

**Parlamentarische Initiative
Verfassungsgrundlage für ein Bundesgesetz über die
Kinder- und Jugendförderung sowie über den Kinder- und
Jugendschutz**

**Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
des Nationalrates**

vom 28. Mai 2013

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zum Bundesbeschluss über die Kinder- und Jugendpolitik. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

Eine Minderheit (Müri, Derder, Herzog, Keller Peter, Mörgeli, Pieren, Schilliger, Stahl, Wasserfallen) beantragt, auf die Vorlage nicht einzutreten.

28. Mai 2013

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Christian Wasserfallen

Übersicht

Die Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz ist geprägt durch die föderale Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden. Die Hauptzuständigkeit liegt bei den Kantonen und Gemeinden, welche ihre Aufgabe sehr unterschiedlich wahrnehmen und umsetzen. Gleichzeitig ist die Kinder- und Jugendpolitik eng verbunden mit der Tätigkeit nichtstaatlicher Organisationen und privater Initiative. Als typische Querschnittsaufgabe deckt sie viele Politik- und Staatsbereiche ab und betrifft eine Vielzahl von Themen. Angesichts der aktuellen Herausforderungen der Kinder- und Jugendpolitik sollen die Massnahmen des Bundes in diesem Bereich verbessert, aber auch verstärkt werden. Erste Schritte in diese Richtung sind die kürzlich erfolgte Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes und die vom Bundesrat neu erlassene Verordnung über Massnahmen zum Schutz der Kinder und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte.

Mit einer Ergänzung von Artikel 67 der Bundesverfassung soll dem Bund ermöglicht werden, grundsätzlich im Sinne der Querschnittsfunktion der Kinder- und Jugendpolitik tätig zu werden. Er soll die Kompetenz erhalten, Massnahmen in diesem Bereich zu unterstützen oder allenfalls federführend tätig zu werden. Wichtig sind dabei alle Bereiche, welche die Kinder- und Jugendpolitik wesentlich ausmachen: der Schutz und die Förderung von Kindern und Jugendlichen sowie deren Mitwirkung in Politik und Gesellschaft.

Die neue Verfassungsbestimmung soll die geltende Kompetenzordnung nicht auf den Kopf stellen: Der Bund erhält lediglich die Kompetenz, durch den Erlass von Grundzügen koordinierend einzugreifen, ohne dass dadurch die auf dem Subsidiaritätsprinzip beruhende Aufgabenteilung aufgegeben wird. Die Rolle der Kantone und der Gemeinden soll dabei nicht geschmälert oder in Frage gestellt werden. Im Unterschied zu heute soll der Bund jedoch dort, wo es nötig ist, Mindeststandards festlegen können. Zusätzlich soll das Ziel einer aktiven Kinder- und Jugendpolitik als Programmnorm in der Verfassung verankert werden.

Durch die vorgeschlagene Ergänzung von Artikel 67 BV wird die Stellung der Kinder und der Jugendlichen in der Bundesverfassung gestärkt. Wie die konkreten Auswirkungen aussehen werden, hängt von den Umsetzungsmassnahmen des neuen Verfassungsartikels ab. Sie werden mit dem vorliegenden Entwurf noch nicht festgelegt und werden in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden zu diskutieren sein.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

1.1 Arbeiten der Kommission

Am 12. März 2007 reichte Nationalrätin Viola Amherd (CVP, VS) eine parlamentarische Initiative ein, welche verlangt, Artikel 67 der Bundesverfassung (BV)¹ durch einen Absatz 1^{bis} mit folgendem Wortlaut zu ergänzen: «Der Bund kann Vorschriften zur Förderung von Kindern und Jugendlichen sowie zu deren Schutz erlassen.» Die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-NR) gab dieser Initiative am 2. November 2007 mit 13 zu 11 Stimmen bei 2 Enthaltungen Folge. Bevor sich ihre Schwesterkommission, die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates (WBK-SR), erstmals mit dem Anliegen der Initiative befasste, veröffentlichte der Bundesrat Ende August 2008 seinen Bericht zur Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik.² Nach der Kenntnisnahme dieses Berichts beschloss die WBK-SR am 14. Oktober 2008 mit 9 zu 2 Stimmen, dem Beschluss der WBK-NR nicht zuzustimmen. Sie betonte gegenüber ihrer Schwesterkommission, dass sich ihr Entscheid nicht grundsätzlich gegen das Anliegen der Initiative richte, sondern dadurch begründet sei, dass die WBK-NR zum Zeitpunkt ihrer Beratung noch über keine Kenntnisse des Bundesratsberichtes verfügte. Die parlamentarische Initiative ging somit zurück an die WBK-NR. Diese beschloss am 20. November 2008 mit 13 zu 11 Stimmen, an ihrem ersten Entscheid festzuhalten und stellte ihrem Rat entsprechend Antrag. Der Nationalrat gab der Initiative am 5. März 2009 Folge. Die Kommission des Ständerates willigte daraufhin am 12. Mai 2009 ebenfalls ein. Beide Kommissionen waren jedoch der Auffassung, zunächst das Ergebnis der Beratungen zu Totalrevision des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1989³ über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit (Jugendförderungsgesetz, JFG) abzuwarten, bevor die Arbeiten an der Initiative weiter fortgesetzt würden. Die WBK-NR beantragte dem Nationalrat deshalb, die Frist für die Ausarbeitung einer Vorlage um zwei Jahre zu verlängern. Der Rat hiess die Fristverlängerung am 18. März 2011 gut.

Am 30. September 2011 stimmten die Räte dem neuen Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendförderungsgesetz, KJFG) zu.⁴ Bereits kurz vorher, am 8. September 2011, bekräftigte die WBK-NR ihren Entscheid, die Arbeiten an der parlamentarischen Initiative weiterzuverfolgen und dafür eine Subkommission einzusetzen. Das Büro des Nationalrates bewilligte den Einsatz einer Subkommission «Jugendschutz», bestehend aus 7 Mitgliedern. Sie trat während der Herbstsession 2011 ein erstes Mal zur Definition ihres Mandates zusammen. An der letzten Sitzung in der 48. Legis-

¹ SR 101

² Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik. Bericht des Bundesrats in Erfüllung der Postulate Janiak (00.3469) vom 27. September 2000, Wyss (00.3400) vom 23. Juni 2000 und Wyss (01.3350) vom 21. Juni 2001, Eidgenössisches Departement des Innern, 27. August 2008, abrufbar auf www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00067/02003/index.html?lang=de (zit. Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik).

³ AS 1990 2007, 2006 5599

⁴ BBl 2011 7447

laturperiode genehmigte die WBK-NR am 17. November 2011 das Mandat der Subkommission und beauftragte sie, unter Einbezug der betroffenen Akteure (Kantone, Städte und Gemeinden, Verbände, Bundesverwaltung, Experten) einen Bericht- und Erlassentwurf auszuarbeiten.

An ihrer ersten Sitzung nach dem Legislaturwechsel diskutierte die WBK-NR die neue personelle Zusammensetzung der Subkommission «Jugendschutz». Sie beschloss, dem Büro zu beantragen, die Zahl der Mitglieder auf 11 zu erweitern und vom üblichen Verteilschlüssel abzuweichen, damit Vertreterinnen und Vertreter aller Fraktionen in der Subkommission Einsitz nehmen konnten. Das Büro stimmte diesem Begehren zu.

Die Subkommission «Jugendschutz»⁵ zog für ihre weiteren Arbeiten in Anwendung von Artikel 112 des Parlamentsgesetzes⁶ Sachverständige des Bundesamtes für Sozialversicherungen BSV und – für Fragen im Zusammenhang mit der Verfassungsmässigkeit – des Bundesamtes für Justiz BJ bei. Am 9. Mai 2012 hörte die Subkommission Vertreterinnen und Vertreter der Kantone, Städte und Gemeinden sowie verschiedener Organisationen aus dem Bereich der Kinder- und Jugendpolitik an.⁷ Zudem nahmen mit Frau Prof. Judith Wytenbach eine Expertin für Verfassungsrecht und mit Herrn Prof. Christian Schwarzenegger ein Experte für Strafrecht und Fragen des Jugendschutzes sowie Jugendmedienschutzes an den Anhörungen teil.

An zwei weiteren Sitzungen setzte die Subkommission ihre Arbeiten fort und unterbreitete der WBK-NR schliesslich einen Vorschlag für eine Ergänzung von Artikel 67 der Bundesverfassung.

Am 18. Oktober 2012 stimmte die WBK-NR vorliegendem Bericht- und Erlassentwurf mit 13 zu 8 Stimmen bei 1 Enthaltung zu und beschloss, ihn bei den Kantonen, den politischen Parteien, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Gemeinden, Städte und Berggebiete, den Dachverbänden der Wirtschaft sowie den weiteren interessierten Kreisen in eine Vernehmlassung zu geben. Um ihre Arbeiten abschliessen zu können, beantragte die WBK-NR dem Nationalrat am 21. Februar 2013, die Frist für die Ausarbeitung einer Vorlage nochmals um zwei Jahre zu verlängern. Der Rat stimmte dieser Fristverlängerung am 22. März 2013 mit 100 zu 79 Stimmen zu.

Am 2. Mai 2013 nahm die Subkommission «Jugendschutz» vom Ergebnis der Vernehmlassung Kenntnis und beantragte der Gesamtkommission, den in die Vernehmlassung gegebenen Vorentwurf unverändert zuhanden des Nationalrates zu verabschieden. Die WBK-NR stimmte vorliegendem Bericht- und Erlassentwurf an ihrer Sitzung vom 28. Mai 2013 mit 14 zu 10 Stimmen ohne Enthaltungen zu.

⁵ Aktuelle Zusammensetzung: Aubert, Bulliard-Marbach, Derder, Graf Maya, Keller Peter, Müri, Neirynck, Pieren, Quadranti, Reynard, Weibel.

⁶ Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (ParlG; SR 171.10).

⁷ Angehört wurden Vertreterinnen und Vertreter der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), der Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES), des Schweizerischen Gemeindeverbands, des Schweizerischen Städteverbands, der Eidgenössischen Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ), des Netzwerks Kinderrechte Schweiz und der Stiftung Kinderschutz Schweiz.

1.2

Ergebnisse der Vernehmlassung⁸

Die Vernehmlassung dauerte vom 12. November 2012 bis zum 22. Februar 2013. Von den 68 Adressaten der Vernehmlassung nahmen 48 teil; zudem gingen 19 weitere Stellungnahmen ein.

Die Wichtigkeit einer koordinierten und kohärenten Kinder- und Jugendpolitik wurde in der Vernehmlassung nicht bestritten und die bundesrätliche Strategie zur Kinder- und Jugendpolitik von Förderung, Schutz und Mitwirkung in grosser Mehrheit unterstützt. Dennoch wurde die von der WBK-NR vorgeschlagene Verfassungsbestimmung differenziert beurteilt; Befürworter und Gegner sind ungefähr hälftig verteilt, allerdings lehnt die Mehrheit der Kantone die neue Verfassungsbestimmung ab.

Zehn Kantone befürworten die neue Verfassungsgrundlage grundsätzlich (LU, FR, BS, BL, SH, TI, VS, NE, GE, JU). Ebenso begrüssen vier Parteien (BDP, CVP, EVP, SP), zwei Dachverbände der Gemeinden und Städte (Schweiz. Gemeindeverband, SSV), zwei gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft (SGB, KV Schweiz), acht weitere Organisationen (KOKES, EKKJ, SAJV, DOJ, Netzwerk Kinderrechte, Stiftung Kinderschutz, DSJ, Pro Juventute) sowie 15 nicht offizielle Vernehmlassungsteilnehmende den neuen Verfassungsartikel.

Grundsätzlich gegen einen neuen Verfassungsartikel sprechen sich 14 Kantone aus (ZH, BE, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, AR, AI, SG, GR, AG, TG), sowie zwei Parteien (FDP, SVP), vier gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft (economiesuisse, SGV, Arbeitgeberverband, SBV) und vier nicht offizielle Vernehmlassungsteilnehmende. Der Kanton Uri befürwortet die neue Verfassungsgrundlage teilweise, der Kanton Waadt lehnt sie in der vorgeschlagenen Form zwar ab, unterbreitet jedoch einen Gegenvorschlag.

Betreffend die Vorschläge der Kommission für eine neue Formulierung von Artikel 67 Absatz 1 BV und einen zusätzlichen Absatz 1^{bis} lassen sich die Stellungnahmen wie folgt zusammenfassen:

Die Hälfte der Vernehmlassungsteilnehmenden (darunter zwölf Kantone) stimmen der vorgeschlagenen Formulierung von Absatz 1 zu und unterstützen die Ausführungen des vorliegenden Berichts. Weitere Teilnehmende schlagen vor, Absatz 1 zu ergänzen: Beantragt wird einerseits, dass die Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden explizit erwähnt wird (SSV, Schweiz. Gemeindeverband) und andererseits, dass neben dem Förderungs- und Schutzbedürfnis auch das Mitwirkungsbedürfnis der Kinder und Jugendlichen in die Formulierung aufgenommen wird (DOJ und DSJ). Die EKKJ und das Netzwerk Kinderrechte unterstützen Absatz 1 grundsätzlich ebenfalls, schlagen jedoch eine verbindlichere bundesrechtliche Grundsatzkompetenz vor.

Demgegenüber lehnen 14 Kantone, zwei Parteien (FDP, SVP), und vier Dachverbände der Wirtschaft (economiesuisse, SGV, SBV und Arbeitgeberverband) den neuen Absatz 1 ab.

Absatz 1^{bis} findet in der vorgeschlagenen Form die vorbehaltlose Zustimmung von 15 Vernehmlassungsteilnehmenden, darunter neun Kantone. Zehn weitere Teilneh-

⁸ Detailliertere Ergebnisse vgl. Bericht des Bundesamts für Sozialversicherungen vom 19. April 2013 über die Ergebnisse der Vernehmlassung, abrufbar auf www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2012.html.

mende, darunter die Kantone Basel-Landschaft und Waadt, verlangen eine verbindlichere Formulierung statt der vorgeschlagenen Kann-Bestimmung. Der neue Verfassungsartikel sei nur dann sinnvoll, wenn dadurch tatsächliche Änderungen ermöglicht werden. Der Kanton Waadt legt Wert auf eine Berücksichtigung der regionalen Besonderheiten und kann der neuen Verfassungsbestimmung nur dann zustimmen, wenn die kantonalen Strukturen und Massnahmen berücksichtigt und im Absatz 1^{bis} explizit erwähnt werden. Der Gemeindeverband regt an, die Zuständigkeit in der Kinder- und Jugendpolitik grundsätzlich den Kantonen und Gemeinden zu überlassen in einem Absatz 1^{ter} die subsidiäre Rolle des Bundes zu verdeutlichen. Dass bei der Umsetzung des Verfassungsartikels den föderalen Strukturen Rechnung zu tragen sei, betonen auch weitere Vernehmlassungsteilnehmende, welche den Vorschlag der WBK-NR grundsätzlich unterstützen.

Keine Unterstützung findet Absatz 1^{bis} bei 19 Vernehmlassungsteilnehmenden, darunter 15 Kantone. Sie argumentieren, die bisherigen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten hätten sich bewährt und es soll keine Kompetenzverschiebung von den Kantonen zum Bund vorgenommen werden. Insbesondere die Möglichkeit der Einführung von Mindeststandards wird strikt abgelehnt. Von einigen Teilnehmern wird auch die Befürchtung geäußert, dass der Bund diese Mindeststandards gegen ihren Willen einführen könnte. Wegen den unterschiedlichen kantonalen Strukturen sollen die Kantone ihre Kinder- und Jugendpolitik selber bestimmen können.

2 Ausgangslage

2.1 Die Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz

Die Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz ist geprägt durch die föderale Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden. Zuständig sind in erster Linie die Kantone und Gemeinden; der Bund nimmt einige wenige Aufgaben wahr (z.B. Gesundheits- oder Sportförderung; Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen). Gleichzeitig ist die Kinder- und Jugendpolitik eng verbunden mit der Tätigkeit nichtstaatlicher Organisationen und privater Initiative.

Der Bundesrat hat in seiner «Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik» vom 27. August 2008 die moderne schweizerische Kinder- und Jugendpolitik auf der Grundlage der Bundesverfassung und der Kinderrechtskonvention⁹ als *eine Politik des Schutzes, der Förderung und der Mitwirkung* definiert¹⁰. Das Bundesamt für Sozialversicherungen ist auf Stufe Bund die Fachstelle für Kinder und Jugendfragen.

Auf kantonomer Ebene bestehen gestützt auf unterschiedliche verfassungsrechtliche und gesetzliche Verankerungen der Kinder- und Jugendpolitik unterschiedliche konzeptuelle Ansätze. Während rund die Hälfte der Kantone sowohl das Postulat des Schutzes als auch das Postulat der Förderung unter dem Begriff *Kinder- und Jugendpolitik* zusammengefasst hat, haben eine Reihe von Kantonen eigenständige, voneinander getrennte Politiken zu Kinder- und Jugendschutz und zu Kinder- und Jugendförderung entwickelt bzw. setzen Schwerpunkte in dem einen oder anderen

⁹ Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes, SR **0.107** (zit. Kinderrechtskonvention).

¹⁰ Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik, S. 3 ff.

Bereich.¹¹ Zur Mitwirkung sind «auf kommunaler Ebene Bemühungen feststellbar, Kinder und Jugendliche in politische Planungs- und Entscheidungsprozesse einzubeziehen, entweder in punktuellen Projekten mit Kindern oder institutionalisiert als Kinderräte, Jugendparlamente, selten auch mit einer Senkung des Stimmrechtsalters auf 16 Jahre. Einzelne kantonale Kinder- und Jugendgesetze oder Gemeindeordnungen institutionalisieren solche Verfahren. In den meisten Gemeinden, Kantonen und beim Bund fehlen indes gesetzliche Grundlagen, die den Einbezug von Kindern und Jugendlichen in politische Prozesse verbindlich verlangen.»¹²

Per 1. Juli 2011 hat die Schweizerische Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektoren (SODK) einen neuen Fachbereich für Kinder- und Jugendfragen geschaffen und die bis dahin eher informelle Konferenz der kantonalen Kinderschutz- und Jugendhilfebeauftragten (KKJS) bei diesem Fachbereich verankert. Darüber hinaus haben die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) und die SODK entschieden, auch die Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung (KKJF) – welche bis dahin bei der EDK angegliedert war – per Sommer 2011 beim Fachbereich Kinder- und Jugendfragen der SODK zu verankern.

Für den strafrechtlichen Kinder- und Jugendschutz sowie die Begleitung des nationalen Programms «Jugendmedienschutz und Medienkompetenzen» (2011–2015) ist die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) zuständig. Das gesamtschweizerische Präventionsprogramm «Jugend und Gewalt» (2011–2015) wird von der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) begleitet. Die Zuständigkeit für den zivilrechtlichen Kinderschutz liegt auf interkantonaler Ebene bei der Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES).

2.1.1 Strategie des Bundesrats für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik

Als Antwort auf verschiedene parlamentarische Vorstösse, die eine aktivere Rolle des Bundes in der Kinder- und Jugendpolitik forderten, hat der Bundesrat im August 2008 die Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik veröffentlicht. Gemäss dieser umfasst die Kinder- und Jugendpolitik alle öffentlichen Tätigkeiten, Massnahmen und Einrichtungen, welche «den Schutz, das Wohlergehen und die soziale Integration aller Kinder und Jugendlichen (...) gewährleisten, um so die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten zu fördern und ihren Interessen und Bedürfnissen gerecht zu werden, unabhängig von Geschlecht, sozialer Zugehörigkeit, Herkunft oder Behinderung.»¹³

Damit ist die Kinder- und Jugendpolitik eine typische Querschnittsaufgabe, die eine Vielzahl von Themen betrifft.

¹¹ Vgl. Stanislas Frossard, Entstehung und Entwicklung der Jugendpolitik in den Kantonen, cahier de l'IDHEAP n° 202, Chavannes-près-Renens, 2003.

¹² Zweiter NGO-Bericht an den Ausschuss für die Rechte des Kindes, Netzwerk Kinderrechte Schweiz, Mai 2009, S. 14.

¹³ Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik, S. 4.

Der Bundesrat kam zu der Einschätzung, dass die Massnahmen des Bundes in der Kinder- und Jugendpolitik verbessert und verstärkt werden sollen und damit ein Beitrag zum Schutz, zur Förderung und zur Integration aller Kinder und Jugendlichen in unsere Gesellschaft geleistet werden kann. Nach einer Situationsanalyse schlug er folgende Massnahmen innerhalb der gegebenen verfassungsmässigen Zuständigkeiten vor:

- Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes (vgl. Ziff. 2.1.3.1)
- Verordnung über Massnahmen zum Schutz der Kinder und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte (vgl. Ziff. 2.1.4.2)

Beide Massnahmen sind umgesetzt.

2.1.2 Völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Grundlagen

Die Kinder- und Jugendpolitik basiert auf der Grundlage der UNO-Kinderrechtskonvention und der Bundesverfassung.

2.1.2.1 Völkerrecht

Die Schweiz ratifizierte Anfang 1997 das UNO-Übereinkommen über die Rechte des Kindes.¹⁴ Dieses hebt die Verantwortung der Staaten für den Schutz und das Wohl Minderjähriger (bis 18 Jahre) hervor, fasst die Menschenrechte für den Lebensbereich des Kindes zusammen und legt die besonderen Rechte auf Schutz, Förderung und Mitwirkung von Kindern bis 18 Jahren fest. Die vier elementaren Grundsätze, auf denen das Übereinkommen beruht, beinhalten das Überleben und die Entwicklung des Kindes, die Nichtdiskriminierung, die Wahrung der Interessen der Kinder sowie deren Beteiligung.

Das Übereinkommen schützt und anerkennt Kinder als eigenständige Personen mit eigenen Zielen und eigenem Willen und fordert, dass das Wohl des Kindes bei allen Entscheidungen, die es betreffen, vorrangig berücksichtigt wird. Kinder und Jugendliche werden als Rechtssubjekte betrachtet, d.h. als Träger eigener Rechte und nicht nur als einfache «Objekte», deren Rechte sich auf Schutzmassnahmen reduzieren. Die UNO-Kinderrechtskonvention sieht in mehreren Artikeln allgemeine Grundsätze im Bereich des Kinder- und Jugendschutzes sowie der Kinderrechte vor, wobei einige Bestimmungen direkt anwendbare Garantien und damit einklagbare Rechte darstellen (z.B. das Anhörungsrecht gemäss Art. 12 des Übereinkommens). Daneben bestehen auch verschiedene programmatische Vorschriften, welche die Vertragsstaaten verpflichten, zur Verwirklichung der im Übereinkommen enthaltenen Rechte gesetzgeberisch tätig zu werden. Dabei ist Artikel 4 der Konvention von zentraler Bedeutung. Gemäss dieser Bestimmung müssen die Vertragsstaaten «alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Massnahmen zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte» treffen, wobei gemäss den Allgemeinen Bemerkungen Nr. 5 (2003) zu Artikel 4 föderalistische Strukturen nicht dazu dienen dürfen, die mangelhafte Umsetzung der im Übereinkommen vorgesehenen

¹⁴ Kinderrechtskonvention, SR **0.107**.

Kinderrechte zu entschuldigen. Führt also die UNO-Kinderrechtskonvention zu keiner eigentlichen Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen, so verpflichtet sie dennoch beide, im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen und unter Aufwendung aller geeigneter Massnahmen für die Verwirklichung der in der Konvention vorgesehenen Rechte zu sorgen.

Bezüglich der Gewalt gegen Kinder und Jugendliche in der Familie kommt den Artikeln 18, 19 und 34 eine besondere Bedeutung zu. Gemäss Artikel 18 haben die Eltern die primäre, gemeinsame Verantwortung für die Erziehung des Kindes und für die Sicherstellung von Lebensbedingungen, die für die Entwicklung des Kindes notwendig sind. Gemäss Artikel 19 sind die Vertragsstaaten verpflichtet, alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Sozial- und Bildungsmassnahmen zu treffen, 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. Artikel 34 verlangt den Schutz des Kindes vor sämtlichen Formen sexueller Ausbeutung und sexuellen Missbrauchs.

Daneben sehen Artikel 10 Ziffer 3 des UNO-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt)¹⁵ sowie Artikel 24 Absatz 1 des UNO-Paktes über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt)¹⁶ den besonderen Schutz von Kindern und Jugendlichen vor. Der Akzent wird bei beiden Bestimmungen auf den Kinderschutz und die Kinderrechte gesetzt, wobei sich Artikel 24 Absatz 1 des Zivilpaktes auf die anderen im Pakt gewährten Rechte bezieht und für Kinder und Jugendliche einen ihren Bedürfnissen besonders angepassten Schutz verlangt. Bei beiden Artikeln handelt es sich um programmatische Bestimmungen. So können ihnen zwar keine einklagbaren Rechte entnommen werden, die Vertragsstaaten werden jedoch aufgefordert, die aufgeführten Ziele durch gesetzgeberisches Tätigwerden zu erreichen.

Im Jahre 2000 wurde die Kinderrechtskonvention durch ein Fakultativprotokoll über den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie verstärkt¹⁷. Der Schutz der Kinder wird verstärkt, indem genau definiert wird, was unter dem Verkauf von Kindern, Kinderprostitution und Kinderpornografie zu verstehen ist. Für die Schweiz ist dieses Fakultativprotokoll 2006 in Kraft getreten. Auf europäischer Ebene verbessert die Lanzarote-Konvention¹⁸ des Europarates den Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung durch Prostitution und Pornographie. Die Schweiz hat die Lanzarote-Konvention am 16. Juni 2010 unterzeichnet. Zur Zeit laufen die nötigen Arbeiten (inkl. Anpassung des Strafgesetzbuches) für die Ratifizierung des Übereinkommens.

¹⁵ SR **0.103.1**

¹⁶ SR **0.103.2**

¹⁷ Fakultativprotokoll vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen der Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie, SR **0.107.2**.

¹⁸ Übereinkommen des Europarats vom 25. Oktober 2007 zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch, BBl **2012** 7571.

In der Bundesverfassung finden sich mehrere Bestimmungen, welche sich mit der Kinder- und Jugendpolitik befassen. So garantiert der als Grundrecht ausgestaltete Artikel 11 BV Kindern und Jugendlichen einen Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung sowie auf die Ausübung ihrer Rechte im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit. Artikel 11 BV war in der Botschaft des Bundesrates zur neuen Bundesverfassung noch nicht vorhanden und wurde schliesslich aufgrund eines Vorschlags der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände in die neue Bundesverfassung aufgenommen. Das Bundesgericht hat Artikel 11 BV als programmatische Bestimmung der Grundrechte qualifiziert.¹⁹ Artikel 11 BV verleiht demnach Kindern und Jugendlichen kein klagbares Recht, verpflichtet aber die Behörden im Rahmen ihrer Kompetenzen für die Verwirklichung der in Artikel 11 BV genannten Garantien zu sorgen, und ist deshalb als Querschnittsaufgabe zu verstehen.

Weiter werden in den Buchstaben c, f und g von Artikel 41 Absatz 1 BV Sozialziele aufgeführt, welche Belange der Kinder- und Jugendpolitik betreffen, wobei es sich hierbei nicht um Grundrechte und damit nicht um direkt einklagbare Ansprüche, sondern um Staatszielbestimmungen handelt. Die Bundes- und kantonalen Behörden sind auch hier aufgefordert, im Rahmen ihrer Kompetenzen und verfügbaren Mittel in allen rechtlichen Bereichen die in Artikel 41 BV aufgeführten Ziele – und damit die spezifischen Ziele der Kinder- und Jugendpolitik – zu verwirklichen.

Aus den oben gemachten Ausführungen wird ersichtlich, dass sowohl Bund wie auch Kantone durch diverse völker- und verfassungsrechtliche Bestimmungen verpflichtet werden, bei der Ausübung ihrer anderweitig zugewiesenen Kompetenzen Kinder und Jugendliche besonders zu schützen und zu fördern. Will der Bund in der Kinder- und Jugendpolitik darüber hinaus gesetzgeberisch tätig werden, so bedarf er einer kompetenzrechtlichen Grundlage in der Bundesverfassung.

Artikel 67 Absatz 1 BV verpflichtet Bund und Kantone, die besonderen Förderungs- und Schutzbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen zu berücksichtigen. Demnach müssen Bund und Kantone die Förderungs- und Schutzbedürfnisse von Kindern und Jugendlichen bei ihrer gesetzgeberischen Tätigkeit im Sinne einer Querschnittsaufgabe beachten, wobei sie sich jedoch an ihre ihnen von der Bundesverfassung zugewiesenen Kompetenzen zu halten haben. Artikel 67 Absatz 1 BV verleiht dem Bund also keine zusätzlichen Kompetenzen und ist vom Inhalt her eher als Handlungsaufforderung an Bund und Kantone zu verstehen.

Eine Kompetenzgrundlage für ein Tätigwerden des Bundes im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik ergibt sich jedoch aus Artikel 67 Absatz 2 BV. Nach dieser Bestimmung kann der Bund «in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausser-schulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen unterstützen.» Artikel 67 Absatz 2 BV gibt dem Bund also die Kompetenz, parallel zu kantonalen Massnahmen eigene Unterstützungs- und Förderungsmassnahmen zu erlassen. Diese Kompetenz beschränkt sich auf die Förderung der ausser-schulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen. Artikel 67 Absatz 2 BV bietet jedoch keine genügende kompetenzrechtliche Grundlage für Massnahmen des Bundes in den Bereichen Kinder- und Jugendschutz und der Mitwirkung.

¹⁹ Vgl. dazu den Entscheid des Bundesgerichtes BGE 126 II 377.

2.1.3

Förderung

2.1.3.1

Das neue Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (KJFG)

Das neue Kinder- und Jugendförderungsgesetz²⁰ löste das Jugendförderungsgesetz von 1989 ab. Mit dem KJFG will der Bund offene und innovative Formen der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen stärker fördern, die finanziellen Mittel gezielter einsetzen, die Kantone beim Aufbau und bei der Weiterentwicklung ihrer Kinder- und Jugendpolitik unterstützen und die Zusammenarbeit mit den kinder- und jugendpolitischen Akteuren verstärken. Das Gesetz hat die Forderungen verschiedener parlamentarischer Vorstösse zu einer verstärkten Koordination in der Kinder- und Jugendpolitik durch den Bund aufgenommen.

Abschnitt 6 des Gesetzes (Artikel 18–21 KJFG) legt die Grundlagen für die Zusammenarbeit und die Kompetenzentwicklung zwischen den verschiedenen Akteuren und erteilt dem Bund im Rahmen der verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten die Kompetenz, die Kinder- und Jugendpolitik auf Stufe Bund besser zu koordinieren und die Zusammenarbeit mit Kantonen und Gemeinden zu verstärken.

Artikel 26 des KJFG erteilt dem Bund die Kompetenz, den Kantonen Finanzhilfen zu gewähren für kantonale Programme im Bereich Aufbau und Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik. Diese Finanzhilfen stehen allen Kantonen offen und sind auf 8 Jahre begrenzt. Der einzelne Kanton kann während 3 Jahren insgesamt maximal 450 000 CHF vom Bund erhalten. Diese zeitlich begrenzten Finanzhilfen sollen es den Kantonen ermöglichen, ihre kantonalen Kinder- und Jugendpolitiken (Förderung, Schutz, Mitwirkung) strategisch und konzeptionell weiter zu entwickeln. Dies gerade unter dem Gesichtspunkt, dass sich die kantonalen Kinder- und Jugendpolitiken stark voneinander unterscheiden und in den Kantonen unterschiedlich organisiert sind.

Das Gesetz wurde in der Herbstsession 2011 von den Räten gutgeheissen. Der Bundesrat hat es zusammen mit der ebenfalls totalrevidierten Verordnung auf den 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt.

2.1.3.2

EU-Programm «Jugend in Aktion»

Die Schweiz hat mit der EU das Abkommen vom 15. Februar 2010 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union zur Festlegung der Voraussetzungen und Bedingungen für die Beteiligung der Schweizerischen Eidgenossenschaft am Programm «Jugend in Aktion» und am Aktionsprogramm im Bereich des lebenslangen Lernens (2007–2013) abgeschlossen.

Gestützt darauf nimmt die Schweiz seit 2011 offiziell an diesem EU-Programm teil. «Jugend in Aktion» ist ein Programm für die finanzielle Förderung von ausserschulischen Aktivitäten von Jugendlichen in Europa. Es ermöglicht jungen Menschen, Finanzhilfen für ihre Projekte zu erhalten und nicht-formale und informelle Kompe-

²⁰ SR 446.1

tenzen und Fähigkeiten aufzubauen. In der Schweiz wird das Programm von der nationalen Agentur der ch Stiftung mit Sitz in Solothurn betreut.

Zur Zeit wird in der EU das neue Programm «Erasmus für alle» für 2014–2020 erarbeitet. Dieses ist viel breiter angelegt, als das bisherige Programm «Jugend in Aktion» und umfasst sieben bisherige Programme.²¹ Die Schweiz wird das Programm nach seiner Genehmigung in der EU prüfen und falls sinnvoll und wünschenswert eine Teilnahme an diesem Folgeprogramm anstreben.

2.1.4 Schutz

2.1.4.1 Zivilrechtlicher Kindesschutz

Das Schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB)²² regelt auf Bundesebene u.a. die Voraussetzungen des zivilrechtlichen Kindesschutzes. Ist die Betreuung und Erziehung von Kindern und Eltern ungenügend und resultiert daraus eine Gefährdung des Kindeswohls, so sind die Behörden verpflichtet, dieser mit geeigneten Massnahmen zu begegnen. Mögliche Massnahmen bestehen zunächst und vorzugsweise in Form einer Ermahnung der Eltern, Pflegeeltern oder des Kindes oder durch Erteilung bestimmter Weisungen für die Pflege, Erziehung oder Ausbildung und der Bestimmung einer geeigneten Person oder Stelle, der Einblick und Auskunft zu geben ist (Art. 307 ZGB). Eine weitere Möglichkeit ist die Unterstützung der Eltern in ihrer Erziehungsaufgabe (Beistandschaft gemäss Art. 308 ZGB), oder, wenn der Gefährdung nicht anders begegnet werden kann, der Entzug der elterlichen Obhut (Art 310 ZGB) oder der elterlichen Sorge (Art. 311/312 ZGB).

Artikel 316 ZGB regelt, dass es für die Aufnahme von Pflegekindern eine Bewilligung der Vormundschaftsbehörde oder einer andern vom kantonalen Recht bezeichneten Stelle bedarf. Die entsprechenden Ausführungsbestimmungen sind in der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO)²³ geregelt. Diese wurde revidiert und sieht neu unter anderem vor, dass die Vermittlung von Pflegekindern sowie die Begleitung der Pflegefamilien künftig einer Melde- und Aufsichtspflicht unterstehen. Diese Änderung wird per 1. Januar 2014 in Kraft gesetzt, um den Kantonen genügend Zeit für die Einsetzung der neuen Behörde einzuräumen. Die übrigen Änderungen, die insbesondere die Bewilligungspflicht für die Aufnahme von Kindern zur Pflege regeln, traten bereits auf den 1. Januar 2013 in Kraft.

Das revidierte Vormundschaftsrecht (Art. 440 rev. ZGB), welches per 1. Januar 2013 in Kraft trat, enthält bundesrechtliche Minimalvorschriften für die künftige professionelle Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde.

²¹ http://ec.europa.eu/education/erasmus-for-all/index_de.htm.

²² SR 210

²³ SR 211.222.338

2.1.4.2

Verordnung über Massnahmen zum Schutz der Kinder und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte

Mit dem am 1. Januar 2006 in Kraft getretenen Artikel 386 des Strafgesetzbuchs (StGB)²⁴ wurde für die Präventionstätigkeiten des Bundes eine gesetzliche Grundlage geschaffen. Er gibt dem Bund die Möglichkeit, Aufklärungs-, Erziehungs- und weitere Massnahmen zu ergreifen, die darauf hinzielen, Straftaten zu verhindern und der Kriminalität vorzubeugen. Er kann entsprechende Projekte unterstützen oder sich an Organisationen beteiligen, welche solche Massnahmen durchführen. Per 1. August 2010 ist die darauf gestützte Verordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte (SR 311.039.1) in Kraft getreten. Gestützt auf diese Verordnung kann der Bund gesamtschweizerische Programme oder Projekte, die Modellcharakter haben, durchführen. Ferner kann er privaten, nicht gewinnorientierten Organisationen, die sprachregional oder gesamtschweizerisch tätig sind, Finanzhilfen gewähren. Zudem bildet sie die Grundlage für das gesamtschweizerische Präventionsprogramm «Jugend und Gewalt» sowie das Nationale Programm «Jugendmedienschutz und Medienkompetenzen» (Ziff. 2.1.4.3 und 2.1.4.4). Der Bund verfügt daneben über einen Kredit «Kinderrechte», mit dem er sich für die bessere Bekanntmachung der UNO-Kinderrechtskonvention engagiert.

2.1.4.3

Präventionsprogramm «Jugend und Gewalt» (2011–2015)

Das gemeinsame Programm von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden soll die Grundlage für eine wirksame Gewaltprävention in der Schweiz schaffen. Eine Wissensbasis über «Good Practice» in der Gewaltprävention wird aufgebaut, die Vernetzung und Zusammenarbeit der relevanten Akteure gefördert und es werden Vorschläge für ein optimales Zusammenwirken von Prävention, Intervention und Repression erarbeitet. Die bestehenden kantonalen und lokalen Präventionsmassnahmen in den Themenfeldern Familie, Schule und Sozialraum werden systematisch erfasst und Erfolgreiches zur Entwicklung einer «Good Practice» identifiziert. Gleichzeitig laufen Evaluationen von bereits bestehenden Präventionsprojekten sowie die Unterstützung von Pilotprojekten.

Die strategische Steuerung des Programms ist durch eine tripartite Steuergruppe, bestehend aus je sechs Vertreterinnen und Vertretern des Bundes, der Kantone sowie der Städte und Gemeinden, gewährleistet. Die Zusammenarbeit auf der fachlichen Ebene wird durch ein Netzwerk kantonalen und kommunaler Ansprechstellen für Gewaltprävention gewährleistet. Expertengruppen unterstützen das BSV bei den Umsetzungsarbeiten.

2.1.4.4 Nationales Programm «Jugendmedienschutz und Medienkompetenzen» (2011–2015)

Die Präventionsanstrengungen im Bereich des Kinder- und Jugendmedienschutzes der Schweiz können in drei Typen unterschieden werden: «Es sind erstens die bundeseinheitlich geregelten medienübergreifenden Verhaltens- und Verbotsnormen der Strafgesetzgebung; zweitens die medienspezifischen Schutz- und Regulierungsmassnahmen der Kantone, des Bundes und der Branche; sowie drittens die auf unterschiedlichen Ebenen bestehenden Massnahmen der Information, Sensibilisierung und Medienkompetenzbildung, die heute hauptsächlich durch private Träger und die Wirtschaft getragen werden.»²⁵

Das Nationale Programm «Jugendmedienschutz und Medienkompetenzen» von Bund, Kantonen und der Medienbranche hat zum Ziel, Eltern, Lehr- und Erziehungspersonen das notwendige Wissen zu vermitteln, damit diese kompetent die Chancen und Gefahren von audiovisuellen, elektronischen und interaktiven Medien einschätzen und das notwendige Know-how ihren Kindern und Jugendlichen vermitteln können. Im Rahmen des Programms werden Forschungsprojekte ausgelöst, eine Wissensbasis im Bereich der Medienkompetenzen aufgebaut, eine Informationsplattform mit Bibliotheksfunktion entwickelt, Strategien zur Erreichung von spezifisch gefährdeten Gruppen erarbeitet sowie Möglichkeiten zur besseren Vernetzung und Koordination aller betroffenen Akteure geschaffen. Schliesslich gilt es im Rahmen des Programms auch die bisher ergriffenen Regulierungsmassnahmen zur überprüfen, um auf Bundesebene den allfälligen Handlungsbedarf aufzuzeigen.

2.1.4.5 Bericht des Bundesrates zu Gewalt und Vernachlässigung in der Familie

Im Juni 2012 hat der Bundesrat den Bericht «Gewalt und Vernachlässigung in der Familie: notwendige Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und der staatlichen Sanktionierung»²⁶ in Erfüllung des Postulats Fehr Jacqueline (07.3725) vom 5. Oktober 2007 vorgelegt.

Der Bericht konzentriert sich auf die physische, psychische und sexuelle Gewalt von Eltern, Stiefeltern bzw. Erziehenden an ihren Kindern (Kindesmisshandlung), die Vernachlässigung von Kindern und Jugendlichen in der Familie sowie das Miterleben von Gewalt zwischen den Eltern bzw. von eskalierenden Partnerschaftskonflikten durch Kinder und Jugendliche. Er geht der Frage nach, welche Massnahmen in der Schweiz notwendig sind, um diese Phänomene und die damit verbundenen Folgen für die Entwicklung der betroffenen Kinder und Jugendlichen zu reduzieren, und untersucht, welche Lücken diesbezüglich bestehen und wie sie behoben werden können.

²⁵ Bericht des Bundesrates «Jugend und Gewalt. Wirksame Prävention in den Bereichen Familie, Schule, Sozialraum und Medien» vom 20. Mai 2009; abrufbar auf www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00071/index.html?lang=de, S. 65.

²⁶ Bericht des Bundesrates «Gewalt und Vernachlässigung in der Familie: notwendige Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und der staatlichen Sanktionierung» vom 27. Juni 2012, abrufbar auf www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00066/index.html?lang=de (zit. Gewalt und Vernachlässigung in der Familie).

Angesichts der vielfältigen Ursachen von Kindesmisshandlung und Vernachlässigung in der Familie wie auch von Paargewalt erfordern staatliche Massnahmen zur Reduktion dieser Phänomene eine breite Herangehensweise an die Thematik. Diese muss über den unmittelbaren zivilrechtlichen und strafrechtlichen Schutz von Gewaltopfern bzw. die Intervention in bestehenden Gewalt- und Vernachlässigungssituationen hinausgehen. Sie hat gleichermassen Risikofaktoren für deren Entstehung auf verschiedenen Ebenen zu reduzieren und entsprechende Schutzfaktoren zu stärken. Hierbei übernimmt die Kinder- und Jugendhilfe eine wichtige Rolle. Der Begriff Kinder- und Jugendhilfe bezeichnet «jenen Handlungsbereich, den moderne Wohlfahrtsstaaten hervorgebracht haben, um zusätzlich zur Schule (bzw. den Institutionen der formalen Bildung und Berufsbildung) und zusätzlich zu den privaten Leistungen von Familien und Verwandtschaftssystemen die sozialen Bedingungen des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen zu gestalten.»²⁷ Ein breit ausgestaltetes, öffentlich bereitgestelltes, professionelles Kinder- und Jugendhilfeangebot reduziert Risikofaktoren für die Entstehung von Kindesmisshandlung und Vernachlässigung und stärkt entsprechende Schutzfaktoren.

Bezüglich der Kinder- und Jugendhilfe hat sich gezeigt, dass in der Schweiz keine einheitlichen Definitionen existieren und kein Überblick über die existierenden Angebote besteht, welche in die Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden fallen. Im Bericht wurden daher die Grundleistungen eines modernen Kinder- und Jugendhilfesystems definiert. Der Bund kann ausserdem gestützt auf Artikel 26 KJFG die Kantone bei der Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe unterstützen.

Neben der Bereitstellung von Kinder- und Jugendhilfeleistungen ergreift der Staat strafrechtliche Sanktionierung bei strafbaren Handlungen gegenüber Unmündigen und schützt diese unmittelbar vor Gewalt (Annäherungs-, Orts- und/ oder Kontaktaufnahmeverbot)²⁸.

2.1.5 Mitwirkung

Die Forderungen für eine umfassende Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen lassen sich aus Artikel 41 Absatz 1 Buchstabe g sowie Artikel 67 BV und den Bestimmungen der UNO-Kinderrechtskonvention ableiten. Die Artikel 2, 3, 6 und 12 der UNO-Kinderrechtskonvention enthalten Bestimmungen zur vorangigen Beachtung des Kindeswohls bei allen Massnahmen, die Kinder betreffen (Art. 3), zum Diskriminierungsverbot (Art. 2), zur Gewährleistung der Entwicklung des Kindes (Art. 6) sowie zum Anhörungsrecht (Art. 12).

Kinder und Jugendliche sind folglich als eigenständige Rechtssubjekte in Bezug auf ihre persönliche Lebenssituation zu behandeln. Das Recht auf Mitsprache ist dabei umfassend und weitreichend. Es umfasst individuelle Rechte wie etwa die Anhörung im Scheidungsverfahren der Eltern sowie kollektive Rechte wie die Mitwirkung bei politischen Entscheidungen, von denen Kinder und Jugendliche direkt betroffen sind.

²⁷ Gewalt und Vernachlässigung in der Familie, S. 22.

²⁸ Gewaltschutznorm gemäss Art. 28b ZGB.

2.1.5.1 Recht auf Anhörung

Das Anhörungsrecht, wie es in Artikel 12 der UNO-Kinderrechtskonvention verankert ist, kann als justiziables Individualrecht direkt in zivil-, straf- und verwaltungsrechtlichen Verfahren geltend gemacht werden: Es besagt, dass urteilsfähige Kinder und Jugendliche in allen Entscheidungsverfahren, die sie persönlich in rechtlichen oder tatsächlichen Interessen betreffen, angehört werden müssen. Dazu zählen also z.B. Verfahren vor Schulkommissionen, in Familienrechtsangelegenheiten oder ausländerrechtlichen Verfahren. Die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ) hat sich an ihrer Bieler Tagung 2010 ausführlich mit diesem Thema auseinandergesetzt und die Ergebnisse in der Publikation «Kindern zuhören: Das Recht auf Meinungsäusserung und Anhörung»²⁹ zusammen gefasst.

Der Bund verfügt in diesem Bereich bereits heute aufgrund von Artikel 122 Absatz 1 und Artikel 123 Absatz 1 BV für das Zivil- und das Strafverfahren und in Artikel 121 BV für den Ausländer- und Asylbereich über umfassende Kompetenzen in den meisten Verfahren, die auch Kinder und Jugendliche betreffen können. Nicht in der Regelungskompetenz des Bundes liegen kantonale Verfahren beispielsweise im Bereich der Schulpflicht oder im Bereich der Sozialhilfe.

2.1.5.2 Recht auf Mitwirkung in Politik und Gesellschaft

Mitwirkung bedeutet demgegenüber Einflussnahme von Kindern und Jugendlichen als Interessengruppe mittels geeigneter Beteiligungsformen auf politische und gesellschaftliche Planungs- und Entscheidungsprozesse. Dieser Anspruch ist im Gegensatz zum Anhörungsrecht nicht direkt anwendbar und muss auf gesetzlicher Ebene konkretisiert werden.

Zu einer verstärkten Förderung der Mitwirkung von Kindern durch den Bund haben die Ratifizierung der UNO-Kinderrechtskonvention im Jahr 1997 und die Redaktion des ersten Berichtes der Schweiz zur UNO-Kinderrechtskonvention im Jahr 2001 beigetragen. In diesem Rahmen sind namentlich die Kontakte zwischen Bund und Nichtregierungsorganisationen im Bereich der Kinderrechte intensiviert worden.

Auf lokaler und regionaler Ebene haben sich eine Reihe von politischen Mitwirkungsmöglichkeiten herausgebildet, welche häufig in Form von Jugendräten und Jugendparlamenten institutionalisiert sind. Einige Städte und Gemeinden verfügen über weitere Instrumente der politischen Mitwirkung von jungen Menschen unter 18 wie den Jugendlichenovorstoss in der Stadt St. Gallen sowie das Antragsrecht von Jugendparlamenten auf Gemeindeebene. In der Praxis zeigt sich, dass Mitwirkungsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen meist gleichzeitig mit der Institutionalisierung von Kinder- und Jugendförderung geschaffen werden. Die direkte politische Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen in ihrem Lebensumfeld und damit auf Gemeinde- und Kantonebene ist zentral. Dabei ist darauf zu achten, dass diese Möglichkeiten allen in der Schweiz wohnhaften jungen Menschen offen stehen. So ist es beispielsweise für Gemeinden und Städte möglich, am bereits erwähnten EU-Programm «Jugend in Aktion» in binationalen oder trinationalen Partnerschaften gemeinsam Mitwirkungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche (weiter) zu entwickeln und jeweils vor Ort umzusetzen.

²⁹ www.ekkj.admin.ch/c_data/d_11_ekkj_rap_kinder.pdf.

Ein Beispiel für Mitwirkung in der Schweiz ist die Möglichkeit der Jugendverbände, im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren zu Gesetzgebungsvorhaben Stellung zu nehmen. Auch die jährlich durchgeführte Eidgenössische Jugendsession ist ein partizipatorisches Instrument: Sie macht auf jugendpolitische Anliegen aufmerksam. Mit den Petitionen und anderen Erklärungen, die am Ende der Plenarversammlung dem Präsidenten oder der Präsidentin des Nationalrats überreicht werden, können Jugendliche ab 14 Jahren ihre Anliegen (allerdings ohne Anspruch auf «Behandlung») vorbringen. Seit einiger Zeit wird der direkte Einbezug eines Teils der älteren Jugendlichen in politische Entscheidungen durch eine Senkung des Stimmrechtsalters auf 16 Jahre diskutiert. Als einziger Kanton hat Glarus das Stimmrechtsalter 16 eingeführt, in anderen Kantonen wurde die Frage diskutiert, eine Senkung des Stimmrechtsalters aber abgelehnt.

3 Beurteilung des Handlungsbedarfs

Wie unter Ziffer 2 dargelegt, ist die Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz geprägt durch das föderalistische System und damit auch durch unterschiedliche Ansätze im Bereich des Kinder- und Jugendschutzes, der Förderung und der Mitwirkung. Die Hauptzuständigkeit liegt bei den Kantonen, welche die Kinder- und Jugendpolitik sehr unterschiedlich gestalten und umsetzen. Je nach Themenbereich, Region oder politischem Tagesgeschehen werden Schutz, Förderung und Mitwirkung in unterschiedlichem Ausmass, mit unterschiedlicher Qualität und teilweise lückenhaft umgesetzt. Die meisten staatlichen und nichtstaatlichen Trägerschaften im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik sind sowohl auf der nationalen wie auch auf der kantonalen und kommunalen Ebene tätig. Die rechtlichen und faktischen Zuständigkeiten können teilweise auch nicht mehr klar abgegrenzt werden, da sie sich im Laufe der Zeit verwischt haben.

An dieser Ausgangslage hat sich auch mit der Einführung des KJFG nichts Grundsätzliches geändert. Das KJFG ist als reines Anreizinstrument konzipiert und enthält keine materiellen Vorschriften zuhanden der Kantone. Dem Bund kommen über den Informations- und Erfahrungsaustausch hinaus keine vertikalen Koordinationsaufgaben zu, welche die Kantone zu irgendetwas verpflichten würden. Die Verfassungsgrundlage dazu ist nicht vorhanden: Artikel 67 BV in seiner bisherigen Form begründet keinen Grundsatz, mit welchem die Kantone im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik zu konkreten Aktivitäten verpflichtet oder verbindliche inhaltliche Vorgaben ausserhalb des zivil- und strafrechtlichen Rahmens gesetzt werden können. Der Bund kann somit in der Kinder- und Jugendpolitik auch keine qualitativen Standards einführen oder Mindestvorgaben zuhanden der Kantone formulieren.³⁰

Die aktuellen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen fordern hingegen eine verstärkte Rolle des Bundes in der Kinder- und Jugendpolitik:

Die Übergänge von Schule, Ausbildung und Einstieg in ein selbstständiges Leben sind weniger normiert und voraussehbar. Die Jugendlichen haben mehr Möglichkeiten und Chancen, die Orientierung an der Elterngeneration ist nicht mehr eine verlässliche Orientierungshilfe.

³⁰ Vgl. dazu Botschaft des Bundesrates zum KJFG, BBl 2010 6803, insb. 6817.

Die Nutzung neuerer Informations- und Kommunikationstechnologien ist für Kinder und Jugendliche selbstverständlich geworden. Die Chancen, vor allem aber die Gefahren, die die neuen Medien mit sich bringen, stellen besondere Herausforderungen dar.

Auch der demographische Wandel und die Migrationsdynamiken fordern koordinierte Anstrengungen, um den Anforderungen an die Gestaltung der Kinder- und Jugendpolitik gerecht zu werden.

Trotz vieler bestehenden Massnahmen ist jedoch heute eine umfassende Koordination weder beim Bund noch bei den Kantonen sehr weit fortgeschritten.³¹ Nur ca. ein Drittel der Kantone haben in derselben Verwaltungseinheit Massnahmen für den Schutz (u. a. Vormundschaft, Sozialhilfe für Jugendliche) und die Förderung (primäre Prävention, Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit, Förderung der Mitwirkung) von jungen Menschen integriert. Auch auf Bundesebene existiert keine explizit formulierte kinder- und jugendpolitische Gesamtstrategie zur Koordination und Steuerung der schon bestehenden Massnahmen.

Dass die aktuelle Situation unbefriedigend ist, belegt beispielhaft ein Blick auf folgende Bereiche:

Im Bereich des zivilrechtlichen Kindesschutzes gibt es – trotz einheitlichem Bundesrecht – in der Umsetzung ein grosses Qualitätsgefälle. Artikel 317 ZGB bestimmt, dass die Kantone den Auftrag haben, durch geeignete Vorschriften die zweckmässige Zusammenarbeit der Behörden und der Stellen auf dem Gebiet des zivilrechtlichen Kindesschutzes, des Jugendstrafrechts und der übrigen Jugendhilfe zu sichern. Wie auch der Bundesrat in seinem jüngsten Bericht zum Thema³² feststellt, nehmen die Kantone diese Aufgabe sehr unterschiedlich wahr. Weniger als die Hälfte der Kantone³³ haben ein Jugendhilfegesetz. Die Umsetzung des zivilrechtlichen Kindesschutzes ist zum Teil nur in Sozialhilfegesetzen knapp erwähnt. Eine gemeinsame Definition der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Überblick über die bestehende Kinder- und Jugendhilfelandchaft existieren nicht. Vielerorts bleiben die Jugendhelfeaufgaben fast ganz in der Zuständigkeit der Gemeinden, wobei es deutliche Unterschiede zwischen der Deutschschweiz und der Westschweiz gibt. Während es in allen Kantonen der Westschweiz kantonale Jugendämter gibt, die grossflächige Dienstleistungen anbieten, kennt man diese in der Deutschschweiz nur in wenigen Kantonen. Zusammengefasst lässt sich festhalten: Kinder- und Jugendhilfe präsentiert sich hochgradig partikulär und die Koordination auf nationaler Ebene steckt erst in den Anfängen.

Auch die Kinder- und Jugendförderung ist primär eine Aufgabe der Kantone und Gemeinden. Der Bund kann hier, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen, die ausserschulische Jugendarbeit von gesamtschweizerischem Interesse fördern.³⁴

Mit der Ratifizierung der UNO-Kinderrechtskonvention hat sich die Schweiz verpflichtet, die darin verankerten Kinderrechte schweizweit zu fördern und zu achten. Dem UN-Kinderrechtsausschuss ist regelmässig Bericht über die Fortschritte und Hindernisse bei der Umsetzung der Konvention zu erstatten. Der Berichterstattungs-

³¹ Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik, S. 6.

³² Gewalt und Vernachlässigung in der Familie, S. 42 ff.

³³ BE, BL, BS, FR, GE, JU, OW, VD, VS, TI, ZH.

³⁴ BV Art. 67, Abs 2.

rhythmus wurde in den vergangenen Jahren nicht wie vorgesehen eingehalten³⁵, eine Tatsache, welche die Schweiz im internationalen Kontext beschämend positioniert. Ausserdem fehlt der Schweiz eine Strategie, welche Massnahmen und Ziele für wenigstens die zentralen Bereiche der Kinder- und Jugendpolitik festlegen würde. Auch dies wäre Voraussetzung dafür, dass die Schweiz über die Umsetzung der Massnahmen und entsprechende Fortschritte bei der Zielerreichung berichten könnte. Das neue Kinder- und Jugendförderungsgesetz ermöglicht erste Schritte in diese Richtung.

Im Bereich des Kinder- und Jugendmedienschutzes setzt das heutige System der Unterhaltungsmedien (Film, Computerspiele) hauptsächlich auf die Branchenselbstkontrolle. Zuständig für rechtliche Vorgaben sind die Kantone. Dem Bund sind die Hände gebunden, Eckwerte für die Regulierungsmassnahmen der Kantone festzulegen. Es existiert heute auch keine Verfassungsgrundlage für die Schaffung einer nationalen Regulierungsstelle für den Jugendmedienschutz oder eines nationalen Kompetenzzentrums für elektronische Medien.³⁶

4 Grundzüge der Vorlage

4.1 Ziele der neuen Verfassungsgrundlage

Die Kinder- und Jugendpolitik deckt als Querschnittsfunktion viele Politik- und Staatsbereiche ab, die ineinander übergreifen. Der neue Verfassungsartikel soll dafür sorgen, dass der Bund seine Rolle grundsätzlich im Sinne dieser Querschnittsfunktion wahrnehmen kann, d.h. Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik zu unterstützen oder allenfalls federführend tätig zu werden. Wichtig sind dabei alle Bereiche, welche die Kinder- und Jugendpolitik wesentlich ausmachen: den Schutz, die Förderung und Entwicklung sowie die Mitsprache und die Mitbestimmung.

Mit dem neuen Verfassungsartikel kann die Grundlage einer umfassenden Kinder- und Jugendpolitik gelegt werden. Er soll es dem Bund erlauben, in den wichtigen Bereichen der Kinder- und Jugendpolitik steuernd einzugreifen. Er soll bei Bedarf rasch auf Gesetzesebene aktiv werden können, ohne dass für jeden Teilbereich eine neue Verfassungsgrundlage geschaffen werden muss.

Dank der neuen Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes und einer verbesserten Zusammenarbeit durch klare Aufgaben- und Rollenteilung, soll die Effizienz in der Umsetzung der Kinder- und Jugendpolitik gesteigert und eine kohärente Umsetzung – in Zusammenarbeit mit allen Akteuren der Kinder- und Jugendpolitik – möglich werden. Ziel ist es, im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik eine kohärente Strategie zu etablieren, welche den Namen auch verdient.

³⁵ Der erste Bericht der Schweiz wurde im November 2001 vom Bundesrat genehmigt und im Juni 2002 vom Kinderrechtsausschuss überprüft. Der zweite, dritte und vierte Bericht wurden im konsolidierten Bericht der Schweiz zur Umsetzung der UNO-Kinderrechtskonvention vom Bundesrat am 4. Juli 2012 genehmigt.

³⁶ Vgl. Antworten des Bundesrates zu den Vorstössen 10.3761 Ip. Amherd. Jugendmedienschutz. Weiteres Vorgehen nach den Präventionsprogrammen und 10.4079 Mo. Amherd. Jugendmedienschutz. Schaffung eines nationalen Kompetenzzentrums für elektronische Medien.

Gleichzeitig soll die neue Verfassungsbestimmung nicht über das Ziel hinaus-schiessen: Mit der Kann-Bestimmung wird bewusst eine moderate Formulierung gewählt. Die geltende Kompetenzordnung soll nicht auf den Kopf gestellt werden: Der Bund erhält die Kompetenz, durch den Erlass von Grundzügen koordinierend einzugreifen, ohne dass dadurch die auf dem Subsidiaritätsprinzip beruhende Aufgabenteilung aufgegeben wird. Die Rolle der Kantone und der Gemeinden in der Kinder- und Jugendpolitik soll nicht geschmälert oder in Frage gestellt werden. Im Unterschied zu heute soll der Bund jedoch dort, wo es nötig ist, Mindeststandards festlegen können. Dies kann zum Beispiel in den unter Ziffer 3 genannten Bereichen oder im Bereich der Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen oder der Elternbildung der Fall sein. Einzelheiten werden im Rahmen der Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmung auf Gesetzesebene zu diskutieren sein.

Gerade den Gemeinden und Städten kommt in der Kinder- und Jugendpolitik eine bedeutende Rolle zu. Als ihr direktes Lebensumfeld sind sie den Kindern und Jugendlichen am nächsten und kennen ihre Bedürfnissen, aber auch die konkreten Probleme der Kinder- und Jugendpolitik am besten. Die Städte und Gemeinden als kommunale Ebenen im neuen Absatz zu Artikel 67 BV explizit zu erwähnen, entspräche jedoch nicht dem Konzept der Zweistufigkeit der Verfassung. Auch wenn sich eine Verfassungsnorm dem Wortlaut nach nur an Bund und Kantone richtet, sind die Gemeinden mitgemeint. Es obliegt den Kantonen, die innerkantonale Aufgabenteilung festzulegen.

Zu einer wirkungsvollen Kinder- und Jugendpolitik gehört in entscheidendem Mass, dass alle beteiligten Ebenen sie aktiv vorantreiben und nicht lediglich reaktiv auf mehr oder weniger dringende Bedürfnisse reagieren. Um die Wichtigkeit dieses Gedankens zu verdeutlichen, soll der Hinweis auf eine aktive Kinder- und Jugendpolitik in den ergänzten Absatz 1 von Artikel 67 BV Eingang finden. Die Formulierung soll an die Verantwortung der beteiligten Akteure appellieren, sich entsprechend ihren Kompetenzen in allen Bereichen der Kinder- und Jugendpolitik zu engagieren. Dass sich Bund und Kantone gegenseitig unterstützen und zusammenarbeiten ist unabdingbar. Dieser Grundsatz ist in Artikel 44 BV verankert und der Gedanke der Koordination muss deshalb in Artikel 67 BV nicht eigens erwähnt werden.

4.2 Ergänzung des Vorschlags der Initiantin

Der Begriff «Mitwirkung» wird im ursprünglichen Vorschlag der Initiantin für eine Ergänzung von Artikel 67 BV nicht erwähnt. In Analogie zum bereits heute in Artikel 67 BV erwähnten Förderungs- und Schutzbedürfnis von Kindern und Jugendlichen sowie in Anlehnung an Artikel 11 und 41 BV finden in den Formulierungsvorschlag von Nationalrätin Amherd lediglich die Förderung und der Schutz von Kindern und Jugendlichen explizit Erwähnung. Als dritte Säule der Kinder- und Jugendpolitik zählt gemäss UNO-Kinderrechtskonvention neben dem Schutz und der Förderung die Mitwirkung. Mitwirkung wird dort im Sinne eines Oberbegriffs definiert, der das Recht von Kindern und Jugendlichen auf Mitwirkung in Politik und Gesellschaft einerseits, und das Recht auf Anhörung andererseits beinhaltet (vgl. Ausführungen in Ziff. 2.1.5).

Der Bund verfügt bereits heute über Regelungskompetenzen für das Zivil- und das Strafverfahren und für die Verfahren des Ausländer- und Asylbereichs. Er kann

somit für diese Verfahren auch Vorgaben betreffend das Recht auf Anhörung von Kindern und Jugendlichen machen. Die Rechtsetzungskompetenz des Bundes ist in diesen Bereichen nicht auf Grundsätze beschränkt, sondern umfassend und geht somit sogar über die mit der neuen Verfassungsbestimmung angestrebten Grundsatzkompetenz hinaus. Gewisse Verfahren, welche Kinder und Jugendliche betreffen, fallen ausschliesslich in die Regelungskompetenz der Kantone. Auch diese müssen jedoch die Anhörungsrechte gemäss UNO-Kinderrechtskonvention garantieren (vgl. Ziff. 2.1.5.1). Es besteht somit aus Sicht der Kommission kein Bedarf, das Recht auf Anhörung ebenfalls in der neuen Verfassungsbestimmung zu verankern und für den Bund in diesem spezifischen Bereich zusätzliche Grundsatzgesetzgebungskompetenzen vorzusehen. Insbesondere soll die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen respektiert und in diesem Bereich nicht in die bestehende Kompetenzordnung eingegriffen werden.

Die Mitwirkung in Politik und Gesellschaft hingegen, d.h. die Einflussnahme von Kindern und Jugendlichen auf gesellschaftliche Planungs- und Entscheidungsprozesse, soll als wichtiges Element neben dem Schutz und der Förderung in die Verfassungsbestimmung aufgenommen werden. Auch die im Bereich der Kinderrechte aktive Organisationen fordern immer wieder, dass die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen in den Konzeptionen zur Kinder- und Jugendpolitik mehr und genügend Raum erhält.

Die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen an politischen Prozessen ist im neuen Kinder- und Jugendförderungsgesetz nur punktuell verankert. Es wurde die gesetzliche Grundlage geschaffen, um auf Bundesebene verschiedene politische Mitwirkungsmöglichkeiten vor allem finanziell fördern zu können. Auch die Finanzierung der eidgenössischen Jugendsession erhielt dadurch eine rechtliche Basis. Eine Kompetenz des Bundes, Grundzüge betreffend die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen an gesellschaftlichen und politischen Verfahren festzulegen, fehlt jedoch und soll mit der vorgeschlagenen Verfassungsänderung ermöglicht werden. Wünschenswert ist vor allem mehr Verbindlichkeit für die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen auf Kantons- und Gemeindeebene. Auch der Bundesrat verweist in seinem Strategiebericht von 2008 auf verschiedene durch Studien belegte Defizite betreffend die Mitwirkung von Kinder und Jugendlichen an politischen Prozessen: Auf allen Ebenen lasse sich feststellen, dass der Anteil der Kinder und Jugendlichen, welche sich in öffentlichen Angelegenheiten engagieren, relativ gering sei. Mitwirkung beschränkt sich meist auf Entscheidungen, von welchen ausschliesslich Kinder und Jugendliche betroffen sind. Tangieren Entscheidungen Kinder und Jugendliche sowie Erwachsene gleichermaßen, werden Kinder und Jugendliche selten in den Entscheidungsprozess einbezogen. Bestehende Beteiligungsangebote und -verfahren sind oft wenig nachhaltig, weil sie nicht oder nur wenig mit anderen Projekten im kommunalen und schulischen Raum vernetzt sind. Auch fehlen teilweise die notwendigen Strategien und Strukturen zur Unterstützung zur Mitwirkungsmöglichkeiten, welche für eine dauerhafte und erfolgreiche Institutionalisierung der politischen Beteiligung von Kindern und Jugendlichen notwendig sind.³⁷

³⁷ Strategie für eine schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik, S. 28.

4.3

Nichteintreten: Begründung der Minderheit

Eine *Minderheit* (Müri, Derder, Herzog, Keller Peter, Mörgeli, Pieren, Schilliger, Stahl, Wasserfallen) spricht sich gegen eine Ergänzung von Artikel 67 BV aus. Die wesentlichen Kompetenzen in den Bereichen Kinder- und Jugendförderung sowie Kinder- und Jugendschutz liegen heute bei den Kantonen und Gemeinden. Der Bund übernimmt unterstützende und ergänzende Aufgaben. Diese auf dem Föderalismus und der Subsidiarität beruhende Aufgabenteilung habe sich nicht nur bewährt, sondern sei im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik besonders sinnvoll: Auf politischer Ebene stünden die Gemeinden den Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen am nächsten und könnten am angemessensten auf sie eingehen. Auch die konkreten Probleme der Kinder und Jugendlichen und somit die Herausforderungen der Kinder- und Jugendpolitik stellten sich auf lokaler Ebene in den Gemeinden, Schulen und Familien. Hier müssten die Probleme auch angegangen und gelöst werden. Die politische Haupthandlungsebene sei deshalb heute durchaus auf dem richtigen Niveau angesiedelt. Ein Eingriff des Bundes in die Kompetenzen der Kantone und Gemeinden sei nicht nötig und es sei zu bezweifeln, ob er überhaupt etwas zur Lösung politisch allenfalls unbefriedigender Situationen beitragen würde. Um die Herausforderungen und Probleme der Kinder- und Jugendpolitik anzugehen, brauche es keine neue Verfassungsgrundlage, sondern den entsprechenden politischen Willen und ein engagiertes Vorgehen aller beteiligten Akteure.

Der Bund verfüge im Übrigen auf Verfassungsebene schon heute über genügend Spielraum, um in den Bereichen Kinder- und Jugendschutz und Förderung von Kindern und Jugendlichen gesetzgeberisch tätig zu werden. So hätten Kinder und Jugendliche gemäss Artikel 11 der Bundesverfassung einen klaren Anspruch auf Schutz und Förderung. Zusammen mit Artikel 41 BV und der aktuellen Formulierung von Artikel 67 BV bilde dies eine ausreichende Basis dafür, dass der Bund seine Aufgaben in diesen Bereichen wahrnehmen könne. Diesbezüglich sei man nicht nur theoretisch, sondern auch in der Praxis auf gutem Weg: Mit dem neuen Kinder- und Jugendförderungsgesetz³⁸ sowie der am 1. August 2010 in Kraft getretenen Verordnung über Massnahmen zum Schutz der Kinder und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte³⁹ seien die Bereiche Förderung, Schutz und Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen auf Stufe Bund genügend geregelt. Als nächstes komme es nun darauf an, die neuen gesetzlichen Grundlagen auch umzusetzen. Die Arbeiten dazu seien auf Bundesebene angelaufen und auch die interkantonale Zusammenarbeit sei im Sommer 2011 neu aufgegleist worden. Derzeit können noch nicht abgeschätzt werden, welches die Konsequenzen der neuen gesetzlichen Regelungen und der verbesserten Zusammenarbeit der Kantone seien. Bevor dereinst neue gesetzliche Grundlagen oder gar eine Verfassungsänderung erwogen würden, müsse man die vorhandenen Instrumente ausnutzen und deren Auswirkungen analysieren. Die voreilige Schaffung einer neuen Verfassungsgrundlage, welche sich vielleicht als unnötig erweise, sei auf jeden Fall zu vermeiden.

³⁸ BBl 2011 7447

³⁹ SR 311.039.1

Art. 67 Förderung von Kindern und Jugendlichen

Abs. 1

Satz 1 stellt eine allgemeine Ziel- und Programmnorm für den Bereich der Kinder- und Jugendpolitik dar, welche sich an den Bund und an die Kantone richtet. Die Bestimmung begründet wie der bestehende Absatz 1 (neu Satz 2 von Abs. 1) keine neuen Kompetenzen.

Abs. 1^{bis}

Absatz 1^{bis} erteilt dem Bund eine fakultative, konkurrierende, nachträglich derogatorische Gesetzgebungskompetenz zum Erlass von Grundsätzen über die Förderung und den Schutz von Kindern und Jugendlichen und deren Mitwirkung in Politik und Gesellschaft. Aufgrund der Kann- Formulierung bleibt es dem Bund freigestellt, ob er die Kompetenz wahrnehmen will oder nicht. Die Gesetzgebungskompetenz ist auf den Erlass von Grundsätzen in den Bereichen der Förderung von Kindern und Jugendlichen, dem Schutz von Kindern und Jugendlichen, und der Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen in Politik und Gesellschaft beschränkt.

Als Mitwirkung in Politik und Gesellschaft ist die Einflussnahme von Kindern und Jugendlichen als Interessengruppe mittels geeigneter Beteiligungsformen zu verstehen, um an gesellschaftlichen Planungs- und Entscheidungsprozessen aktiv mitzuwirken. Dazu gehört neben der Schaffung von Kinder- und Jugendparlamenten beispielsweise der geeignete Einbezug von Kindern und Jugendlichen bei konkreten Planungsfragen, die sie besonders betreffen, wie z.B. bei Fragen der Verkehrssicherheit für den Langsamverkehr oder bei der Gestaltung von öffentlichen Lebensräumen wie beispielsweise Spielplätze oder Sportanlagen.

Der Begriff der Grundsatzgesetzgebung ist relativ unbestimmt und belässt nach der bisherigen Praxis über die Umsetzung von Grundsatzgesetzgebungskompetenzen (siehe zum Beispiel Art. 38 Abs. 2 BV, 75 Abs. 1 BV, 79 BV) somit dem Gesetzgeber einen gewissen Spielraum in der Beurteilung, zu welchen Fragen und in welchem Detaillierungsgrad im Rahmen dieser Kompetenz legiferiert werden darf. Es wird im konkreten Fall zu entscheiden sein, welche Inhalte als Grundsätze im Sinne dieser Kompetenz zu verstehen sind und somit vom Bund geregelt werden sollen. Es ist aber klar, dass umfassende Regelungen in den Bereichen der Förderung, des Schutzes und der Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen in Politik und Gesellschaft gestützt auf diese neue Bestimmung nicht zulässig wären, weil sie den Rahmen einer Grundsatzgesetzgebungskompetenz sprengen.

Der Bund hat auch zu beachten, dass diese Kompetenz als Querschnittkompetenz über mehrere Themenbereiche mit anderen Verfassungsnormen oder mit Kompetenzen in einem Spannungsverhältnis stehen kann, welche den Kantonen vorbehalten sind. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn der Bund Vorschriften über Massnahmen erlassen würde, die in die Schulhoheit der Kantone eingreifen oder das Sozialhilferecht der Kantone betreffen. Der Bund hat deshalb darauf zu achten, dass bei der Ausübung seiner neuen Kompetenz, soweit sie sich mit kantonalen Kompetenzen überschneidet, diese nicht ausgehöhlt werden (harmonisierte Auslegung).

Minderheit

(Müri, Derder, Herzog, Keller Peter, Mörgeli, Pieren, Schilliger, Stahl, Wasserfallen)

Eine Minderheit beantragt, Absatz 1^{bis} zu streichen. Die Einführung einer neuen Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes eröffne diesem die Möglichkeit, den Kantonen und Gemeinden auch gegen deren Willen Mindeststandards aufzuzwingen. Aufgrund der vorgeschlagenen Formulierung seien die Kantone und Gemeinden beim Erlass von Grundsätzen nicht zwingend einbezogen und die Formulierung sei deshalb abzulehnen.

6 Auswirkungen

6.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der neue Absatz 1bis von Artikel 67 BV erteilt dem Bund die Kompetenz, Grundsätze zu den Themen Förderung, Schutz und Mitwirkung zu erlassen. Die finanziellen und personellen Auswirkungen hängen davon ab, ob und in welcher Form der Gesetzgeber seine Kompetenzen umsetzen wird.

Der Verfassungsartikel selber bringt keine direkten finanziellen und personellen Auswirkungen auf Bund und Kantone. Diese Auswirkungen darzustellen wird erst bei konkreten Umsetzungsmassnahmen des neuen Artikels möglich sein.

6.2 Andere Auswirkungen

Die Stellung der Kinder und der Jugendlichen in der Bundesverfassung wird gestärkt. Wie die konkreten Auswirkungen aussehen werden, hängt wie bei den finanziellen und personellen Auswirkungen von den konkreten Umsetzungsmassnahmen des neuen Verfassungsartikels ab.

7 Verhältnis zum europäischen Recht

Der vorliegende Entwurf verankert die Kinder- und Jugendpolitik neu explizit in der Bundesverfassung. Dies steht im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz.