlegen.

Dieser Lösungsvorschlag lehnt sich ans Normenkonzept für die Grundschulbildung an. Analog zum Primarschulwesen wird Kindern und Jugendlichen ein materielles Grundrecht eingeräumt, das von den Kantonen innerhalb bundesrechtlicher Rahmenbedingung in eigener Verantwortung verwirklicht wird.



- **Kompetenzrechtlicher Ansatz: Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes für die Kinder- und Jugendpolitik**

Der Entwurf räumt dem Bund eine fakultative Grundsatzgesetzgebungskompetenz ein. Damit kann dem Bedürfnis einer gewissen gesamtschweizerischen Harmonisierung entsprochen werden, die den Kantonen aber Raum für eigene, auf ihre speziellen Verhältnisse zugeschnittene gesetzgeberische Kompetenzen belässt.

Nach dem Modell für die Raumplanung (Art. 75 BV) oder die Steuerharmonisierung (Art. 129 BV) erhält der Bund nicht eine fakultative Kompetenz sondern einen Auftrag, Grundsätze festzulegen. Allerdings müsste dann der Gegenstand solcher Grundsätze genauer wohl umschrieben werden als mit dem Begriff „verfolgen einer aktiven Kinder- und Jugendpolitik“. Eine verbindliche Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes kann etwa lauten:

„Der Bund legt Grundsätze für eine angemessene Grundversorgung mit Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe fest, erlässt Rechtsgrundlagen für den Kinder- und Jugendschutzes sowie Grundsätze der Kinder- und Jugendpartizipation.“

Schlussfolgerung

Eine Stärkung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen ist für eine schweizweit harmonisierte Umsetzung der Kinderrechtskonvention nötig. Dies kann sich an drei Modellen orientieren:

- Ein grundrechtliches Modell;
- Ein kompetenzrechtliches Modell mit zwingender Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes;
- Ein kompetenzrechtliches Modell mit fakultativer Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes (gemäss Entwurf).

In dieser Reihenfolge unterstützt das NKS die Schaffung einer neuen Verfassungsnorm und bedankt sich für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme bei der weiteren Bearbeitung der Vorlage.

Freundliche Grüsse

Christina Weber-Khan
Präsidentin

Michael Marugg
Geschäftsleiter