



P.P. CH-3003 Bern, BSV, EKKJ

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

Ihr Schreiben vom 12. November 2012
Unser Zeichen: 733.1/2006/20474 19.02.2013 Doknr: 237
Sachbearbeiter/in: Nom
Bern, den 20. Februar 2013

Verfassungsgrundlage für ein Bundesgesetz über die Kinder- und Jugendförderung sowie über den Kinder- und Jugendschutz; Parlamentarische Initiative 07.402

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ bedankt sich für die Einladung zur Vernehmlassung über den Vorentwurf einer Verfassungsgrundlage für ein Bundesgesetz über die Kinder- und Jugendförderung sowie über den Kinder- und Jugendschutz und nimmt dazu gerne wie folgt Stellung.

Die EKKJ hat sich wiederholt mit den normativen Grundlagen für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik auseinandergesetzt. Bereits im Positionspapier vom April 2000 empfahl sie die Schaffung eines Bundesrahmengesetzes für die kantonalen Kinder- und Jugendpolitiken. Sie begrüßte die danach entwickelte Strategie des Bundesrates für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik, zeigte sich aber enttäuscht, dass darin der verfassungsrechtliche Handlungsbedarf nicht angesprochen wurde. Inzwischen wird die Strategie des Bundesrates zielstrebig soweit umgesetzt, wie es innerhalb der geltenden verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung möglich ist. Konkreten Handlungsbedarf sieht die EKKJ insbesondere in den nachstehend aufgeführten Bereichen. Ganz grundsätzlich befürchtet die EKKJ, dass eine Entwicklung der schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik mit aufeinander abgestimmten Massnahmen in den Bereichen Schutz, Förderung und Mitwirkung ohne gezielte Stärkung der nationalen Regulierung mit vertretbarem Aufwand nicht zielführend möglich ist.

Kinder- und Jugendhilfe

Auszugehen ist vom Kinder- und Jugendhilfebegriff wie er im Bericht des Bundesrates zu Gewalt und Vernachlässigung in der Familie umschrieben wird. Darunter wird ein Handlungsbereich des Wohlfahrstaates verstanden, der zusätzlich zu den Institutionen der formalen Bildung, der Berufsbildung und privaten Leistungen von Familien und Verwandtenunterstützungssystemen die sozialen Bedingungen des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen gestaltet (Begleitbericht, S. 11).

Hier besteht grundlegender Handlungsbedarf für die Realisierung eines schweizweit ausgeglichenen Grundangebotes an Leistungen dieser Art. Konkret gibt es etwa Lücken, Koordinierungsbedarf und Synergiemöglichkeiten 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. Ferner bei den Strukturen und Angeboten im sogenannten "präventiven Kinderschutz" oder bei der Elternbildung. Schliesslich ist eine flächendeckende Grundversorgung mit geeigneten Angeboten der Beratung und Unterstützung von Familien und der ergänzenden Hilfen zur Erziehung (z.B. ambulante sozialpädagogische Angebote; kinderpsychiatrische Versorgung; Beratungsdienste) nicht gewährleistet.

Unter diesen weiten Begriff der Kinder- und Jugendhilfe fallen auch staatliche Leistungen zur Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen. Die geltende Bundesverfassung hält in Artikel 67 für diesen Bereich lediglich eine parallele Förderkompetenz des Bundes fest. Das reicht offenkundig nicht, um beispielsweise die von den Fachleuten der Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung im Jahr 2010 für ihren Bereich definierten Standards zu realisieren. Dazu muss die Förderkompetenz des Bundes vielmehr mit Regulierungskompetenzen im Grundsatzbereich ergänzt werden.

Kinderschutz

Die materiellrechtlichen Grundlagen des angeordneten Kinderschutzes sind im ZGB grundsätzlich gut geregelt. Im Rahmen des NFP 52 (insbes. Voll, Jud, et al: Zivilrechtlicher Kinderschutz: Akteure, Prozesse, Strukturen) erstellte Studien zeigen aber grosse und sachlich nicht begründbare Unterschiede bei der Rechtsanwendung in den Kantonen. Mit dem neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht sind nun die Behördenstrukturen schweizweit professionalisiert und harmonisiert worden. Das könnte den Qualitätsdruck auf andere Funktionen im Kinderschutzsystem (z.B. Abklärungsverfahren; Vollzugsdienste) erhöhen und Unterstützungsbedürfnisse auslösen, die sinnvollerweise koordiniert befriedigt werden. Ohne stärkere Steuerungsmöglichkeiten dürfte dies im föderalistisch strukturierten Kinderschutz nicht zielführend zu leisten sein. Für den Kinderschutz fehlt dem Bund auch eine Förderkompetenz wie Artikel 67 BV für die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen festhält.

Jugendschutz

Jugendschutzmassnahmen greifen in der Regel in Grundrechte von Kinder und Jugendlichen ein (z.B. Versammlungsfreiheit; Bewegungsfreiheit; Konsumfreiheit; Medienfreiheit). In der Schweiz fehlt ein Jugendschutzkonzept, das die verschiedenen Bereiche (Arbeit, Medien, Substanzen, Ausgang) mit klaren Regeln und Botschaften aufeinander abstimmt. Bei einzelnen Massnahmen von Gemeinden oder der Privatwirtschaft, etwa Einschränkungen der Bewegungs- und Versammlungsfreiheit im öffentlichen Raum oder Einschränkungen der Informationsfreiheit mit selbstregulierenden Massnahmen der Medienbranchen, erheben sich ernsthafte Zweifel, ob sie auf rechtsstaatlich hinreichenden gesetzlichen Grundlagen beruhen.

Die EKKJ vermisst im Begleitbericht (Kapitel 2) den fehlenden Einbezug des arbeitsrechtlichen Jugendschutzes. Eine Mehrheit von Jugendlichen beginnt nach Abschluss der obligatorischen Schulzeit eine betriebliche Lehre. Der Schutz ihrer Gesundheit und Sicherheit ist im internationalen Übereinkommen 138 der IAO in Grundzügen verankert. Diese Rahmenbedingungen werden in der Schweiz nicht in einem kohärenten Jugendschutz umgesetzt, wie derzeitige Bemühungen zeigen, das Schutzalter bei gefährlichen Tätigkeiten auf 14 Jahre zu senken.

Partizipation

Der im Anschluss an die Bieler Tagung 2011 veröffentlichte Bericht der EKKJ "Kindern zuhören - das Recht auf Meinungsäusserung und Anhörung" zeigt Lücken bei den Verfahrensbeteiligungsrechten von Kindern und dass selbst grundsätzlich festgehaltene Rechte (Scheidung; Kinderschutz) im Alltag ungenügend realisiert werden. Bestehende Lücken auf Gesetzgebungsebene können grundsätzlich auch ohne Verfassungsrevision in der Zuständigkeit des Bundes geschlossen werden. Die tatsächliche Realisierung der Verfahrensbeteiligung in den Kantonen geschieht indessen nicht von selbst. Der Bund muss vielmehr die Möglichkeit haben, die praktische Einführung derartiger Bestimmungen mit Informations- und Schulungsleistungen zu fördern und zu unterstützen.

Das Recht auf Mitwirkung in Politik und Gesellschaft von Kindern und Jugendlichen ist schweizweit 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. Die politischen Willensbekundungen von Mitwirkungsorganen wie Jugendparlamenten und Kinderräten werden von den staatlichen Institutionen allenfalls als unverbindliche Petitionen entgegengenommen und in der Regel abgelehnt. Während 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.

Zum Vorentwurf

Der Vorentwurf sieht eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik vor. Dieses Regulierungskonzept ist für andere Politikbereiche - etwa der Raumplanung oder der Steuerpolitik - verfassungsrechtlich bereits bekannt. 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 (Häfelin, Haller, Keller: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, N 1087). Diese Interpretation trifft nach Auffassung der EKKJ die für die schweizerische Kinder- und Jugendpolitik festgestellten Regulierungsbedürfnisse ziemlich genau.

Entgegen den Modellen für die Raumplanung (Art. 75 BV) oder die Steuerharmonisierung (Art. 129 BV) soll der Bund im vorliegenden Entwurf aber nur eine **fakultative** Kompetenz erhalten, Grundsätze festzulegen. Das mag in der Föderalismusdiskussion politisch "weich" klingen, ändert an der Sachlage aber nichts: Wie vorstehend ausgeführt, geht die EKKJ sachlich von ausgewiesenem Regulierungs- und Förderbedarf in der Kinder- und Jugendpolitik aus, der sich nur im Rahmen bundesrechtlicher Grundsätze zweckmässig umsetzen lässt. Damit stellt sich nicht die Frage, ob der Bund eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz ausschöpfen will, sondern in welchem Umfang er das machen kann und soll. Deshalb stellt die EKKJ ein Modell zur Diskussion, das eine verbindliche Grundsatzgesetzgebungskompetenz vorsieht, deren Umfang aber genauer umschrieben wird als im vorliegenden Entwurf.

Schlussfolgerung

Die EKKJ unterstützt den vorliegenden Entwurf als Schritt in die richtige Richtung, hält aber eine verbindlichere und präzisere Grundsatzgebungskompetenz des Bundes für sachlich richtiger. Ein entsprechender Artikel könnte wie folgt lauten:

„Der Bund kann ergänzend zu den Massnahmen der Kantone die Kinder- und Jugendpolitik fördern. Er legt Grundsätze für eine angemessene Grundversorgung mit Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe fest, erlässt Rechtsgrundlagen für den Kindes- und Jugendschutz sowie die Harmonisierung der Kinder- und Jugendpartizipation.“

Wir danken für die Kenntnisnahme unserer Stellungnahme und hoffen auf eine wohlwollende Prüfung und die Berücksichtigung unserer Bemerkungen und Anregungen.

Mit freundlichen Grüssen

Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ



Pierre Maudet
Präsident



Marion Nolde
Co-Leiterin des Sekretariats