



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Bericht über die Schweizer Kinder- und Jugendpolitik

Bern, 02.09.2008 - Der Bundesrat hat den Bericht "Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik" verabschiedet, der den Grundstein für die künftige Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz legt. Die Regierung bringt darin ihren Willen zum Ausdruck, das Engagement des Bundes im Bereich des Kinderschutzes, der Jugendförderung und der Beteiligung von Jugendlichen am politischen Leben auszubauen und gleichzeitig den vorwiegend föderalistischen Rahmen der Kinder- und Jugendpolitik zu wahren. In Reaktion auf die neuen Bedürfnisse der sich wandelnden Gesellschaft streben die vorgeschlagenen Massnahmen eine Änderung des bestehenden Bundesrechts in den Bereichen Kinderrechte, Prävention von Misshandlung und Gewalt gegenüber Kindern sowie Förderung von Jugendaktivitäten an.

Die Probleme der Jugendlichen und die Entwicklungen im Kinder- und Jugendbereich stossen sowohl in der Gesellschaft als auch auf politischer Ebene auf grosses Interesse. Das beweisen die häufigen Medienberichte und die vielen parlamentarischen Vorstösse zu diesem Thema.

In Beantwortung des Postulats von Nationalrat Janiak für ein Rahmengesetz zur schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik sowie der Postulate von Nationalrätin Wyss zur Verbesserung der politischen Beteiligung von Jugendlichen und zur eidgenössischen Jugendsession bringt der Bundesrat in seinem Bericht «Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik» seinen Willen zum Ausdruck, sein Engagement im Bereich des Kinderschutzes, der Jugendförderung und der Beteiligung von Jugendlichen am politischen Leben auszubauen und gleichzeitig den vorwiegend föderalistischen Rahmen der Kinder- und Jugendpolitik zu wahren. Das Ziel besteht darin, die Integration von Kindern und Jugendlichen in unsere Gesellschaft zu fördern.

Der Bundesrat möchte die verschiedenen Akteure auf nationaler Ebene besser in ihrer Arbeit unterstützen, die verschiedenen Aktivitäten im Rahmen der Bundesverwaltung koordinieren, den Austausch mit den zuständigen kantonalen Stellen erleichtern und Bundesgelder in Projekte investieren, die mit dieser Strategie übereinstimmen. Zwei Arten von Massnahmen dienen der Erreichung dieser Ziele:

Änderung des bestehenden Rechts

Der Bundesrat will eine klare rechtliche Grundlage schaffen, die dem Bund ermöglicht, in den Bereichen Intervention und Sensibilisierung für Kinderrechte sowie Prävention von Misshandlung und Gewalt gegenüber Kindern aktiv zu werden. Der Kinderschutz ist dagegen vorwiegend Sache der Kantone.

Im Bereich der Jugendförderung schlägt der Bundesrat eine umfassende Revision des Bundesgesetzes über die Förderung der ausser schulischen Jugendarbeit vor, das im Besonderen auf die offene Jugendarbeit ausgedehnt werden soll. Dadurch kann das Präventions- und Integrationspotenzial der ausser schulischen Tätigkeiten ausgebaut werden. Ausserdem möchte der Bundesrat allen Bevölkerungsschichten die Möglichkeit geben, an der Jugendsession teilzunehmen. Um die mit der Revision des Jugendförderungsgesetzes angestrebten Ziele zu erreichen, müssen die für diesen Bereich bereitgestellten Mittel geringfügig erhöht werden, und zwar sowohl auf finanzieller als auch auf personeller Ebene.

Erweiterte Rolle des Bundes

Unter Berücksichtigung der föderalistischen Struktur schlägt der Bundesrat einerseits eine Erweiterung der Rolle des Bundes vor. Dieser kann künftig die Kantone bei der Ausarbeitung oder Umsetzung von Massnahmen für den Kinderschutz und die Jugendförderung unterstützen, indem er Rahmenabkommen abschliesst und den Erfahrungsaustausch fördert. Andererseits schlägt der

Bundesrat vor, dass die horizontale Koordination in der Bundesverwaltung durch verstärkten Informationsaustausch zwischen den beteiligten Stellen verbessert wird.

Die vorgeschlagenen Massnahmen tragen zum Wohlbefinden und zur sozialen Beteiligung von Kindern und Jugendlichen bei, so dass diese eine verantwortungsbewusste und gesellschaftsfähige Persönlichkeit entwickeln können. 2009 wird der Bundesrat einen weiteren Bericht zum Thema Jugendliche und Gewalt vorlegen.

Adresse für Rückfragen:

031 322 90 76, Ludwig Gärtner, Vizedirektor, Leiter Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft, Bundesamt für Sozialversicherungen

Herausgeber:

Eidgenössisches Departement des Innern
Internet: <http://www.edi.admin.ch>

Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft
[Kontakt](#) | [Rechtliches](#)

<http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de>



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Familie, Generationen und Gesellschaft

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

27.08.2008

Zusammenfassung

In Beantwortung der Postulate Janiak 00.3469 „Rahmengesetz für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik“ sowie Wyss 00.3400 „Bessere politische Beteiligung von Jugendlichen“ und Wyss 01.3350 „Antragsrecht für die eidgenössische Jugendsession“ legt der Bundesrat diesen Bericht vor. Im Wesentlichen verlangt das Postulat Janiak die Schaffung eines Rahmengesetzes auf Bundesebene, mit welchem die Kantone beauftragt werden, eine umfassende Kinder- und Jugendpolitik umzusetzen. Zudem soll der Bund eine zentrale Verwaltungseinheit bezeichnen, welche alle Arbeiten mit Berührungspunkten zur Kinder- und Jugendpolitik koordiniert. Die Postulate von Nationalrätin Wyss fordern geeignete Massnahmen für die politische Beteiligung von Kindern und Jugendlichen sowie ein Antragsrecht für die eidgenössische Jugendsession.

In der Tat gehören Entwicklungen und Probleme im Kinder- und Jugendbereich zu den aktuellen Themen, welche eine hohe Aufmerksamkeit geniessen, wie die zahlreichen diesbezüglichen parlamentarischen Vorstösse, die sogenannte Jugenddebatte des Nationalrats vom 19. Dezember 2007 oder die mediale Berichterstattung belegen. Der Bundesrat kommt aufgrund der Analyse der aktuellen Situation denn auch zum Schluss, dass die heutigen Strukturen und die bestehenden gesetzlichen Grundlagen – hier das Gesetz zur Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit (Jugendförderungsgesetz, JFG) – den Anforderungen aufgrund der veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen nicht mehr genügen. Die diskutierten Entwicklungen und Probleme sind allerdings das Ergebnis vieler Faktoren, welche in komplexer Weise zusammenwirken. Es wäre deshalb verfehlt, von einer (staatlichen) Kinder- und Jugendpolitik allein die Antwort auf die Herausforderungen zu erwarten.

Der Bundesrat teilt jedoch die Einschätzung, dass die Massnahmen des Bundes im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik verbessert und verstärkt werden sollen und dass damit ein Beitrag zum Schutz, zur Förderung und zur Integration aller Kinder und Jugendlichen in unsere Gesellschaft geleistet werden kann. Dies soll mit zwei Massnahmen erreicht werden. Die bereits heute bestehenden Bundesaufgaben im Bereich der Prävention von Kindesmisshandlungen sowie im Bereich der Sensibilisierung für die Kinderrechte sollen zum einen in einer Bundesratsverordnung geregelt werden. Zum andern schlägt der Bundesrat eine Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes vor, welche folgende Kernpunkte umfasst: Förderung der offenen sowie innovativer Formen der Jugendarbeit, gesetzliche Verankerung der Förderung der Jugendsession von Kindern und Jugendlichen als politische Partizipationsform auf Bundesebene sowie die Möglichkeit der Unterstützung der Kantone bei der Konzeption und dem Aufbau der Kinder- und Jugendpolitik sowie beim Erfahrungsaustausch zwischen den Kantonen. Was die Schaffung einer Verwaltungseinheit betrifft, so existiert diese heute bereits beim Bundesamt für Sozialversicherungen.

Der Bundesrat hält die Schaffung eines Rahmengesetzes im Sinne des Postulates Janiak jedoch nicht für angemessen. Abgesehen davon, dass der Bund keine verfassungsrechtlich abgestützte Kompetenz hat, im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik

für die Kantone verbindliche Vorschriften zu erlassen, wäre ein solches Vorgehen auch nicht sachgerecht: Massnahmen der Kinder- und Jugendpolitik müssen den kantonalen und lokalen Gegebenheiten angepasst sein und sich in die übrigen kantonalen und kommunalen Strukturen einpassen.

Die Postulate Wyss 00.3400 „Bessere politische Beteiligung von Jugendlichen“ und Wyss 01.3350 „Antragsrecht für die eidgenössische Jugendsession“ verlangen Massnahmen, um die politische Partizipation von Jugendlichen zu stärken. Der Bundesrat kommt diesbezüglich zu einer differenzierten Einschätzung. Er schlägt vor, die bereits heute existierende Finanzierung der Vorbereitungs- und Durchführungsarbeiten zur eidgenössischen Jugendsession gesetzlich zu verankern und Massnahmen zu ergreifen, damit vermehrt auch Jugendliche aus bildungsfernen und benachteiligten Schichten daran teilnehmen. Zudem soll der Bund die Kantone bei konzeptionellen und Aufbauarbeiten im Bereich der Partizipation von Kindern und Jugendlichen unterstützen können. Hingegen spricht sich der Bundesrat gegen ein formelles Antragsrecht der Jugendsession aus staatspolitischen und verfassungsrechtlichen Gründen aus.

Die Erreichung der verfolgten Ziele bedingt eine massvolle Erhöhung der in diesem Bereich eingesetzten finanziellen und personellen Mittel.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	iii
Inhaltsverzeichnis	v
1 Auftrag und Vorgehen	1
2 Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz: Entwicklung, Ausgestaltung und Herausforderungen	2
2.1 Entwicklung der Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz	2
2.2 Stand und Inhalt der Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz heute	3
2.3 Neue Herausforderungen für die Kinder- und Jugendpolitik.....	7
2.3.1 Veränderungen des Umfeldes für heranwachsende Kinder und Jugendliche.....	7
2.3.2 Probleme der Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz aus der Sicht verschiedener Akteure	9
2.3.3 Probleme des Jugendförderungsgesetzes aus der Sicht verschiedener Akteure	11
2.3.4 Ziele eines Rahmengesetzes aus der Sicht verschiedener Akteure	12
2.3.5 Reformoptionen aus der Sicht verschiedener Akteure	12
3 Situationsanalyse und Massnahmenvorschläge des Bundesrates.....	14
3.1 Völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Grundlagen der Kinder- und Jugendpolitik	14
3.2 Kinder- und Jugendschutz	17
3.2.1 Aktuelle Situation	17
3.2.2 Beurteilung	19
3.2.3 Massnahmenvorschläge	20
3.3 Kinder- und Jugendförderung	21
3.3.1 Aktueller Stand.....	21
3.3.2 Beurteilung	23
3.3.3 Massnahmenvorschläge	25
3.4 Partizipation von Kindern und Jugendlichen.....	25
3.4.1 Aktueller Stand.....	25
3.4.2 Beurteilung	27
3.4.3 Massnahmenvorschläge	28
3.5 Horizontale Koordination auf Bundesebene	29
4 Grundsätze und Massnahmen für die künftige Ausgestaltung der Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz.....	30
4.1 Massnahmen in den Bereichen der Kinderrechte und des Kinder- und Jugendschutzes	30

4.2	Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes	30
4.2.1	Ausweitung der (Kinder- und) Jugendförderung auf die offene Jugendarbeit, Schaffung der Möglichkeit zur strategischen Steuerung und Vereinfachung des Vollzugs.....	30
4.2.2	Gesetzliche Verankerung der Unterstützung und Förderung der eidgenössischen Jugendsession sowie Schaffung von Instrumenten zur Beteiligung von bildungsfernen Schichten und Jugendlichen aus benachteiligten Milieus.....	31
4.2.3	Unterstützung der Kantone bei konzeptuellen und Aufbauarbeiten in den Bereichen Schutz, Förderung und Partizipation von Kindern und Jugendlichen durch die Förderung des Erfahrungsaustausches, Vernetzung sowie Programmvereinbarungen mit den Kantonen	31
4.3	Verstärkung der horizontalen Koordination auf Bundesebene	31
4.4	Finanzielle und personelle Mittel.....	32
5	Abschliessende Würdigung und weiteres Vorgehen	33
6	Anhang	34
	Anhang A: Postulat Janiak 00.3469	34
	Anhang B: Postulat Wyss 00.3400.....	35
	Anhang C: Postulat Wyss 01.3350.....	37
	Anhang D: Übersicht der parlamentarischen Vorstösse zu kinder- und jugendpolitischen Fragen.....	39

1 Auftrag und Vorgehen

Das als Motion von Nationalrat Claude Janiak am 27. September 2000 eingereichte Postulat „Rahmengesetz zur schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik“ (00.3469) verlangt ein Rahmengesetz, welches im Wesentlichen Grundlagen für eine besser koordinierte schweizerische Kinder- und Jugendpolitik schaffen und die Kantone beauftragen soll, eine umfassende Jugendpolitik zu realisieren. Zudem soll der Bund eine koordinierende und die Kantone unterstützende Stelle schaffen. Diese soll partizipativ ausgestaltet sein, d.h. Kinder und Jugendliche in die Diskussionen und Entscheide einbeziehen. Die von Nationalrätin Ursula Wyss eingereichte Motion vom 23. Juni 2000 „Bessere politische Beteiligung von Jugendlichen“ (00.3400) verlangt Massnahmen, um die politische Partizipation von Jugendlichen zu stärken. Die Motion Wyss vom 21. Juni 2001 fordert ein „Antragsrecht für die Eidgenössische Jugendsession“ (01.3350).

Der Bundesrat teilte in seiner Antwort vom 4. Dezember 2000 auf die Motion Janiak weitgehend die Einschätzungen und Forderungen des Vorstosses und bezeichnete die Schaffung eines Rahmengesetzes innerhalb der bestehenden Zuständigkeitsordnung als mittelfristiges Ziel. Er wies aber auch darauf hin, dass eine umsichtige Umsetzung Zeit brauche und es deshalb angezeigt sei, die Motion als Postulat zu überweisen. Der Nationalrat beschloss am 26. November 2001 mit 89 zu 63 Stimmen die Überweisung der Motion. Der Ständerat votierte am 18. Juni 2002 mit 20 zu 14 Stimmen für die Überweisung als Postulat. In Bezug auf die Motion Wyss 00.3400 erklärte sich der Bundesrat in seiner Antwort vom 18. September 2000 dazu bereit, die Vorschläge bezüglich einer besseren politischen Beteiligung von Jugendlichen zu prüfen, betonte aber, dass politische Partizipation von Jugendlichen gerade auf der Ebene der Kantone und Gemeinden vorrangig sei. Weiter betrachtete der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 21. September 2001 zur Motion Wyss 01.3350 ein formales Antragsrecht für die Eidgenössische Jugendsession als unangemessen und als Bevorzugung einer bestimmten sozialen Gruppe zu Ungunsten von anderen Gruppen, die in politischer Hinsicht möglicherweise genauso untervertreten sind und einer besseren Wahrnehmung bedürften. Der Bundesrat erklärte sich jedoch bereit, in Verbindung mit der Motion 00.3400 eine Aufwertung der Eidgenössischen Jugendsession zu prüfen.

Um über fundierte Grundlagen für die Beantwortung der mit den Postulaten aufgeworfenen Fragen (Rechtliche Rahmenbedingungen und Lücken in der Schweizer Kinder- und Jugendpolitik, Probleme und Erwartungen der Kantone, Anpassungsbedarf Jugendförderungsgesetz, Kinder- und Jugendpolitik im Hinblick auf eine Generationenpolitik, Partizipation von Kindern und Jugendlichen) zu verfügen, wurden verschiedene Mandate an externe Expertinnen und Experten zu Teilfragen vergeben. Eine Begleitgruppe aus verwaltungsinternen und externen Fachpersonen hat die Erarbeitung der entsprechenden Expertisen begleitet. Diese werden als eigenständige Publikation zum selben Zeitpunkt wie der vorliegende Bericht des Bundesrates veröffentlicht (vgl. Beilagen).

Eine Partizipationsgruppe, in welcher wichtige betroffene Organisationen der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit wie auch Bundes- und kantonale Stellen, einschliesslich der Konferenz der Kantonsregierungen, vertreten waren, nahm Stellung zu den in den Expertisen zu behandelnden Fragestellungen, zur Expertenauswahl und würdigte die Expertisen nach ihrem Abschluss sowie die sich hieraus ergebenden Handlungsoptionen. Ausserdem diskutierte sie den partizipativen Einbezug von Kindern und Jugendlichen.

Zudem wurde die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ) eingeladen, zu den vorliegenden Expertisen sowie den sich daraus ergebenden Handlungsoptionen Stellung zu beziehen (vgl. Beilage).

Der Bundesrat weist darauf hin, dass der vorliegende Bericht den materiellen Anliegen der vom Nationalrat im Rahmen der Jugenddebatte am 19. Dezember 2007 angenommenen Motionen Amherd 07.3033 vom 8. März 2007 „Bundesgesetz über die Kinder- und Jugendförderung sowie den Kinder- und Jugendschutz“ und Galladé 07.3664 vom 4. Oktober 2007 „Übergeordnete Strategie einer Kinder- und Jugendpolitik“ Rechnung trägt.

2 Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz: Entwicklung, Ausgestaltung und Herausforderungen

Die Kinder- und Jugendpolitik auf Bundesebene ist langsam gewachsen, und ihre Ausgestaltung ist geprägt durch die föderale Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (und Gemeinden): Zuständig sind in erster Linie die Kantone; der Bund nimmt einige wenige Aufgaben in diesem Bereich wahr. Kinder- und Jugendpolitik war und ist immer auch eng verbunden mit der Tätigkeit nichtstaatlicher Organisationen und privater Initiativen. Die Zurückhaltung des Bundes wird indessen von Fachkreisen angesichts der wachsenden Bedeutung der Aufgaben kritisiert, und in zahlreichen politischen Vorstössen wird ein verstärktes Engagement des Bundes gefordert. Gesellschaft, Wirtschaft, Kultur und insbesondere auch die mediale Kommunikation entwickeln sich schnell und oft in widersprüchlicher Weise; die demographischen Rahmenbedingungen verändern das Verhältnis zwischen den Altersgruppen. Daraus ergeben sich neue Anforderungen an die Gestaltung des Heranwachsens von Kindern und Jugendlichen, mithin auch an die Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz genauso wie in anderen Ländern.

2.1 Entwicklung der Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz

Auf Bundesebene wurden 1971 verschiedene parlamentarische Vorstösse eingereicht, welche eine schweizerische Jugendpolitik forderten. Nationale Organisationen, welche im Bereich der Jugendarbeit tätig waren, haben gleichzeitig entsprechende Empfehlungen abgegeben. In der Folge setzte das Eidgenössische Department des Innern eine Kommission unter dem Vorsitz von Nationalrat Dr. Theodor Gut ein, welche die Frage der Ausgestaltung einer solchen Jugendpolitik zu prüfen hatte. Die Kommission veröffentlichte im Juli 1973 Ihre „Überlegungen und Vorschläge zu einer schweizerischen Jugendpolitik“ und definierte den Begriff „Jugendpolitik“ wie folgt: Jugendpolitik als Beteiligung (Politik mit der Jugend), Jugendpolitik als Förderung der Autonomie (Politik der Jugend), Jugendpolitik als sozial-kulturelle Hilfe (Politik für die Jugend). Die Kommission kam zur wichtigen Schlussfolgerung, dass Jugendpolitik nicht nur eine Angelegenheit des Staates, sondern der Gesellschaft ist und ihr Ziel darin besteht, jedem Kind und jedem Jugendlichen die umfassende Entwicklung und Entfaltung der Persönlichkeit zu ermöglichen. Gestützt auf die Empfehlungen der Kommission wurde die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ (damals Eidgenössische Kommission für Jugendfragen) im Jahr 1978 geschaffen. Diese hat als Gremium von Fachleuten den Auftrag, die Situation von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz zu beobachten, den Bundesrat sowie Bundesbehörden zu beraten und die Auswirkungen von Erlassen des Bundes auf Kinder und Jugendliche zu prüfen.

Am 18. Dezember 1987 legte der Bundesrat die Botschaft zum Bundesgesetz zur Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit vor¹. Er stützte sich dabei auf die ungeschriebene Kompetenz des Bundes im Bereich der Kulturförderung in der damaligen Bundesverfassung von 1874: „Als gemeinsamer Nenner für die Begründung der Bundeskompetenz sind die Überforderung der Kantone durch bestimmte Aufgaben und deren gesamtschweizerischer Charakter zu erkennen.“² Die Botschaft führte in Ziffer 122 und 124.3 aus, dass die Verpflichtung des Bundes im Bereich der Jugendpolitik keine besondere Ermächtigung benötige, auch wenn weite Bereiche der Jugendpolitik in den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich der Kantone und Gemeinden fielen. Die Vernehmlassungsergebnisse hatten die Richtung zu „einem zurückhaltenden und pragmatischen Vorgehen, unter Berücksichtigung der primären Zuständigkeit der dem Bund nachgeordneten Gemeinwesen“ gezeigt. Entsprechend verzichtete der Bundesrat darauf, weitergehende Vorschläge (die bereits 1973 von der „Kommission Gut“ eingebracht worden waren) wie die Einsetzung eines Delegierten für Jugendfragen oder die Einführung eines umfassenden Jugendwohlfahrtsgesetzes zu berücksichtigen. Weiter wies der Bundesrat darauf hin, dass Jugendpolitik nicht ein isoliertes Politikfeld sein könne: „Jugendpolitik bedeutet für den Bund, im Rahmen der vorhandenen Verfassungsbestimmungen im Sinne einer jugendgerechten Gesamtpolitik die Interessen der Jugend wahrzunehmen und die bestehenden Möglichkeiten auf dem

¹ Botschaft des Bundesrates vom 18. Dezember 1987 über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit (BBl 1988 I 825).

² BBl 1988 I 825, hier 864.

Gebiet der Gesetzgebung und Verwaltung auszuschöpfen.“³ Das Bundesgesetz zur Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit trat schliesslich am 1. Januar 1991 in Kraft.

Seither haben sich die gesetzlichen Grundlagen im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik erweitert. Zum einen wurde 1997 die das Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (UNO-Kinderrechtskonvention) ratifiziert⁴, zum andern wurden mit der revidierten Bundesverfassung in Jahr 2000 Lücken geschlossen und Mängel beseitigt. Aus kinder- und jugendpolitischer Sicht sind dabei die Art. 11, 41 und 67 BV von zentraler Bedeutung. Art. 41 BV benennt die Sozialziele. In den Art. 11 und 67 BV wird das Schutz- und Förderpostulat betont. Art. 67 Abs. 2 BV stellt das Jugendförderungsgesetz nachträglich auf eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage.

Auf der Ebene der Kantone bestehen sehr unterschiedliche Ansätze bei der Kinder- und Jugendpolitik, die auch unterschiedliche verfassungsrechtliche und gesetzliche Verankerungen zur Folge haben. Vereinfacht gesagt, lassen sich die folgenden Gruppen unterscheiden: Rund die Hälfte der Kantone fasst sowohl das Schutz- als auch das Förderpostulat unter dem Begriff „Kinder- und Jugendpolitik“ zusammen. Eine Reihe von Kantonen haben eigenständige, voneinander getrennte Politiken zu Kinder- und Jugendschutz und Kinder- und Jugendförderung entwickelt bzw. setzen Schwerpunkte in dem einen oder anderen Bereich⁵.

Gemäss der Studie Frossard aus dem Jahr 2003 bestehen in 8 Kantonen eigenständige Jugendgesetze⁶. In 9 Kantonen sind jugendspezifische Bestimmungen in einem allgemeinen übergeordneten Gesetz enthalten. In weiteren 9 Kantonen fehlen gesetzliche Bestimmungen und sind allenfalls auf Verordnungs- oder Weisungsebene enthalten. Klassische Kinder- und Jugendschutzmassnahmen in den Kantonen beziehen sich auf die Altersgruppe 0 – 18. Die bestehenden Jugendförderungsmassnahmen in den Kantonen sind hingegen voranging auf die Gruppe der 16 – 25-Jährigen ausgerichtet. Eine Erweiterung der Ziel- bzw. Altersgruppen geht in der Regel mit der Formulierung einer umfassenden Kinder- und Jugendpolitik einher⁷.

Im Anschluss an die Revision der Bundesverfassung haben verschiedene Kantone neue Gesetze zur Kinder- und Jugendpolitik erlassen, welche teilweise explizit auf die Bundesverfassung Bezug nehmen. Dies ist der Fall beim Jugendgesetz des Kantons Wallis vom 11. Mai 2000, welches die Säulen Schutz, Förderung und Partizipation umfasst. Es beinhaltet auch die Schaffung einer Dienststelle, welche die umfassende Koordination auf Kantonsebene sicherstellen sowie die Einsetzung einer oder eines Jugenddelegierten, welche/welcher die Aktivitäten der privaten Organisationen koordinieren soll. Das Kinder- und Jugendgesetz des Kantons Jura vom 22. November 2006 umfasst ebenfalls die drei Säulen Schutz, Förderung und Partizipation und sieht auch die Einsetzung einer oder eines Jugenddelegierten mit ähnlichen Aufgaben vor. Zudem wurde ein Jugendparlament geschaffen, welches der Regierung und dem Kantonsparlament Vorschläge unterbreiten kann. Das Jugendgesetz des Kantons Freiburg vom 12. Mai 2006 definiert umfassend die Zieldimensionen Schutz, Förderung und Partizipation, die Zuständigkeiten im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik und die Koordination. Es sieht die Schaffung einer Kommission für Jugendfragen vor, welche dem Kanton und den Gemeinden Vorschläge unterbreiten kann; ein Jugendrat soll die Anliegen der Jugendlichen bei den Kantonsbehörden vertreten und eine Jugenddelegierte oder ein Jugenddelegierter (je einer pro Sprachregion) koordinieren und unterstützen Projekte zugunsten von Jugendlichen und nehmen die interkantonale Vertretung war⁸.

2.2 Stand und Inhalt der Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz heute

In Art. 11 Abs. 1 der Bundesverfassung wird die Aufgabe der Kinder- und Jugendpolitik definiert: „Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung“. Der Satz beinhaltet zwei Aspekte: Zum einen ein Recht auf Schutz der Unver-

³ Botschaft des Bundesrates vom 18. Dezember 1987 über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit (BBl 1988 I 829).

⁴ SR 0.107.

⁵ Frossard, S. (2003): Entstehung und Entwicklung der Jugendpolitik in den Kantonen. Idheap.

⁶ Vgl. vorhergehende Fussnote.

⁷ Frossard, S. (2003): Entstehung und Entwicklung der Jugendpolitik in den Kantonen. Idheap, S. 116.

⁸ Vgl. http://www.fr.ch/ofl/de/cst2004/asf_2006_039_jugend.pdf. Stand 25.1.2008.

sehrtheit und zum anderen ein Recht auf Förderung der Entwicklung⁹. Art. 41 Abs. 1 Bst. f BV präzisiert die Bildungsverantwortung von Bund und Kantonen sowie in Bst. g die Verantwortung, Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu selbständigen und sozial verantwortlichen Personen zu fördern und in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration zu unterstützen. Auch die von der Schweiz ratifizierte UNO-Kinderrechtskonvention stellt den Schutz und das Wohlergehen des Kindes unter 18 Jahren in den Vordergrund. Sie betont in Art. 2 das Verbot der Diskriminierung von Kindern aufgrund ihrer Herkunft und in Art. 12 das Recht des Kindes, sich in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äussern, entsprechend seinem Alter und seiner Reife. Art. 23 betont die Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Förderung der Selbständigkeit und Autonomie von Kindern mit Behinderungen.

Damit ergibt sich als Ziel der Kinder- und Jugendpolitik, den Schutz, das Wohlergehen und die soziale Integration aller Kinder und Jugendlichen mittels öffentlicher Tätigkeiten, Massnahmen und Einrichtungen zu 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 Behinderung¹⁰. Dabei sind differenzierte Politiken mit vielfältigen Instrumenten und Zielen zu formulieren - im Wissen, dass Kinder und Jugendliche keine homogene Gruppe bilden, sondern sich bezüglich Alter, Geschlecht, sozialer Schicht und Herkunft, persönlichen Möglichkeiten und Fähigkeiten unterscheiden¹¹. Schutz, Förderung und Mitwirkung sind somit die zentralen Elemente einer schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik¹².

Kinder- und Jugendpolitik als eine Politik des Schutzes soll einen Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Gefährdungen durch Einwirkungen und Einflüsse in ihrer Lebensumwelt ermöglichen. Dazu gehören Missbrauch, insbesondere sexueller Missbrauch, Gewalt in der Erziehung, persönlichkeitsbeeinträchtigende Einflüsse durch Medien, gesundheitsschädigende Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie der nicht altersgemässe Gebrauch bzw. Missbrauch legaler und illegaler Suchtmittel. Gefährdungspotenziale sind jedoch auch personale und soziale Faktoren sowie strukturelle Einflüsse (z.B. Armut oder Diskriminierung). Der Kinder- und Jugendschutz umfasst von daher präventive und pädagogische Massnahmen. Hierzu gehören alle gesetzlichen Gebots-, Verbots- und Lenkungs-massnahmen. Unter den Kinder- und Jugendschutz sind im weiteren Sinne alle Bemühungen zu zählen, die darauf zielen, die Lebenswelt von Kindern und Jugendlichen so zu gestalten, dass unnötige Gefährdungen reduziert werden (z.B. im Rahmen der Verkehrsplanung). Neben präventiven Massnahmen ist die Fürsorge und die Intervention in Krisenfällen ein zentrales Aufgabengebiet des Kinder- und Jugendschutzes. Gesetzliche Regelungen finden sich in den kantonalen Jugendhilfe- und Familienhilfegesetze, im Vormundschaftsrecht, im Strafrecht, in der Pflegekinderverordnung und in zahlreichen weiteren Rechtsgebieten wie z.B. im Arbeitsrecht (Schutzbestimmungen) oder im Gesundheitsbereich bezüglich des Verkaufs und Konsums von Alkohol, Tabak und anderen Suchtmitteln.

Kinder- und Jugendpolitik als Förderung der Entwicklung und Autonomie bezieht sich auf die Förderung des Heranwachsens von Kindern und Jugendlichen mit schrittweisem Einüben von Selbständigkeit, Autonomie und sozialer Verantwortung. Dabei kommt dem Zusammenspiel von Betreuung, Erziehung, Bildung in familiären, extra-familiären, schulischen und ausserschulischen Bezügen sowie ihrer wechselseitiger Bedingtheit grosse Bedeutung zu. Wesentlich für das Wohlergehen und die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen sind Verlässlichkeit und Zuwendung. Sie brauchen Freiräume für eigenes Tun, Möglichkeiten zur Entfaltung ihrer emotionalen und intellektuellen Fähigkeiten sowie ihrer Kreativität. Dabei ist die Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern, für Kinder und Jugendliche unterschiedlicher sozialer Herkunft sowie für Kinder und Jugendliche mit Behinde-

⁹ Vgl. Wytttenbach, J. (2008): Rechtliche Rahmenbedingungen und Lücken im Bereich der Schweizer Kinder- und Jugendpolitik – Verfassungsrechtliche und internationalrechtliche Grundlagen. In: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, S.53f.

¹⁰ Vgl. Lüscher, K. (2008): Kinder- und Jugendpolitik im Kontext von Generationenpolitik. In: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, S.9.

¹¹ Die Unterschiede zwischen verschiedenen Gruppen von Kindern und Jugendlichen sind nicht allein auf persönliche, sondern mindestens ebenso sehr auf strukturelle Faktoren zurückzuführen. Dies gilt gerade im Hinblick auf die Situation von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen, die einerseits von körperlichen, psychischen oder mentalen Beeinträchtigungen, andererseits aber auch von behindernden Faktoren in der Umwelt und im sozialen Kontext geprägt ist.

¹² Vgl. Eidgenössisches Departement des Innern: Elemente einer schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik, Juli 2000.

rungen anzustreben. Der spezifischen Förderung bedürfen insbesondere Kinder und Jugendliche aus bildungsfernen und sozial schwachen Schichten sowie junge Menschen mit Migrationshintergrund.

Kinder- und Jugendpolitik als Politik der Mitsprache und Mitbestimmung bezieht sich auf das Verständnis und die Behandlung von Kindern und Jugendlichen als eigenständige (Rechts-)Subjekte in Bezug auf ihre persönliche Lebenssituation. Dies beinhaltet individuelle Mitspracherechte wie z.B. die Anhörung im Scheidungsverfahren der Eltern aber auch kollektive Mitspracherechte etwa bei politischen Entscheidungen, von denen Kinder und Jugendliche direkt betroffen sind. Diesem Ansatz von Jugendpolitik liegt ein Verständnis von Jugend als Ressource mit kreativen Ideen und Lösungsansätzen für gesellschaftliche und politische Probleme zu Grunde. Kinder und Jugendliche haben eine andere, direkte und oft kreative Sicht der Dinge, welche eine Bereicherung gegenüber der Erwachsenensicht darstellt.

Auf der Grundlage dieser drei Prinzipien lassen sich eine Kinder- und Jugendpolitik im engeren und eine solche im weiteren Sinne unterscheiden. Die **Kinder- und Jugendpolitik im engeren Sinne** leistet gezielt Beiträge, um Kinder- und Jugendliche zu schützen, zu fördern und ihre Mitwirkung zu ermöglichen: Kinder und Jugendliche müssen beispielsweise gegen die Übergriffe und den Einfluss höchst problematischer kommerzieller und medialer Angebote geschützt werden. Dies muss über die wirksame Kombination von Kinder- und Jugendschutzbestimmungen, über die Einbindung von Eltern und erwachsenen Bezugspersonen sowie über die Stärkung von Lebenskompetenzen im Rahmen der Schule und ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit erfolgen. In partizipativen Strukturen und Projekten erfahren sich Kinder und Jugendliche als akzeptierte Gesprächspartner und Meinungsträger. Dies fördert ihre Persönlichkeitsentwicklung, Kommunikationsfähigkeit und ihr Verantwortungsbewusstsein.

Kinder- und Jugendpolitik im weiteren Sinn geht davon aus, dass die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen durch vielfältige Faktoren beeinflusst werden, welche in die Zuständigkeit verschiedener Politikbereiche auf unterschiedlichen Ebenen fallen und alle Altersgruppen betreffen. Dann ist sie als **Querschnittsaufgabe**, welche die Perspektiven, Anliegen und Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen in andere etablierte Politikbereiche einbringt, zu verstehen. Kinder- und Jugendpolitik erstreckt sich somit auf zahlreiche Gesetzgebungsbereiche und muss in jedem dieser Bereiche konkretisiert werden.

Ein solches Vorgehen und damit die themenbezogene Verknüpfung verschiedener Politikfelder werden allgemein als Mainstreaming bezeichnet. Dies wird im Übrigen auf Bundesebene in einer Reihe von Themenfeldern praktiziert (z.B. Gleichstellungsfragen, Rassismusbekämpfung, Integration und Alterspolitik)¹³. Charakteristisch für die Erfüllung von Querschnittsaufgaben auf Bundesebene sind eine entsprechende Koordination sowie der Informationsaustausch zwischen den betroffenen Verwaltungsstellen. Koordinationsaufgaben werden in der Regel gleichzeitig von der Stelle wahrgenommen, welcher als Fachstelle auch die primären (Vollzugs-)Aufgaben für den jeweiligen Bereich obliegen.

Im Bereich Kinder- und Jugendpolitik wird eine Reihe von Aufgaben vom Bundesamt für Sozialversicherungen wahrgenommen. In seinen Zuständigkeitsbereich fallen die Kinder- und Jugendförderung im Rahmen der ausserschulischen Jugendarbeit, die Förderung von Mitbestimmungsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen sowie die Förderung der Umsetzung der UNO-Kinderrechtskonvention. Weiter sind die Gewaltprävention und der Kinderschutz wichtige Aufgabengebiete. Sinnvollerweise sind dort auch die strategischen Arbeiten für eine übergeordnete Kinder- und Jugendpolitik sowie die Koordinationsaufgaben auf internationaler Ebene angesiedelt. Daneben kümmern sich verschiedene Verwaltungseinheiten von Bundesstellen und Departementen mit unterschiedlichem Schwergewicht um Kinder- und Jugendfragen¹⁴. Dabei ist vor allem das Engagement des Bundes im Bereich des Strafgesetzesbuches und des Jugendstrafrechts, des zivilrechtlichen Jugendschutzes (Vormundschaftsrecht), des Arbeitsrechts und der Berufsbildung, im Rahmen von Ju-

¹³ Siehe beispielsweise Bericht des Bundesrates: Strategie für eine schweizerische Alterspolitik, August 2007.

¹⁴ EJPD in Fragen Kinder- und Jugendschutz, Jugendstrafrecht (BJ) sowie im Bereich Migration (BFM). DEZA für das Programm Jugend und Entwicklung, die Direktion für Völkerrecht des EDA für die Ausarbeitung von Botschaften zur Kinderrechtskonvention (CRC) und den Fakultativprotokollen zur CRC sowie für die Erstellung der entsprechenden Staatenberichte zuhanden des Kinderrechteausschusses, das VBS/BASPO im Bereich Jugend und Sport, EVD/BBT für Fragen rund um das Arbeitsrecht, Jugendarbeitslosigkeit und Ausbildung, BAG im Bereich Drogen, Alkohol, Jugendgesundheit, SBF im Bereich Forschung und Bildung etc.

gend + Sport (J+S) sowie der Gesundheitsförderung und Präventionsarbeit im Gesundheitsbereich hervorzuheben.

Im Bereich der Berufsbildung hat der Bund massgeblich zur Einführung des Case Management beigetragen. Es zielt darauf ab, adäquate Massnahmen für Jugendliche, deren Einstieg in die Berufswelt stark gefährdet ist, zu treffen. Um den unterschiedlichen lokalen Gegebenheiten möglichst gezielt gerecht zu werden, sind für die Umsetzung des Case Management die kantonalen Berufsbildungsämter zuständig. Sie werden indessen vom Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) unterstützt, das in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Berufsbildungsämter-Konferenz (SBBK) Richtlinien für die Kantone ausgearbeitet hat. Der Bund unterstützt derzeit 25 Kantone bei der Erarbeitung entsprechender kantonomer Gesamtkonzepte und stellt für einen Vierjahres-Zeitraum 20 Mio. Franken für die Umsetzung dieser Konzepte zur Verfügung.

Im Bereich der Integrationspolitik stellen Jugendliche eine wichtige Zielgruppe dar. Der Bundesrat hat zur Verbesserung der Integration von Zugewanderten am 22. August 2007 einen Aktionsplan mit 45 Massnahmen verabschiedet, welche von den zuständigen Bundesstellen umgesetzt werden (Bericht Integrationsmassnahmen 2007). Schwerpunkte sind Sprache, Bildung und Arbeit sowie die Förderung der sozialen Organisation. Der Bundesrat hat eine Koordinationsorganisation unter dem Vorsitz des federführenden Bundesamts für Migration (BFM) eingesetzt. Jährlich wird über den Fortgang der Massnahmen Bericht erstattet. Die geplanten Massnahmen beinhalten namentlich die Verbesserung des Zugangs von Zugewanderten zu bestehenden Massnahmen (z.B. durch Schulung von Schlüsselpersonen, Information, etc.) sowie die Ergänzung und Ausrichtung von Fördermassnahmen und -programmen. So werden zur Verbesserung der sozialen Integration in einer Zusammenarbeit von fünf verschiedenen Bundesstellen Quartierentwicklungsprojekte unterstützt ("Projets urbains"). Für spezifische Fördermassnahmen für die Integration von Ausländerinnen und Ausländern sowie von Personen aus dem Asylbereich wendet das BFM jährlich Mittel in der Höhe von rund 50 Millionen Franken auf.

Im Rahmen von Jugend und Sport J+S finanziert der Bund jährlich Aktivitäten in Höhe von rund 58 Millionen Franken für J+S-Lager und Kurse, die von den kantonalen Fachstellen abgewickelt werden. Im Rahmen des Gesundheitsbereichs stellt der Bund derzeit für jugendspezifische Präventions- und Sensibilisierungsmassnahmen Bundesmittel zur Verfügung.

Die Mehrzahl der von der Fachstelle für Rassismusbekämpfung mit rund 900'000 Franken jährlich subventionierten Projekte im schulischen und nichtschulischen Bereich richten sich an Jugendliche oder werden von diesen getragen. Sie befassen sich mit Diskriminierung, Rassismus und der Sicherung der Menschenrechte und tragen dazu bei, dass Kinder und Jugendliche in einer diskriminierungsfreien und chancengleichen Gesellschaft aufwachsen können.

Trotz der bestehenden Massnahmen ist heute eine umfassende Koordination im Bereich Kinder- und Jugendpolitik weder beim Bund noch bei den Kantonen sehr weit fortgeschritten, versteht man unter „umfassender Koordination“ das Ausmass der Koordination verschiedener Massnahmen, die Kinder und Jugendliche als Zielgruppe oder Nutzniesser haben¹⁵. Gemäss der Forschungsstudie Frossard im Jahr 2003 haben (nur) rund ein Drittel der Kantone in der derselben Verwaltungseinheit Massnahmen für den Schutz (u.a. Vormundschaft, Sozialhilfe für Jugendliche) und die Förderung (primäre Prävention, Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit, Förderung der Partizipation) von jungen Menschen integriert¹⁶. In Bezug auf die aktuelle Problemstellung Jugendgewalt ist festzustellen, dass bisher nur ein Kanton ein umfassendes Präventionskonzept vorgelegt hat¹⁷.

Analog stehen die oben genannten Massnahmen auf Bundesebene relativ unkoordiniert nebeneinander, und zwar in dem Sinne, dass sie nicht in eine explizit formulierte kinder- und jugendpolitische Gesamtstrategie eingebettet sind, die beispielsweise die Verbesserung von Lebensbedingungen sowie die Persönlichkeitsentfaltung von Kindern und Jugendlichen zum Ziel hat.

¹⁵ Frossard, S. (2003): Entstehung und Entwicklung der Jugendpolitik in den Kantonen. Idheap, S. 98.

¹⁶ Frossard, S. (2003): Entstehung und Entwicklung der Jugendpolitik in den Kantonen. Idheap, S. 100.

¹⁷ Kanton Solothurn, www.so-gegen-gewalt.ch

2.3 Neue Herausforderungen für die Kinder- und Jugendpolitik

Die Entwicklung des Umfeldes für Kinder und Jugendliche stellt neue Anforderungen an die Eltern, die Jugendlichen sowie das Schul- und Ausbildungssystem. Von verschiedenen Seiten wird auch eine verstärkte Rolle der Kinder- und Jugendpolitik gefordert, welche zur Bewältigung dieser Herausforderungen beitragen könne. Insbesondere müsse der Bund in diesem Bereich vermehrt aktiv werden und mehr Mittel einsetzen.

2.3.1 Veränderungen des Umfeldes für heranwachsende Kinder und Jugendliche

Aufgrund der jüngeren gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung ergeben sich für die Kinder- und Jugendpolitik neue Herausforderungen, will sie den Postulaten des Schutzes, der Förderung und der Partizipation, wie sie sich aus den Verfassungs- und gesetzlichen Grundlagen ergeben, gerecht werden.

Im Rahmen des gesellschaftlichen Wandels der letzten drei Jahrzehnte hat sich die **Lebensphase Jugend** ausgeweitet und deutlich verlängert. Die Übergänge von Schule und Ausbildung in die Arbeitswelt und von einem abhängigen Leben in der Herkunftsfamilie zu einem selbstständigen Leben sind weniger normiert und weitaus vielfältiger geworden. Jungen Menschen eröffnen sich dadurch mehr Möglichkeiten und Chancen, es entstehen aber auch Unsicherheiten und die Gefahr der Überforderung, wenn die individuelle Lebensbiografie selbst gestaltet werden muss. Die Lebensentwürfe der Elterngeneration können in vielen Fällen nicht mehr als verlässliche Orientierungshilfen dienen. Die Jugendzeit als Zeit des Übergangs ist von Brüchen und Unterbrüchen gekennzeichnet und kann als ein Spannungsfeld zwischen den Anforderungen der Wissens- und Leistungsgesellschaft und den Anreizen einer Erlebnis- und Konsumgesellschaft verstanden werden. Von zentraler Bedeutung für die Zukunftsaussichten eines jungen Menschen ist deshalb seine Fähigkeit, sich in diesem Spannungsfeld zu bewegen. Dazu gehören der Erwerb von adäquaten Bildungsabschlüssen, aber auch die Aneignung von sozialen und persönlichen Kompetenzen sowie der Aufbau von tragfähigen sozialen Beziehungen. Vor besondere Herausforderungen sind hier Jugendliche aus bildungsfernen und sozial schwachen Schichten sowie auch Jugendliche mit Migrationshintergrund gestellt. Die Zahl der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund fällt auch statistisch ins Gewicht. So ist die Geburtenrate von ausländischen Müttern heute rund anderthalb mal so hoch wie diejenige der Schweizerinnen¹⁸.

Dies stellt hohe Ansprüche an das **Bildungs- und Ausbildungssystem**, da ein hoch entwickelter Finanz- und Wirtschaftsstandort wie die Schweiz auf gut ausgebildete und qualifizierte Arbeitnehmer/innen angewiesen ist. Der diskriminierungsfreie Zugang gut qualifizierter Jugendlicher jeglichen Hintergrunds und die Valorisierung vorhandener Qualifikationen, wie etwa Mehrsprachigkeit, stellen einen weiter auszubauenden Standortvorteil der Schweiz dar. Zusätzlich sollten möglichst auch jenen jungen Menschen gleiche Chancen eröffnet werden, die individuell oder aufgrund von strukturellen und institutionellen Hindernissen benachteiligt¹⁹ sind, einen Migrationshintergrund mitbringen oder aus sozial schwachen oder bildungsfernen Familien stammen. Bund und Kantone haben bereits verschiedene Anstrengungen unternommen, um den formalisierten Bildungsbereich auf den markanten Wandel der Berufs- und Arbeitswelt einzustellen. Die Revision des Berufsbildungsgesetzes von 2002 stellt die Berufsbildung auf eine neue Basis, sichert sie längerfristig und eröffnet neue, differenzierte Wege der beruflichen Bildung. Mit der Annahme des Verfassungsartikels in der Volksabstimmung von 2006 wurde für die Hochschulbildung eine neue Grundlage geschaffen, wonach Bund und Kantone gemeinsam für die Koordination und für die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen zuständig sind²⁰. Die Kantone haben im Rahmen des Projektes HarmoS die Harmonisierung ihrer obligatorischen Schulsysteme vereinbart. Weiter laufen derzeit gezielte Anstrengungen, jungen Menschen mit Problemen im Übergang zum Arbeitsmarkt mit der Methode des Case-Management gezielt Unterstützung anzubieten.

¹⁸ Siehe unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/06/blank/key/02.html>.

¹⁹ Vgl. dazu auch Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007 und die damit verbundenen Bestrebungen für ein integratives Schulsystem.

²⁰ Art. 63a BV.

Der formale Bildungsbereich stösst jedoch an seine Grenzen, wenn es um das Erlernen von sogenannten **Soft-Skills** wie Teamfähigkeit, Verantwortungsbereitschaft, Unternehmungsgeist und interkulturelle Kompetenzen geht, die im Sinne von Schlüsselkompetenzen für den heutigen Arbeitsmarkt betont werden. Soft-Skills werden nicht zwingend kognitiv erlernt, sondern bilden sich aus einer Kombination von Erfahrungen, Kenntnissen, Fähigkeiten und Einstellungen heraus. Es ist deshalb von Bedeutung, dass in Ergänzung zum Bildungs- und Ausbildungssystem **adäquate ausser schulische Lernfelder** gezielt gefördert und unterstützt werden.

Ebenso wurde die Bedeutung der vorschulischen **familienergänzenden Kinderbetreuung** erkannt. Zum einen ermöglicht sie den Eltern, insbesondere den Müttern, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Sie stellt aber auch eine wichtige Erziehungs-, Bildungs- und integrationspolitische Massnahme dar. Es handelt sich um eine gezielte Frühförderung (Pisa-Studie), die dazu beitragen kann, bestehende Benachteiligungen – beispielsweise in der Sprachkompetenz – auszugleichen und so die Chancengleichheit für den Bildungsweg zu erhöhen. Der Bund hat mit einem zeitlich befristeten Impulsprogramm Anreize für die Schaffung zusätzlicher Betreuungsplätze geschaffen und unterstützt so die Bemühungen der für diesen Bereich zuständigen Kantone und Gemeinden.

Die Informations- und Kommunikationstechnologien (ICT) haben seit Ende der 80er Jahre eine enorme Verbreitung erlebt und sich kontinuierlich weiterentwickelt. Kinder und Jugendliche nutzen heute ganz selbstverständlich und bereits ab einem sehr jungen Alter die verschiedenen Möglichkeiten der mobilen und virtuellen Kommunikation wie den Austausch von Text-, Bild-, Sprach- und Videodateien. Mit der Ausbreitung der Technologien haben aber auch die negativen Auswirkungen auf Umwelt und Verhalten von Kindern und Jugendlichen rasant zugenommen. Eine negative Erscheinungsform ist das sogenannte „Happy Slapping“, bei welchem gewaltbereite junge Menschen Mobiltelefon und Internet zur Selbstdarstellung und Dokumentation von gewalttätigen Überfällen benutzen. In offenen virtuellen Chaträumen sind junge Menschen ernstzunehmenden Gefahren ausgesetzt, da die Identität des Kommunikationspartners in der Regel nicht verifizierbar ist. Insbesondere Pornografie und Gewaltverbreitung über virtuelle Medien sowie Gewalt in den Unterhaltungsmedien stellen für den Kinder- und Jugend(medien)schutz eine grosse Herausforderung dar²¹.

Die **globalisierte Wirtschaft** benötigt zunehmend Arbeitskräfte, welche über Erfahrungen im Ausland verfügen. Im Rahmen des Jugendaustausches können junge Menschen solche Erfahrungen sammeln, sei es im Studium oder bei Berufspraktika, sei es im Bereich der ehrenamtlichen Arbeit, bei Au-pair-Einsätzen oder bei internationalen Freiwilligendiensten. So gelernte Sprachenkenntnisse, interkulturelle Kompetenzen sowie Mobilitätserfahrungen werden immer stärker zu einer Zugangsvoraussetzung zu einem technisch hoch entwickelten und internationalisierten Wirtschaftsraum und Arbeitsmarkt. Die Herausforderung besteht in der Sicherung einer soliden Betreuungs- und Vermittlungsarbeit insbesondere auch für junge Menschen mit Benachteiligungen. In diesem Zusammenhang sind auf die in der Regel sehr guten Fremdsprachenkenntnisse und Auslandserfahrungen von jungen Menschen mit Migrationshintergrund zu verweisen. Eine gezielte Förderung dieser Qualitäten nutzt erwiesenermassen dem Zweitspracherwerb der Direktbetroffenen, entwickelt Vorbildcharakter für monolinguale Kolleginnen und Kollegen und stellt ein noch zu wenig genutztes Potential für die Wirtschaft und die internationalen Beziehungen der Schweiz dar.

Die **demografische Alterung** wird künftig eine Verschiebung der prozentualen Anteile der jüngeren und älteren Altersgruppen in der Bevölkerung mit sich bringen. Bei den Sozialwerken ist dies mit einer steigenden finanziellen Umverteilung von den jüngeren zu den älteren Generationen verbunden. Allerdings hat sich auch die "gemeinsame Lebensspanne" der Generationen ausgeweitet. Daraus ergeben sich neue Beziehungspotenziale. Die gegenseitige Angewiesenheit von Jung und Alt in allen Lebensbereichen legt nahe, der Gestaltung der privaten und öffentlichen Generationenbeziehungen vermehrte Aufmerksamkeit zu schenken und den Dialog zwischen den Generationen zu fördern, um mit möglichen Spannungen zwischen den Generationen sorgfältig umzugehen und offene Konflikte zu vermeiden.

Aufgrund der **Migrationsdynamiken** der letzten Jahre sind heute gemäss der letzten Volkszählung aus dem Jahr 2000 21,3 % der in der Schweiz lebenden Kindern und Jugendlichen im Alter von 0-19 Jahren Ausländer/innen. Hinzu kommt eine grosse Anzahl statistisch nicht erfasster schweizerischer

²¹ Im Rahmen der Jugenddebatte am 19. Dezember 2007 votierte der Nationalrat für die Annahme des Postulats Galladé 07.3665, „Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Gewalt in Unterhaltungsmedien“

Jugendlicher mit Migrationshintergrund. Mit rund 24% liegt der Anteil ausländischer Jugendlicher unter den 0-9 Jährigen noch höher. Daraus lässt sich schliessen, dass die Herausforderung der Integration eine langfristige bleiben wird. Zu beachten ist, dass 68.7% der ausländischen Kinder und Jugendlichen in der Schweiz geboren sind. 53.3% der Jugendlichen ohne Schweizerpass stammen aus Nicht-EU/EFTA-Staaten.

Obwohl eine Mehrzahl der Kinder und Jugendlichen einen adäquaten Umgang mit den neuen Gegebenheiten findet, deuten Phänomene und Entwicklungen darauf hin, dass es eine Minderheit gibt, welche sich in der heutigen Gesellschaft nicht zurechtfindet und überfordert ist. Insbesondere fehlende Beschäftigungsperspektiven, welche zu einem Absenken der subjektiven Ansprüche und Motivationen führen, scheinen dabei eine bedeutende Rolle zu spielen („cooling.out“). Die **Überforderung und die beeinträchtigten Perspektiven insbesondere von strukturell benachteiligten Jugendlichen mit oder ohne Migrationshintergrund äussern sich in problematischen Verhaltensweisen** und Reaktionen wie aggressivem, delinquentem oder gewalttätigem Verhalten, übermässigem Alkohol- und Drogenkonsum, psychischen Problemen, Essstörungen und/oder Überschuldung.

Das Problem der **Jugendgewalt** fand in letzter Zeit besondere Beachtung. Es ist vielschichtig, denn Gewalt kommt in verschiedenen Formen zum Ausdruck und findet sich bei Menschen aller Lebensalter. Die Ursachen sind vielfältig. Die Bereitschaft, sich in verschiedenen Lebensbereichen aggressiv zu verhalten und Gewalt öffentlich und insbesondere auch in den Medien zu zeigen, ist gegenwärtig hoch. Auch wenn gegenüber historischen Vergleichen Vorsicht geboten ist, spricht einiges dafür, dass dies heutzutage ausgeprägter der Fall ist als noch vor wenigen Jahren und Jahrzehnten. In diese Entwicklung werden Jugendliche und selbst Kinder angesichts ihrer Empfindsamkeit in besonderem Masse einbezogen. Ungünstige Familienverhältnisse, Gewalt in der Erziehung, schlechte Lebensbedingungen, kulturelle Entfremdung, Diskriminierung und ungünstige Bildungs- und Berufsaussichten verstärken oft in Verbindung mit subkulturellen Geselligkeitsformen und dem Konsum von Genussmitteln kumulativ die Gewaltbereitschaft bei beiden Geschlechtern. Die Öffentlichkeit und – im Rahmen ihrer Zuständigkeiten – Bund und Kantone sind aufgefordert, wirksame Strategien zur Prävention und Reduktion der spezifischen Formen von Jugendgewalt zu entwickeln²².

2.3.2 Probleme der Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz aus der Sicht verschiedener Akteure

Von verschiedenen Seiten wurde und wird die heutige Ausgestaltung der Kinder- und Jugendpolitik kritisiert und Verbesserungen gefordert. Aus Anlass der 1999 von Volk und Ständen gutgeheissenen neuen Bundesverfassung hat das Eidgenössische Departement des Innern 2000 die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen beauftragt, die zukünftige Stossrichtung einer Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz zu prüfen. Der entsprechende Bericht „Grundlagen für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik“ kam zu folgender Einschätzung der Situation: Die Zuständigkeit für Kinder- und Jugendfragen innerhalb der Verwaltung ist auf allen Ebenen sektoriell organisiert. Die Zuständigkeit der in der Bundesverwaltung für Jugendfragen verantwortlichen Stelle beschränkt sich auf den ausserschulischen, ausserfamiliären und nichtsportlichen Bereich. Die uneinheitliche Ansiedlung der Kinder- und Jugendpolitik innerhalb der verschiedenen kantonalen Verwaltungen ist ein Zeichen dafür, dass der Paradigmenwechsel weg von einer schutz- und defizitorientierten Kinder- und Jugendpolitik hin zu einem emanzipatorischen partizipativen Ansatz in den Kantonen und Gemeinden noch kaum Niederschlag gefunden hat. In den meisten Kantonen beschränkt sich die Kinder- und Jugendpolitik auf Bildung und Schutz. Damit von einer schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik gesprochen werden kann, müssen inhaltliche, organisatorische und strukturelle Defizite auf Bundesebene kompensiert werden. Für die Zukunft schreibt die Kommission dem Bund eine aktive und innovative Rolle in der Kinder- und Jugendpolitik zu. Der Bund müsse die vorhandenen Kompetenzen optimal nutzen und die Aktivitäten koordinieren. Zudem solle er die Partizipation und Integration von Minderjährigen in die Gesellschaft fördern, den Schutz gewährleisten (Prävention und Aufklärung),

²² Im Rahmen der Umsetzung der Postulate Leuthard 03.3298, „Jugendgewalt“, und Amherd 06.3646, „Jugendgewalt. Mehr Effizienz und Wirkung in der Prävention“, wird der Bundesrat die Problematik der Jugendgewalt vertieft prüfen und konkrete Massnahmen auf gesellschaftlicher und politischer Ebene vorschlagen. Die Arbeiten für diesen Bericht sind im Gange und werden im Jahr 2008 abgeschlossen. Der Bericht wird u. a. einen Überblick über die in den letzten Jahren bereits eingeleiteten Massnahmen auf Stufe Bund, Kantone und Gemeinden sowie eine Bewertung ihrer Wirksamkeit geben. Weiter hat unter der Federführung des Bundesamts für Justiz das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement im Jahre 2007 den Bericht „Jugendgewalt. Ausmass, Ursachen, Massnahmen“ erstellt.

die Stellung der Familie verbessern, die Integration von ausländischen Kindern und die Chancengleichheit der Geschlechter fördern, die Situation der Kinder und Jugendlichen beobachten sowie die Grundrechte gewährleisten. Ebenso notwendig sei ein systematischer und transparenter Informationsaustausch. Im Bereich der Koordination und Kooperation schlägt die Kommission die Schaffung einer Stabsstelle des Bundes als verwaltungsinterne und verwaltungsexterne Drehscheibe und eine bessere, koordinierte Nutzung der bestehenden Strukturen zwischen Bund, Kantonen und NGOs vor. Zudem müssten die Kompetenzen und Prioritäten der Akteure von Bund, Kantonen und Gemeinden geklärt und definiert werden²³.

Auch der Kinderrechtsausschuss der UNO, welcher die Fortschritte der Umsetzung der UNO-Kinderrechtskonvention in den Vertragsstaaten überwacht, hat 2002 die Kinder- und Jugendpolitik hinsichtlich der Umsetzung der Kinderrechtskonvention beurteilt und Empfehlungen abgegeben. Er kritisiert – neben Punkten, welche andere Politikbereiche, beispielsweise die Gesundheitspolitik, betreffen – die mangelnde Koordination zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden in Bezug auf die Umsetzung der Kinderrechtskonvention, welche zu einer Ungleichbehandlung von Kindern führe, und empfiehlt die Schaffung einer Koordinationsstelle auf Bundesebene sowie die Erarbeitung eines nationalen Aktionsplanes zur Umsetzung der Konvention.

Die bereits oben ausgeführte Studie zur Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz von Frossard kommt zum Schluss, dass das erzieherische und präventive Potenzial der (verbandlichen und offenen) ausserschulischen Jugendarbeit von den Kantonen zu wenig ausgeschöpft wird und die Koordination von Jugendfragen vernachlässigt wird. Der Bund wird aufgefordert, für eine stärkere Koordination zu sorgen sowie finanzielle Anreize für die Entwicklung einer kohärenten Organisation auf Kantonsebene zu schaffen.

Im Hinblick auf die Erarbeitung des vorliegenden Berichts wurden verschiedene Akteure auf kantonaler Ebene hinsichtlich ihrer Einschätzung der aktuellen Situation in der Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz befragt²⁴. Die im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik tätigen Personen identifizieren verschiedene Problemfelder: Erstens fehle eine globale Strategie im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik auf Bundesebene. Dies führe dazu, dass für Kantone und Gemeinde unklar sei, welche Richtung zu verfolgen sei. Dies wiederum habe zweitens zur Folge, dass eine Koordination in diesem Bereich fehle, sowohl zwischen Bund und Kantonen als auch zwischen Kantonen und innerhalb von Kantonen. Drittens werde den Bedürfnissen und Problemen von Kindern und Jugendlichen generell nicht genügend Beachtung geschenkt. Demgegenüber vertritt der Sekretär der Konferenz der Kantonsregierungen die Auffassung, dass in der Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz schon viel erreicht wurde. Notwendige Verbesserungen müssen auf lokaler Ebene formuliert und angegangen werden, weil sich dort die Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen manifestierten.

Im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik tätige Nichtregierungsorganisationen haben sich wiederholt zu Mängeln in diesem Bereich geäußert. Was die Umsetzung der Kinderrechtskonvention in der Schweiz betrifft, so kritisieren sie die langsame und durch die föderalistische Struktur bedingte, nicht kohärente Umsetzung der Konvention²⁵. So genügen beispielsweise die bisherigen Massnahmen nicht, um die Chancengleichheit ausländischer Kinder zu gewährleisten. Die Arbeitsgemeinschaft Rahmengesetz, ein Zusammenschluss verschiedener Jugendorganisationen, der Eidgenössischen Kinder- und Jugendkommission sowie der Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung, kritisierte anlässlich der Erarbeitung des Schweizer Kinder- und Jugendmanifests 2006 die heutige Situation in verschiedener Hinsicht. So bestünden heute aufgrund fehlender Zusammenarbeit zwischen Kantonen und Gemeinden unnötige Parallelstrukturen, wodurch knappe Ressourcen verschwendet würden. Eine übergeordnete Steuerung fehle, deshalb hätten Kinder und Jugendliche je nach Wohnort unterschiedliche Chancen. Die Zukunftsinteressen von Kindern und Jugendlichen würden politisch zu wenig wahrgenommen, und es bestünden zu wenige Möglichkeiten zur gesellschaftlichen und politischen Partizipation. Es fehle an Daten zur Situation von Kindern und Jugendlichen, und die Umsetzung internationaler Standards sei mangelhaft²⁶.

²³ Positionspapier der Eidg. Kommission für Jugendfragen: Grundlagen für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik. April 2000.

²⁴ Vgl. Bonoli, G., Wichmann, S. (2008). Probleme und Erwartungen der Kantone. In: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze.

²⁵ Vgl. dazu <http://www.netzwerk-kinderrechte.ch>, Stand 25.1.2008.

²⁶ Vgl. http://www.sajv.ch/files/pdf/rage/manifest_rage_kinderjugendpolitik_d_u.pdf, Stand 25.1.2008.

Verschiedene eingereichte parlamentarische Vorstösse auf Bundesebene identifizieren analoge Defizite bei der Schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik. Sie fordern die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für eine Stärkung der Rolle des Bundes in diesem Bereich²⁷ oder die Schaffung einer entsprechenden Bundesstelle²⁸. Andere Vorstösse haben bestimmte Aspekte der Kinder- und Jugendpolitik im Blick, so die Verbesserung der Möglichkeiten zur Partizipation von Kindern und Jugendlichen²⁹, die Verstärkung des Kinder- und Jugendschutzes³⁰ sowie Massnahmen gegen die Jugendgewalt³¹. Der vorliegende Bericht nimmt zu den Anliegen der überwiesenen Vorstösse Stellung. Zum Thema Jugendgewalt wird der Bundesrat dem Parlament einen separaten Bericht unterbreiten.

2.3.3 Probleme des Jugendförderungsgesetzes aus der Sicht verschiedener Akteure

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass die mit dem Gesetz verfolgten Ziele erreicht werden konnten, so die Anerkennung der ausserschulischen Jugendarbeit sowie die Verankerung der Partizipation der Jugendverbände und des Jugendurlaubs. Ebenso bestehen beim Vollzug keine nennenswerten Probleme, einzig das Verfahren für die Verteilung der Fördermittel erweist sich als relativ aufwändig und bürokratisch, auch wenn immer wieder Vereinfachungen vorgenommen wurden³². Allerdings hat sich das Umfeld für die ausserschulische Jugendarbeit in den letzten Jahren stark gewandelt, so dass das Gesetz den aktuellen Anforderungen aus Sicht verschiedener Experten nicht mehr in allen Teilen gerecht wird. Kritisiert werden von den befragten Experten insbesondere folgende Punkte:

- Das Gesetz sei auf die Arbeit der Jugendverbände ausgerichtet, welche tatsächlich auch grosse Teile der Jugendlichen erreichen. Daneben steige aber die Bedeutung der offenen Jugendarbeit, da Kinder und Jugendliche immer häufiger mobile und offene Angebote bevorzugen und nicht mehr bereit seien, sich klassischen Jugendverbänden anzuschliessen. Dies treffe in besonderem Masse für wenig integrierte und benachteiligte Kinder und Jugendliche und junge Menschen mit Migrationshintergrund zu, welche mit der offenen Jugendarbeit erfolgreich erreicht werden könnten.
- Die heutige Regelung lasse keinen Einfluss auf die inhaltliche Ausrichtung der Jugendarbeit zu. Dies habe zur Folge, dass viele Brennpunkte der gesellschaftlichen Entwicklung (z.B. Jugendgewalt, Migration und Integration) in der Vergangenheit nicht rechtzeitig erkannt werden konnten. Vermehrte thematische Steuerungsmöglichkeiten, evtl. über Vorgaben für die Mittelverwendung seien deshalb wichtig.
- Die Anforderungen an die Leiterinnen und Leiter in der Jugendarbeit seien in den letzten 15 Jahren gestiegen, unter anderem im Hinblick auf den Einbezug von Prävention und Gesundheitsförderung oder auf den Umgang mit Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Es habe sich deshalb eine breite Professionalisierung bei den Leiterinnen und Leitern durchgesetzt, die mit dem geltenden Gesetz durch fehlende Impulse z.B. im Bereich der Qualitätssicherung oder der Aus- und Weiterbildung nicht in ausreichendem Masse weiter voran getrieben werden könnten.
- Insgesamt fehlten Daten zur Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen, die statistischen Grundlagen in der Schweiz wiesen in dieser Hinsicht Defizite auf und seien deshalb zu erweitern. Des Weiteren gebe es bis heute keine Evaluation zur Wirkung der Jugendarbeit und des Jugendförderungsgesetzes, wie es etwa bei ähnlich gelagerten Normen üblich sei.

²⁷ Vgl. Parlamentarische Initiative Amherd 07.402 (noch nicht behandelt), Motion Amherd 07.3033 (im Nationalrat angenommen).

²⁸ Vgl. Motion Fehr Jacqueline 03.3599 (abgelehnt), Interpellation Donzé 02.3520 (erledigt), Motion Aepli Wartmann 02.3321 (abgelehnt), Parlamentarische Initiative Schwaab 02.457 (zurückgezogen).

²⁹ Postulat Wyss 00.3400 (überwiesen), Motion Wyss 01.3350 (überwiesen), Postulat Galladé 05.3885 (abgelehnt).

³⁰ Motion Hubmann 07.3119 (angenommen), Postulat RK-N 03.3188 (überwiesen), Interpellation Simoneschi-Cortesi 05.3126 (thematisiert neben Kinderschutz auch Kinderrechte, abgeschrieben), Motion Savary Géraldine 05.3882 (abgelehnt), Parlamentarische Initiative Vermot-Mangold 06.419 (noch nicht behandelt).

³¹ Postulat Leuthard 03.3298, Motion Allemann 07.3485; Motion Amherd 06.3646.

³² Vgl. Büchel, D. (2008). Das Jugendförderungsgesetz sowie die horizontale Koordination auf Bundesebene. In: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, S. 101.

- Für die Förderung der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit stünden nur knappe Mittel zur Verfügung. Bei einer allfälligen Erweiterung der Antragsberechtigung würden die Mittel auf mehr Akteure und Vorhaben aufgeteilt, was mit einer Aufstockung der Mittel abgedeckt werden müsste.

2.3.4 Ziele eines Rahmengesetzes aus der Sicht verschiedener Akteure

Hinsichtlich der bestehenden Probleme im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik herrscht unter den meisten Akteuren weitgehend Einigkeit. Entsprechend decken sich auch die Ziele, welche mit der Schaffung eines eidgenössischen Rahmengesetzes zur Kinder- und Jugendpolitik erreicht werden sollen, über weite Strecken; klare Unterschiede lassen sich nicht feststellen. Ein solches Gesetz soll³³

- eine Begriffsklärung herbeiführen
- die Aufgaben für Bund und Kantone und damit die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen festlegen
- die gesetzliche Grundlage für die Koordination zwischen Bund und Kantonen, zwischen verschiedenen Bundesstellen untereinander sowie zwischen den Kantonen untereinander darstellen
- die Strategie im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik umschreiben und/oder Minimalstandards für kantonale (und kommunale) Strukturen und Massnahmen definieren, speziell im Bereich der Kinder- und Jugendpartizipation. Die Umsetzung der Strategie in den Kantonen soll mit Bundesmitteln gefördert werden.
- die Grundlage für statistische Erhebungen zur Situation der Kinder und Jugendlichen in der Schweiz schaffen.

Eine deutlich abweichende Haltung vertritt einzig die Konferenz der Kantonsregierungen, welche ein solches Gesetz nicht für notwendig und zielführend erachtet: Die Kinder- und Jugendpolitik sei eine kantonale und kommunale Aufgabe, es handle sich dabei nicht um ein prioritäres Thema bei der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen diesen, ein solches Gesetz verstosse gegen die Aufgabenteilung, wie sie im Rahmen der neuen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen definiert worden sei und würde beim Bund Mehrkosten auslösen³⁴.

2.3.5 Reformoptionen aus der Sicht verschiedener Akteure

Im Rahmen der Arbeiten zum vorliegenden Bericht wurden von Experten und beteiligten Akteuren verschiedene Lösungsoptionen formuliert³⁵. Eine erste Differenzierung ergibt sich aus den verfassungsrechtlichen Grundlagen für eine Kinder- und Jugendpolitik: Aus der aktuellen Verfassung lässt sich keine Kompetenz des Bundes ableiten, den Kantonen verbindliche Vorgaben für ihre Kinder- und Jugendpolitik zu machen, wie dies vom Postulat Janiak gefordert wird³⁶. Für ein Rahmengesetz, welches die Kantone zu bestimmten Massnahmen verpflichten würde, müsste zunächst die entsprechende verfassungsrechtliche Kompetenz in Art. 67 BV geschaffen werden.

Hingegen könnte der Bund innerhalb der bestehenden Kompetenzordnung seine Strategie im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik definieren und seine diesbezüglichen Tätigkeiten ausbauen:

³³ Vgl. dazu Wytenbach, J. (2008). Rechtliche Rahmenbedingungen und Lücken im Bereich der Schweizer Kinder- und Jugendpolitik – Stand der Diskussion. In: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze.

³⁴ Vgl. Bonoli, G., Wichmann, S. (2008). Probleme und Erwartungen der Kantone. In: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, S. 87 f.

³⁵ Vgl. Wytenbach, J. (2008): Rechtliche Rahmenbedingungen und Lücken im Bereich der Schweizer Kinder- und Jugendpolitik – Verfassungsrechtliche und internationalrechtliche Grundlagen. In: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, S. 53 ff.

³⁶ Vgl. Wytenbach, J. (2008): Rechtliche Rahmenbedingungen und Lücken im Bereich der Schweizer Kinder- und Jugendpolitik – Verfassungsrechtliche und internationalrechtliche Grundlagen. In: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, S. 57.

- Dies ist hinsichtlich aller Massnahmen der Fall, welche ausschliesslich den Bund betreffen, namentlich die Schaffung neuer Verwaltungseinheiten oder Strukturen (u.a. im Hinblick auf eine Verbesserung der Koordination von kinder- und jugendpolitischen Geschäften auf Bundesebene oder auf Aktivitäten des Monitoring durch den Bund).
- Der Bund kann Strukturen bereitstellen, welche den Informationsaustausch und die Koordination zwischen dem Bund und den Kantonen verbessert.
- Der Bund kann über Impulsprogramme oder Programmvereinbarungen mit den Kantonen die Entwicklung der Kinder- und Jugendpolitik in den Kantonen fördern.
- Der Bund kann seine Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit den neuen Gegebenheiten anpassen und seine Mittel vermehrt nach strategischen Gesichtspunkten vergeben.

Die Nichtregierungsorganisationen plädieren für eine möglichst weitgehende bundesrechtliche Regelung der Kinder- und Jugendpolitik, insbesondere die verbindliche Festlegung von Mindestnormen für die Kantone. Dazu müssten zunächst die entsprechenden verfassungsrechtlichen Grundlagen geschaffen werden³⁷. Dieser Forderung schliesst sich die EKKJ als langfristiges Ziel an, plädiert kurz- und mittelfristig jedoch für ein schnelles und pragmatisches Vorgehen³⁸. Die Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung spricht sich zwar für ein weitgehendes, bezüglich der Kantone aber subsidiäres Engagement des Bundes aus, was innerhalb der bestehenden verfassungsrechtlichen Kompetenzen erfolgen könnte³⁹. Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) anerkennt, dass Kinder- und Jugendpolitik eine Querschnittsaufgabe ist und eine entsprechende horizontale und vertikale Koordination sinnvoll ist. Dabei ist jedoch die primäre Zuständigkeit der Kantone (und Gemeinden) für die Kinder- und Jugendpolitik zu beachten. Unterstützende und koordinierende Aufgaben des Bundes sind denkbar, sofern der bestehende verfassungsrechtliche Rahmen gewahrt ist⁴⁰.

Aufgrund dieser Positionen lassen sich grob folgende vier Optionen ableiten⁴¹:

- A. Selbstkoordination der Kantone und punktuelleres Engagement des Bundes (heutige Situation)
- B. Selbstkoordination der Kantone und Anpassung des punktuellen Engagements des Bundes an die veränderten Rahmenbedingungen (heutige Situation mit Teilrevision des Jugendförderungsgesetzes)
- C. Unterstützung der Kantone bei der Koordination durch den Bund und erweitertes Engagement des Bundes (Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes)
- D. Materielle Regelung der Kinder- und Jugendpolitik für Bund und Kantone (bedingt Verfassungsänderung)

³⁷ Stellungnahme der NGO Koalition für eine wirkungsvolle Kinder- und Jugendpolitik vom 8. August 2007.

³⁸ Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Kinder- und Jugendfragen vom 10. September 2007.

³⁹ Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung (KKJF): Standards für Kinder und Jugendförderung in der Schweiz. Entwurf, September 2007.

⁴⁰ Stellungnahme der Konferenz der Kantonsregierungen vom 7. März 2008.

⁴¹ Vgl. Wytenbach, J. (2008): Rechtliche Rahmenbedingungen und Lücken im Bereich der Schweizer Kinder- und Jugendpolitik – Verfassungsrechtliche und internationalrechtliche Grundlagen. In: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, S. 65ff.

3 Situationsanalyse und Massnahmenvorschläge des Bundesrates

Ausgehend von der Feststellung, dass Schutz, Förderung und Mitwirkung die zentralen Elemente der schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik darstellen, beurteilt der Bundesrat im Folgenden die aktuelle Situation in der Kinder- und Jugendpolitik und leitet daraus den entsprechenden Handlungsbedarf ab, der in konkrete Massnahmenvorschläge für die Bereiche Schutz, Förderung und Mitwirkung mündet.

3.1 Völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Grundlagen der Kinder- und Jugendpolitik

Sowohl auf völker- wie auch auf verfassungsrechtlicher Ebene finden sich verschiedene Bestimmungen, welche sich als kinder- und jugendpolitisch relevant erweisen. Allen diesen Bestimmungen ist gemeinsam, dass sie einen besonderen Schutz der Personengruppe „Kinder und Jugendliche“ vorsehen und den Staat zu gesetzgeberischem Handeln in diesem Bereich verpflichten.

Art. 24 Abs. 1 des UNO-Paktes über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) sowie Art. 10 Ziff. 3 des UNO-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) sehen den besonderen Schutz von Kindern und Jugendlichen vor⁴². Der Akzent wird bei beiden Bestimmungen auf den Kinderschutz und die Kinderrechte gesetzt, wobei sich Art. 24 Abs. 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 erreichen⁴³.

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 Art. 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 No. 5 (2003) zu Art. 4 föderalistische Strukturen nicht dazu dienen dürfen, die mangelhafte Umsetzung der im Übereinkommen vorgesehenen Kinderrechte zu entschuldigen⁴⁴. 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 sorgen⁴⁵.

In der Bundesverfassung finden sich an mehreren Orten Bestimmungen, welche sich mit der Kinder- und Jugendpolitik befassen. So garantiert der als Grundrecht ausgestaltete Art. 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. Art. 11 BV war in der Botschaft des Bundesrates zur neuen Bundesverfassung noch nicht vorhanden und wurde schliesslich aufgrund eines Vorschlags der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbän-

⁴² SR 0.103.2 (Zivilpakt) und SR 0.103.1 (Sozialpakt).

⁴³ Vgl. zum Ganzen: Wyttenbach, J. (2008): Rechtliche Rahmenbedingungen und Lücken im Bereich der Schweizer Kinder- und Jugendpolitik – Verfassungsrechtliche und internationalrechtliche Grundlagen. In: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, S.51f.

⁴⁴ Committee on the Rights of the Child, General comment No. 5 (2003), General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6), CRC/GC/2003/5, § 40 und 41.

⁴⁵ Vgl. zum Ganzen: Wyttenbach, J. (2008): Rechtliche Rahmenbedingungen und Lücken im Bereich der Schweizer Kinder- und Jugendpolitik – Verfassungsrechtliche und internationalrechtliche Grundlagen. In: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, S. 53 f.

de in die neue Bundesverfassung aufgenommen⁴⁶. In BGE 126 II 377 hat das Bundesgericht Art. 11 BV als programmatische Bestimmung der Grundrechte qualifiziert⁴⁷. Art. 11 BV verleiht demnach Kindern und Jugendlichen kein klagbares Recht, verpflichtet aber die Behörden im Rahmen ihrer Kompetenzen für die Verwirklichung der in Art. 11 BV genannten Garantien zu sorgen, und ist deshalb als Querschnittsaufgabe zu verstehen⁴⁸.

Weiter werden in den Buchstaben c, f und g von Art. 41 Abs. 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 deshalb wiederum aufgefordert, im Rahmen ihrer Kompetenzen und verfügbaren Mittel in allen rechtlichen Bereichen die in Art. 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 diesbezüglich einer kompetenzrechtlichen Grundlage in der Bundesverfassung. Dabei interessiert im Zusammenhang mit dem vorliegenden Bericht eine Kompetenzgrundlage für den Bereich Schutz, Förderung und Partizipation von Kindern und Jugendlichen.

Art. 67 BV verpflichtet Bund und Kantone, die besonderen Förderungs- und Schutzbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen zu berücksichtigen. Es stellt sich jedoch die Frage, ob Art. 67 Abs. 1 BV eine eigentliche Kompetenzgrundlage für ein Tätigwerden des Bundes in diesen Bereichen darstellt. Im Expertenbericht zum Postulat Janiak wird Absatz 1 von Art. 67 BV als parallele Kompetenznorm qualifiziert, welche es Bund und Kantonen ermöglicht, im Bereich Förderung und Schutz von Kindern und Jugendlichen unabhängig neben einander tätig zu werden⁴⁹. Dieser Einschätzung steht jedoch die in Art. 67 Abs. 1 BV verwendete Formulierung „bei der Erfüllung ihrer Aufgaben“ entgegen. 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. Art. 67 Abs. 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 Art. 67 Abs. 2 BV. Nach dieser Bestimmung kann der Bund „in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen unterstützen.“ Art. 67 Abs. 2 BV gibt dem Bund also die Kompetenz, parallel zu kantonalen Massnahmen eigene Unterstützungs- und Förderungsmassnahmen zu erlassen. Bereits vor Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung wurde dem Bund im Bereich der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen eine Verfassungskompetenz zugestanden, wobei Letztere mit der allgemeinen Kulturförderungskompetenz des Bundes begründet wurde⁵⁰. Auf dieser Kompetenzgrundlage trat im Januar 1991 das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit (Jugendförderungsgesetz, JFG), welches die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit von gesamtschweizerischem Interesse durch den Bund vorsieht, in Kraft (Art. 1 JFG)⁵¹. In der neuen Bundesverfassung von 1999 wurde dann der bis anhin ungeschriebenen Kompetenz des Bundes und damit auch dem JFG mit Art. 67 Abs. 2 BV eine formale verfassungsrechtliche Grundlage gegeben⁵².

⁴⁶ AB 1998 (Separatdruck) N 195, Votum Hubmann. Für die Entstehungsgeschichte von Art. 11 BV vgl.: BGE 126 II 377 E. 5b S. 389.

⁴⁷ BGE 126 II 377 E. 5c S. 391.

⁴⁸ Vgl. Hierzu: Wytenbach, J. (2008): Rechtliche Rahmenbedingungen und Lücken im Bereich der Schweizer Kinder- und Jugendpolitik – Verfassungsrechtliche und internationalrechtliche Grundlagen. In: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, S. 54 f.

⁴⁹ Wytenbach, J. (2008): Rechtliche Rahmenbedingungen und Lücken im Bereich der Schweizer Kinder- und Jugendpolitik – Verfassungsrechtliche und internationalrechtliche Grundlagen. In: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, S. 58.

⁵⁰ Siehe hierzu die Botschaft des Bundesrates zum JFG (BBl 1988 I 825, hier 863 f.) sowie die Botschaft des Bundesrates zur neuen Bundesverfassung (BBl 1997 I 1, hier 283 f.)

⁵¹ SR 446.1.

⁵² Zu den parlamentarischen Debatten bezüglich Art. 67 Abs. 2 BV vgl.: AB 1998 N 294 (Separatdruck) und AB 1998 S 73 (Separatdruck).

Der Bund kann deshalb Aktivitäten zur Förderung und Partizipation von Kindern und Jugendlichen unterstützen und fördern. Er kann dabei ergänzend zu kantonalen Massnahmen handeln, indem er diese beispielsweise finanziell unterstützt. Er kann aber auch eigeninitiativ in Bereichen, welche von den Kantonen nicht abgedeckt werden, tätig werden. Ausgeschlossen ist jedoch eine Kompetenz, welche es dem Bund erlauben würde, den Kantonen in Bezug auf Massnahmen in der Kinder- und Jugendpolitik Vorschriften zu machen oder diese zu einem Handeln in diesem Bereich zu verpflichten. Jedoch kann er die finanzielle Unterstützung von kantonalen Massnahmen von der Erfüllung gewisser Bedingungen abhängig machen.

Bietet Art. 67 Abs. 2 BV eine genügende kompetenzrechtliche Grundlage für Massnahmen zur Förderung und Partizipation von Kindern und Jugendlichen, so ist dies in Bezug auf Massnahmen im Bereich Kinder- und Jugendschutz und Kinderrechte nicht der Fall. Ein entsprechendes Tätigwerden in diesem Bereich würde den kompetenzrechtlichen Rahmen von Art. 67 Abs. 2 BV auf jeden Fall sprengen.

Der Gesetzgeber hat jedoch bei der Revision des Strafgesetzbuches dem Bund mit Art. 386 StGB die Möglichkeit eingeräumt, zur Verhinderung von Straftaten und um der Kriminalität vorzubeugen, Aufklärungs-, Erziehungs- und andere Massnahmen zu ergreifen (Art. 386 StGB)⁵³. Diese Bestimmung trat mittels einer Verordnung des Bundesrats vom 2. Dezember 2005 auf den 1. Januar 2006 in Kraft⁵⁴. Art. 386 StGB wurde bis anhin in der Lehre kaum thematisiert, weshalb es zum heutigen Zeitpunkt schwierig ist, seinen Anwendungsbereich abschliessend zu umschreiben. Der Wortlaut von Art. 386 Abs. 1 StGB lässt hingegen darauf schliessen, dass dem Bund bezüglich der Massnahmenart im Bereich der Straftatenverhinderung und Kriminalitätsprävention ein relativ weitreichender Handlungsspielraum zur Verfügung steht. So kann er neben aufklärenden Massnahmen und Massnahmen mit pädagogischem Charakter auch andere Massnahmen vorsehen. Dabei muss er jedoch beachten, dass zwischen den geplanten Massnahmen und dem Zweckgedanken des Art. 386 StGB (Verhinderung von Straftaten, Kriminalitätsvorbeugung) ein genügender Zusammenhang besteht. So ist es zwar durchaus möglich – wenn nicht sogar unausweichlich –, dass auf Grundlage von Art. 386 StGB erlassene Massnahmen neben dem Strafrecht auch andere rechtliche Gebiete tangieren (beispielsweise familienrechtliche Aspekte bei Massnahmen zur Eindämmung der häuslichen Gewalt oder den Gesundheitsschutz bei Massnahmen gegen die Drogendelinquenz), wobei aber stets darauf zu achten ist, dass die Massnahmen letztendlich dem Normzweck von Art. 386 StGB, also der Kriminalprävention dienen.

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass das Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Jugendstrafrecht (Jugendstrafgesetz, JStG)⁵⁵ in Art. 1 Abs. 2 Bst. n direkt auf Art. 386 StGB Bezug nimmt. Demnach ist letztere Bestimmung ergänzend zum JStG sinngemäss anwendbar. Auf gesetzlicher Ebene besteht also bezüglich Massnahmen nach Art. 386 StGB und den Zielsetzungen des Jugendstrafgesetzes ein spezifischer Zusammenhang.

Die vorangegangenen Ausführungen zeigen auf, dass der Bund im Bereich des Kinder- und Jugendschutzes und der Kinderrechte tätig werden darf, sofern entsprechende Massnahmen prioritär auf die Kriminalprävention abzielen. Es ist ihm also nicht möglich, auf diesem Gebiet umfassend tätig zu werden. Bezüglich Präventionsmassnahmen im Bereich des Kinder- und Jugendschutzes kann jedoch davon ausgegangen werden, dass Art. 386 StGB in vielen Fällen eine genügende gesetzliche Grundlage bietet. Der Kinder- und Jugendschutz verfügt nämlich in vielen Teilbereichen über einen starken Konnex zum Strafrecht, so zum Beispiel im Bereich des Schutzes vor sexueller Ausbeutung von Kindern oder vor Gewalt an Kindern. Anders stellt sich die Ausgangslage hinsichtlich der Kinderrechte. Zwar sind auch hier durchaus Massnahmen, welche einen genügenden Zusammenhang zum Normzweck von Art. 386 aufweisen, denkbar (z.B.: Recht des Kindes auf sexuelle Selbstbestimmung), es ist jedoch offensichtlich, dass die Kinderrechte viele über den Bereich des Strafrechts hinausgehende Aspekte aufweisen. Für umfassende Massnahmen im Bereich der Kinderrechte bietet deshalb Art. 386 StGB keine genügende Rechtsgrundlage.

Art. 386 StGB bildet also eine rechtliche Grundlage, welche es dem Bund ermöglicht, im Bereich des Kinder- und Jugendschutzes sowie der Kinderrechte tätig zu werden. Dabei muss jedoch immer ge-

⁵³ SR 311.0.

⁵⁴ Verordnung vom 2. Dezember 2005 über die vorzeitige Inkraftsetzung von Art. 386 der Änderung vom 13. Dezember 2002 des Strafgesetzbuches (AS 2005 5723).

⁵⁵ SR 311.1

prüft werden, ob die entsprechenden Massnahmen einen genügenden Konnex zum Strafrecht aufweisen.

Zusammenfassend lässt sich demnach sagen, dass der Bund mit Art. 67 Abs. 2 BV über eine genügende kompetenzrechtliche Grundlage für Massnahmen im Bereich der Förderung und Partizipation von Kindern und Jugendlichen verfügt. Im Bereich des Kinderschutzes und der Kinderrechte fehlt eine solche Kompetenzgrundlage in Art. 67 BV, der Bund kann jedoch aufgrund von Art. 386 StGB und damit letztendlich auf der kompetenzrechtlichen Grundlage von Art. 123 BV Massnahmen ergreifen, sofern Letztere einen hinreichend engen Zusammenhang zum Strafrecht aufweisen.

3.2 Kinder- und Jugendschutz

3.2.1 Aktuelle Situation

Der Kinder- und Jugendschutz beinhaltet alle Massnahmen, um die physische, psychische und sexuelle Integrität und Gesundheit von Kindern und Jugendlichen zu schützen. Gemäss Art. 11 BV sowie der UNO-Kinderrechtskonvention sind die staatlichen Institutionen der Schweiz auf allen Ebenen für schützende Rahmenbedingungen für das gesunde Aufwachsen der Kinder und Jugendlichen verantwortlich. Mit dem Schutz vor Gefährdungen sowie Massnahmen zur Milderung und Behebung der Folgen von Gefährdungen soll die optimale Entwicklung von Kindern und Jugendlichen gewährleistet werden. Die möglichen Gefährdungen des Entwicklungsprozesses junger Menschen umfassen eine grosse Spannbreite. Dazu gehören Missbrauch, insbesondere sexueller Missbrauch, Gewalt in der Erziehung, persönlichkeitsbeeinträchtigende Einflüsse durch Medien, gesundheitsschädigende Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie der nicht altersgemässe Gebrauch bzw. Missbrauch legaler und illegaler Suchtmittel. Gefährdungspotenziale sind jedoch auch personale und soziale Faktoren sowie strukturelle Einflüsse.

Um eine systematische Ordnung von Kinder- und Jugendschutzmassnahmen vorzunehmen, erscheint die Differenzierung zwischen dem **kontrollierend ordnenden Kinder- und Jugendschutz**, dem **erzieherischen** und dem **strukturellen Kinder- und Jugendschutz** sinnvoll. Der kontrollierend ordnende Kinder- und Jugendschutz verfolgt die Absicht durch Politik und Recht kontrollierende und ordnende Rahmenbedingungen zu schaffen. Hier finden sich einerseits Regelungen im Zivil-, Straf- und Arbeitsrecht, andererseits Vorschriften zum Jugendschutz in der Öffentlichkeit, (z.B. Werbe- und Abgabebeschränkungen von Tabakwaren und alkoholischen Getränken, sowie Altersregelungen für den Kinobesuch). Mit dem erzieherischen Kinder und Jugendschutz soll durch Erziehung, Bildung und Information eine aktive personale Auseinandersetzung mit den Gefährdungspotenzialen unterstützt werden. Hier existiert eine breite Palette von Bildungs-, Präventions- und Aufklärungsmassnahmen, Informations- und Beratungsangeboten. Mit dem strukturellen Kinder- und Jugendschutz sollen durch strukturbeeinflussende Massnahmen die Lebensbedingungen junger Menschen und ihrer Familien optimiert und dadurch potenzielle Gefährdungspotenziale reduziert werden. Hier besteht ein sehr weites Feld strukturbeeinflussender Massnahmen, die beispielsweise auf eine Verbesserung des Lebensumfeldes (z.B. Quartierentwicklung, verkehrspolitische Massnahmen) oder auf die Erhöhung von Bildungschancen für bestimmte Gruppen zielen.

Neben der oben vorgenommenen Dreigliederung, die auf Massnahmen im Bereich Kinderschutz und Jugendschutz anwendbar ist, stellt sich die Frage, wie der Kinderschutz vom Jugendschutz unterschieden werden kann. Eine klare definitorische Trennung von Kinderschutz und Jugendschutz ist dabei nicht vorzunehmen, da u.a. die Terminologie in der Schweiz weder normativ einheitlich definiert ist noch in der Praxis die Begriffe einheitlich verwendet werden. Der **Kinderschutz im landläufigen Sinn** steht jedoch in einem engen Zusammenhang mit der elterlichen Sorge im Kleinkindalter und der Wahrung der Integrität des Kindes im Rahmen der mit der Erziehung, Betreuung und Bildung beauftragten Institutionen sowie der Eltern. Im Mittelpunkt der Bemühungen steht die Prävention von sowie die Intervention bei Kindesmisshandlungen. Dazu zählen körperliche Misshandlungen, sexuelle Ausbeutung, psychische Misshandlungen wie auch Vernachlässigungen. Entsprechende Regelungen finden sich im Schweizerischen Zivilgesetzbuch und dem dazugehörigen Vormundschaftsrecht (zivilrechtlicher Kinderschutz), welches derzeit einer Revision unterzogen wird⁵⁶. Strafbare Handlungen

⁵⁶ Zur Revision des Vormundschaftsrechts siehe Siehe unter:
<http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/gesellschaft/gesetzgebung/vormundschaft.html>

gegenüber Kindern und Jugendlichen bezogen auf ihre physische und sexuelle Integrität sind im Strafgesetzbuch unter dem Titel *Strafbare Handlungen gegen Leib und Leben* (Art. 111 – 136 StGB) und unter dem Titel *Strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität* (Art. 187 - 200 StGB) aufgeführt. Damit ist sowohl der kontrollierend ordnende wie auch der erzieherische Kinderschutz in der Schweiz stark ausgeprägt.

Auf Bundesebene einheitlich geregelt sind verschiedene zivil- und strafrechtliche Kinderschutzbestimmungen.⁵⁷ Die Anwendung und Durchsetzung der gesetzlichen Regelungen ist Sache der kantonalen Behörden. Daneben erfüllt das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) Informations- und Präventionsaufgaben im Bereich des Kinderschutzes und der Kinderrechte. Durch die Finanzierung von Projekten zur Sensibilisierung für die Rechte der Kinder fördert es die Umsetzung der UNO-Kinderrechtskonvention. Seit 1996 unterstützt es auch Projekte zur Vorbeugung von sexuellen Übergriffen und Kindesmisshandlungen⁵⁸. Obwohl es damals diesbezüglich keine eigentliche gesetzliche Grundlage gab, anerkannte der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom Juni 1995 zum Bericht „Kindesmisshandlung in der Schweiz“⁵⁹, dass die Kindesmisshandlung ein Thema von nationaler Tragweite ist. Die UNO-Kinderrechtskonvention ist integrierter Bestandteil der schweizerischen Gesetzgebung. Artikel 2 der Konvention verbietet die Diskriminierung von Kindern aufgrund ihrer Herkunft und verpflichtet die Vertragsstaaten, den Kindern ihre Rechte ohne jede Diskriminierung zu gewährleisten und sie durch geeignete Massnahmen vor Diskriminierungen zu schützen. Artikel 19 der Konvention verlangt, dass geeignete Massnahmen zur Prävention, Behandlung und Nachbetreuung getroffen werden, um die Kinder zu schützen und ihr Wohl zu gewährleisten.

Das BSV veröffentlichte Ende 2005 in Erfüllung eines Postulats der Rechtskommission des Nationalrats⁶⁰ einen Expertenbericht mit dem Titel «Gewalt gegen Kinder. Konzept für eine umfassende Prävention»⁶¹. Darin wird eine Reihe von Empfehlungen, die sich sowohl an Bund, Kantone und Gemeinden als auch an Eltern, betroffene Verbände und Fachleute richten, abgegeben.

Die Umsetzung des Kinderschutzes ist hauptsächlich Sache der Kantone. In den letzten Jahren haben mehrere Kantone ihr Präventions- und Interventionskonzept verbessert, um gegen Kindesmisshandlungen und sexuellen Missbrauch vorzugehen. So wurden in einigen Kantonen Präventionsstellen oder kantonale Kommissionen für den Kinderschutz gegründet. Von allen wurden aufgrund des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG)⁶² Beratungsstellen geschaffen.

Die Kantone unternahmen auch Anstrengungen, um Fachleute im Rahmen von Weiterbildungen für die Problematik der Kindesmisshandlungen zu sensibilisieren. Ausserdem nahmen mehrere Kantone die Information über Misshandlung und sexuellen Missbrauch von Kindern sowie über Kinderrechte und Mittel zur Selbstverteidigung in ihr Bildungs- und Schulprogramm auf. Die Situation variiert jedoch je nach Kanton stark.

Mit zunehmendem Alter und der zunehmenden Autonomie von jungen Menschen in der Adoleszenz und der damit verbundenen Beteiligung am öffentlichen Leben sowie dem Einstieg in die Arbeitswelt stellen sich zusätzliche Anforderungen an den Schutz von Jugendlichen. Hier setzt der **Jugendschutz im landläufigen Sinn** an.

In Bezug auf den Jugendschutz bestehen auf Bundesebene vor allem Regelungen im Bereich des Straf- und Arbeitsrechtes. Art. 136 und 187 StGB enthalten Bestimmungen gegen die Abgabe von alkoholischen Getränken sowie Betäubungsmittel an Kinder unter 16 Jahren und stellen sexuelle Beziehungen zu Kindern unter 16 Jahre unter Strafe. Für den Jugendmedienschutz sind die Art. 135 StGB (Gewaltdarstellungen) sowie Art. 197 StGB (Pornografie) von zentraler Bedeutung. Im Arbeitsrecht beziehen sich die Jugendschutzbestimmungen auf Arbeitnehmende beider Geschlechter bis

⁵⁷ Vgl. die unter der gleichen Ziffer genannten Bestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuch (Vormundschaftsrecht) sowie des Strafgesetzbuch (Strafbare Handlungen gegen Leib und Leben sowie Strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität)

⁵⁸ Siehe unter http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00066/index.html?lang=de

⁵⁹ Bericht Kindesmisshandlung in der Schweiz, Stellungnahme des Bundesrats vom 27. Juni 1995 (ad 93.034), BBl 1995 IV 1.

⁶⁰ Postulat Rechtskommission NR 96.3178 (93.034). Präventionskonzept gegen Gewalt in der Familie.

⁶¹ Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (2005). Gewalt gegen Kinder. Konzept für eine umfassende Prävention. Bern: BSV.

⁶² SR 312.5.

zum vollendeten 18. Altersjahr (beispielsweise Regelungen zu Nacht- und Sonntagsarbeit). Die Durchsetzung der genannten Artikel ist aber Sache der kantonalen Behörden. Ihnen obliegt es, die Verstösse und Straftaten von Amtes wegen zu verfolgen und zu beurteilen.

Weiter fallen alle Regelungen, die ausserhalb des Strafrechts auf den Schutz jugendlicher Konsumentinnen und Konsumenten zielen, in die Hoheit der Kantone. Hierzu gehören die klassischen polizeirechtlichen Verbots- und Gebotsnormen (Preisvorschriften, Plakatwerbeverbote, Einschränkungen beim Verkauf, Verkaufsverbote) sowie marktwirtschaftliche Regulierungsinstrumente (wie z.B. Lenkungsabgaben). Der Bund übernimmt in Ergänzung zu den kantonalen Zuständigkeiten Aufgaben im Bereich der Gesundheitsförderung, im Rahmen von Präventionsmassnahmen und Sensibilisierungskampagnen, indem Jugendliche z.B. gezielt auf die negativen Auswirkungen des Tabak- und Alkoholkonsums hingewiesen werden⁶³. Im Zusammenhang mit dem Vorschlag zum Nationalen Programm Alkohol 2008 – 2012 zielen die Vorschläge auf eine stärkere Koordinationsfunktion des Bundes in diesem Bereich sowie die stringente Anwendung von Jugendschutzmassnahmen ab. Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) erarbeitet derzeit eine Vernehmlassungsvorlage für entsprechende gesetzliche Grundlagen zur Stärkung von Prävention und Gesundheitsförderung in der Schweiz (Präventionsgesetz 2010)⁶⁴. Weitergehende Kompetenzen, z.B. zur Ergreifung von Massnahmen des strukturellen Kinder- und Jugendschutzes bestehen auf Bundesebene nicht.

3.2.2 Beurteilung

Im Kinderschutz und im Jugendschutz sind in der Schweiz sowohl kontrollierend ordnende wie auch erzieherische Massnahmen stark ausgeprägt. Immer mehr werden auch strukturbeeinflussende Massnahmen in einem direkten Zusammenhang mit der Verbesserung der Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen gesehen. Insgesamt stellt sich aufgrund des föderalen Vollzugssystems die Ausgestaltung sowohl von Kinder- wie von Jugendschutzmassnahmen in den verschiedenen Kantonen sehr unterschiedlich dar. Dies kommt beispielsweise in der Motion Hubmann vom 21.3.2007 (07.3119) in Bezug auf den Tabak- und Alkoholverkauf sowie die Ausleihe und den Verkauf von DVDs zum Ausdruck.

Das UN-Komitee für Kinderrechte wies 2002 in seinen abschliessenden Bemerkungen zum Schweizer Bericht über die Umsetzung der UNO-Kinderrechtskonvention auf gewisse Kohärenz-, Einheitlichkeits- und Koordinationsprobleme im Bereich Kinderrechte und -schutz hin, die vor allem auf die föderalistische Struktur unseres Landes zurückzuführen sind.

Das Komitee zeigte sich besorgt über das Fehlen einer zentralen Stelle zur Koordination der Umsetzung der Konvention, denn dies erschwert die Einführung einer umfassenden und kohärenten Politik im Bereich der Kinderrechte. Tatsächlich sind die Kantone für viele Bereiche zuständig, welche die Kinder betreffen (Gesundheitswesen, Kultur, sozialer Bereich und im Besonderen Kinderschutz). Hinzu kommt, dass die einzelnen Kantone manchmal unterschiedliche Ansätze verfolgen. Auf Bundesebene sind verschiedene Ämter für Kinderfragen zuständig. Das Komitee empfiehlt der Schweiz, ein ständiges nationales Gremium zu schaffen, das die Umsetzung der Konvention auf Bundesebene, zwischen Bundes- und Kantonsebene sowie zwischen den Kantonen koordiniert. Das Komitee empfiehlt auch, einen gesamtschweizerischen Aktionsplan zur Umsetzung der Konvention auszuarbeiten, und zwar im Rahmen eines offenen Vernehmlassungs- und Beteiligungsprozesses. Der Aktionsplan sollte die Rechte in den Vordergrund stellen und nicht nur auf den Schutz und das Wohlergehen ausgerichtet sein.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Umsetzung der Kinderrechte durch die Kantone den Vorteil hat, dass man realitäts-, ressourcen- und bedürfnisnah sowie in direktem Kontakt mit den Akteuren vor Ort handeln kann. Er räumt jedoch ein, dass es eine Reihe von Mängeln und Lücken gibt. Für eine grössere Effizienz wäre es angebracht, das uneinheitliche, föderalistisch geprägte System besser zu strukturieren (es gibt zu viele Akteure, Doppelspurigkeiten und Effizienzverluste, und es fehlen Synergien und koordinierte Aktionen), die Koordination zwischen den Akteuren zu verbessern und die

⁶³ Hierzu sei bemerkt, dass der Bund nur befugt ist, hinsichtlich der Krankheitskategorien nach Art. 118 Abs. 2 lit. b BV (wozu auch die Suchtkrankheiten gehören) Bestimmungen über Präventionsvorkehren zu erlassen. Bei Krankheiten, welche die Charakteristika "übertragbar", "weitverbreitet" oder "böartig" nicht aufweisen, liegt die Zuständigkeit für Präventionsmassnahmen bei den Kantonen.

⁶⁴ Siehe unter <http://www.bag.admin.ch/themen/gesundheitspolitik/00388/01811/index.html?lang=de>

Kompetenzen und Aufgaben auf den verschiedenen Ebenen klar zu definieren. Der Bundesrat will auch die Koordination bestimmter Aktionen und Projekte innerhalb der Bundesverwaltung sowie mit den zuständigen kantonalen Stellen erleichtern.

Im Bereich Jugendschutz wird angesichts aktueller Problemlagen wie Rauschtrinken von Jugendlichen und Auswirkungen von Medienkonsum auf gewalttätiges Verhalten von jungen Menschen vermehrt die Frage aufgeworfen, wie der Jugendschutz gezielt verbessert werden kann. So wurden in verschiedenen aktuellen parlamentarischen Vorstössen Regelungen in Bezug auf Darstellungen von Gewalt und Pornografie in Computerspielen und Filmen gefordert⁶⁵. Hier müssten in erster Linie die Kantone zusätzliche Anstrengungen unternehmen⁶⁶. Angesichts der Bedeutung des Problems drängt sich aber die Frage nach einem vermehrten Engagement des Bundes in koordinierender und unterstützender Hinsicht auf. Einen ersten Schritt wird der Bundesrat bei Umsetzung der Motion Hubmann 07.3119 vornehmen und die Informationstätigkeit des Bundes in Bezug auf Massnahmen und Regelungen im Bereich Kinder- und Jugendschutz verstärken.

3.2.3 Massnahmenvorschläge

Der Bundesrat setzt sich zum Ziel, die Abstimmung zwischen den Akteuren zu verbessern und eine **koordinierte Strategie auf nationaler Ebene** festzulegen sowie die für diesen Bereich zur Verfügung stehenden Bundesmittel für Projekte zu investieren, welche in Einklang mit dieser Strategie stehen. Dabei sollen die Kantone und die wichtigsten Akteure im Bereich des Kinderschutzes und der Kinderrechte einbezogen werden. Diese Bündelung der Kräfte ermöglicht auch die Koordination und Harmonisierung der Projekte und Aktionen und schafft eine Grundlage zur Sicherstellung der Finanzierung und zur Umsetzung verschiedener Qualitätsstandards.

Vorbereitende und konzeptuelle Arbeiten laufen beim Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV). Das Ziel ist die operative Umsetzung eines nationalen Kinderschutzprogramms ab 2009, und zwar im Rahmen einer **öffentlich-privaten Partnerschaft** zwischen dem BSV und privaten Stiftungen. Das Programm, das die Hauptakteure in diesem Bereich einbezieht, soll die Koordination, die Förderung und die Umsetzung von konkreten und gezielten Massnahmen und Projekten ermöglichen.

Wie erwähnt, gab es für die bestehenden Aktivitäten des Bundes im Bereich der Information und Sensibilisierung über die Rechte der Kinder und der Prävention gegen den Kindesmissbrauch und die Gewalt gegen Kinder heute keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage⁶⁷. Mit Art. 386 StGB ist diese Grundlage geschaffen worden. Der Bundesrat wird deshalb die Ziele und die Vergabe der entsprechenden Mittel in einer zu schaffenden Bundesratsverordnung – analog zur Menschenrechts- und Antirassismusprojekte-Verordnung⁶⁸ – regeln. Aber auch die Informationstätigkeit im Bereich Kinder- und Jugendschutz soll verstärkt werden. Bereits überwiesen wurde hier die Motion Hubmann, welche verlangt, dass der Bund auf dem Internet Informationen zu den kantonalen Regelungen bezüglich Alkohol- und Tabakverkauf, Verkauf und Ausleihe von DVD zur Verfügung stellt⁶⁹.

Weiter hat sich der Bundesrat mit der Annahme des Postulats 07.3665 Galladé, „Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Gewalt in Unterhaltungsmedien“ bereit erklärt zu prüfen, wie der Kinder- und Jugendmedienschutz wirksam verbessert werden kann. Er wird diese Arbeiten im Rahmen der Berichterstattung zur Umsetzung der Postulate Leuthard 03.3298, „Jugendgewalt“, und Amherd 06.3646, „Jugendgewalt. Mehr Effizienz und Wirkung in der Prävention“ vornehmen.

Hingegen ist der Bundesrat der Meinung, dass die Schaffung eines eigentlichen nationalen Kompetenzzentrums für Kinderschutz, wie dies im bereits erwähnten Expertenbericht „Gewalt gegen Kinder. Konzept für eine umfassende Prävention“⁷⁰ gefordert wird, nicht angezeigt ist. Demnach wäre eine

⁶⁵ Motion Amherd 07.3875 vom 21. Dezember 2007 „Abgabe auf Videos mit Gewalt-, Sex- und Pornographiedarstellungen“, Motion Borer 07.3894 vom 27. Dezember 2007 „Präventionsmassnahmen Jugendgewalt“, Motion Hochreutener 07.3870 vom 21. Dezember 2007 „Verbot von Killerspielen“.

⁶⁶ Vgl. Ziffer 3.2.1, S. 17.

⁶⁷ Vgl. Ziffer 3.2.1, S. 17.

⁶⁸ SR 151.21

⁶⁹ Motion Hubmann 07.3119, „Vorschriften über den Jugendschutz. Bessere Übersicht“ (vom Nationalrat überwiesen; der Bundesrat beantragt die Annahme der Motion).

⁷⁰ BSV. 2005. Gewalt gegen Kinder. Konzept für eine umfassende Prävention. Bericht in Beantwortung des Postulates RK-NR 96.3178: Präventionskonzept gegen Gewalt in der Familie. Der Bericht benennt in Kapitel IX eine Reihe von Aktionen

eigenständige Institution zu schaffen, welche zahlreiche und weitgehende Aufgaben im Bereich des Kinderschutzes zu übernehmen hätte: Durchführung eigener Forschungsprojekte und Dokumentation der Forschung in diesem Bereich, Evaluation von Kinderschutzmassnahmen, Durchführung regelmässiger Kongresse, Beratungen und die Erstellung von Expertisen, Koordination von Aktivitäten und Institutionen, Aus- und Weiterbildung sowie Öffentlichkeitsarbeit. Abgesehen davon, dass der Aufbau und Betrieb eines solchen Zentrums mit hohen Kosten verbunden wäre, deren Finanzierung heute nicht gesichert ist, würden damit Kompetenz- und Abgrenzungsprobleme geschaffen und Doppelspurigkeiten wären nur schwer zu vermeiden: Eine klare Kompetenzabgrenzung gegenüber Kantonen oder Nichtregierungsorganisationen wäre kaum möglich, die Forschungstätigkeit des Zentrums stünde in Konkurrenz zu jener bestehender Universitäten, Hochschulen und Institute und sein Aus- und Weiterbildungsangebot müsste sich auf Lücken im bereits bestehenden Angebot beschränken.

Zu erwähnen ist auch, dass die nationalrätliche Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur beschlossen hat, der parlamentarischen Initiative Amherd 07.402⁷¹ stattzugeben. Diese verlangt, dass Artikel 67 BV durch einen Absatz 1bis mit folgendem Wortlaut ergänzt wird: „Der Bund kann Vorschriften zur Förderung von Kindern und Jugendlichen sowie zu deren Schutz erlassen.“ Der Bundesrat hatte sich nicht zu dieser Initiative, die eine neue Kompetenz des Bundes begründen würde, zu äussern.

3.3 Kinder- und Jugendförderung

3.3.1 Aktueller Stand

Im Sinne von Art. 41 Abs. 1 Bst. g BV kann Kinder- und Jugendförderung als die Förderung von Kindern und Jugendlichen in ihrer Entwicklung zu selbstständigen und sozial verantwortlichen Personen und die Unterstützung ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration verstanden werden. In Abgrenzung zur Kinder- und Jugendförderung im weiteren Sinne, die auch den familiären und schulischen Bereich einbezieht, umfasst Kinder- und Jugendförderung im engeren Sinne alle Formen der Unterstützung von Angeboten, Diensten, Einrichtungen und Trägern der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit mit den oben genannten Zielsetzungen. In Abgrenzung zur öffentlichen Politik des Jugendschutzes und der Jugendhilfe, die auf Schutzmassnahmen, auf Lösung konkreter Probleme von Gefährdung oder Not abzielt, möchte die Förderungspolitik günstige Rahmenbedingungen schaffen, innerhalb derer sich Kinder- und Jugendliche entfalten können⁷².

Kinder- und Jugendförderung und damit Kinder- und Jugendarbeit ist primär eine Aufgabe von Kantonen und Gemeinden. Was den Zuständigkeitsbereich des Bundes betrifft, so legt Art. 67 Abs. 2 BV fest, dass der Bund **ausserschulische Jugendarbeit von gesamtschweizerischem Interesse** in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen fördern kann.

Gestützt auf das **JFG** unterstützt der Bund heute überregional tätige Jugendorganisationen in Form von Jahrespauschalen und Entschädigungen für die Durchführung von Jugendleiterausbildungen sowie die Förderung von Vorhaben, die in Ergänzung zu regelmässigen Tätigkeiten als selbständige Projekte durchgeführt werden.⁷³ Sehr weitreichende Kompetenzen hat der Bund in einem Teilbereich der Kinder- und Jugendförderung. Gemäss dem **Bundesgesetz vom 17. März 1972 über die Förderung von Turnen und Sport**⁷⁴ hat der Bund die Leitung für die Durchführung von Aktivitäten unter **Jugend+Sport**. Er sorgt für einheitliche fachliche Standards, eine entsprechende Qualitätssicherung, die Kaderausbildung und erfasst alle J+S Leiterinnen und Leiter mittels einer nationalen Datenbank. Eine Schnittstelle mit dem Jugendförderungsgesetz besteht im Bereich von Jugendleitendenkursen, die von den nationalen Jugendverbänden kantonsübergreifend durchgeführt werden⁷⁵. Diese werden über die Finanzhilfen gemäss Jugendförderungsgesetz abgegolten.

auf politischer Ebene, gesetzgeberischer Ebene und Verwaltungsebene für eine umfassende Prävention von Gewalt gegen Kinder, u.a. auf Bundesebene die Schaffung einer schweizerischen Fachstelle für die Prävention von Kindesmisshandlungen, die zuständig ist für die Fach-, Weiterbildungs-, Forschungs- und Öffentlichkeitsarbeit.

⁷¹ Parlamentarische Initiative Amherd 07.402. Verfassungsgrundlage für ein Bundesgesetz über die Kinder- und Jugendförderung sowie über den Kinder- und Jugendschutz.

⁷² Siehe dazu auch Frossard, S. (2003): Entstehung und Entwicklung der Jugendpolitik in den Kantonen. Idheap, S. 24.

⁷³ Im Rahmen des Jugendförderungskredits stehen in 2008 6.699 Mio Fr. zur Verfügung.

⁷⁴ SR 415.0.

⁷⁵ Es handelt sich dabei vor allem um J+S Kurse der Nutzergruppe 3 „Lagersport und Trekking“.

Weiter nimmt der Bund in Bezug **auf internationale Angelegenheiten** die **Schnittstellenfunktion** zwischen internationalen Institutionen⁷⁶ und den föderalen politischen Institutionen der Schweiz wahr. Dies gilt für die Aushandlung, Ratifikation und Umsetzung von internationalen Abkommen sowie für die praktische Zusammenarbeit im Bereich der Kinder- und Jugendförderung⁷⁷. Im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der ausserschulischen Jugendarbeit nimmt die Schweiz bisher indirekt⁷⁸ am Europäischen Aktionsprogramm „Jugend in Aktion“ teil, strebt jedoch in naher Zukunft die Vollteilnahme an⁷⁹. Das Europäische Jugendprogramm fördert mittels 5 Aktionslinien Freiwilligendienste, Austauschmassnahmen, gesellschaftliche und politische Partizipation von Jugendlichen, den Austausch und die Zusammenarbeit zwischen Jugendorganisationen, Fachkräften der Jugendarbeit sowie staatlichen Akteuren. Ein zentrales Schwerpunktthema des Programms ist die Förderung eines strukturierten Dialogs zwischen jungen Menschen und politischen Entscheidungsträgern. Die Teilnahme von Jugendlichen, Jugendorganisationen und Fachkräften der Jugendarbeit an den Aktionen des EU Jugendprogramms „Jugend in Aktion“ sowie die Möglichkeit, für lokale Behörden mit anderen Ländern in einen Austausch zu treten, kann für die praktische Umsetzung der Kinder- und Jugendförderung vor allem auf der lokalen und kantonalen Ebene in der Schweiz eine Bereicherung darstellen. Für die Einführung des Programms ab 2009 bzw. 2010 trägt die zu schaffende Nationalagentur Sorge⁸⁰. Ihr kommt zukünftig eine herausragende Bedeutung für die Förderung der fachlichen Zusammenarbeit im Jugendbereich zwischen der Schweiz und anderen europäischen Ländern zu.

Über die Mitgliedschaft der Schweiz im Europarat besteht auf Ebene des **Comité Directeur Européen pour la Jeunesse (CDEJ)** die Möglichkeit, zu einem Fachaustausch zwischen den nationalen Verwaltungsstellen der Mitgliedsländer hinsichtlich Jugendfragen. Auf schweizerischer Seite wird diese Aufgabe durch das Bundesamt für Sozialversicherungen wahrgenommen. Auch bietet der Europarat seinen Mitgliedsstaaten Unterstützung bei der Entwicklung und Evaluation nationaler Jugendpolitiken in Form von Advisory Missions sowie National policy reviews an. Gesellschaftliche und politische Partizipation von Jugendlichen, der Austausch und die Zusammenarbeit zwischen Jugendorganisationen und staatlichen Akteuren ist auch über den Europäischen Raum hinaus ein Anliegen des Bundes. Im Rahmen ihrer Jugend-Politik steht die DEZA im Dialog mit Schweizer Jugend-Organisationen, die in der Entwicklungszusammenarbeit aktiv sind und unterstützt sie in der partnerschaftlichen Umsetzung kleiner Entwicklungsprojekte.

Die Ausgestaltung der Kinder- und Jugendpolitik und damit die Förderung von Massnahmen der **Kinder- und Jugendarbeit auf kantonaler und kommunaler Ebene** obliegen den Kantonen und Gemeinden. Die Kantone und Gemeinden nehmen diese Aufgabe unterschiedlich wahr, und es ist davon auszugehen, dass die Kantone bei der Unterstützung konkreter Jugendförderungsmassnahmen sehr zurückhaltend sind⁸¹. 17 Kantone unterstützen einmalige Projekte im Jugendbereich, zwölf Kantone je ein kantonales Förderprogramm für Jugendlager im Bereich der Gesundheitsprävention. In zwei Kantonen werden Ferienlager unterstützt, und nur ein Kanton unterstützt mittels jährlichen Finanzhilfen die verbandliche Jugendarbeit⁸². Die Mehrheit der Kantone kennt hingegen spezifische **Kommis-**

⁷⁶ Uno, Europarat, EU, OECD.

⁷⁷ Vgl. 3.1.1 Uno-Kinderrechtskonvention.

⁷⁸ „Indirekte Teilnahme“ bedeutet, dass die Schweiz im Rahmen einzelner Projekte auf der Basis von Vereinbarungen mit Projektkoordinatoren oder Partnerinstitutionen an den EU-Bildungs- und -Jugendprogrammen teil nimmt. Die gesetzliche Grundlage bildet das Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Bildung, der Berufsbildung, der Jugend und der Mobilitätsförderung (SR 414.51).

⁷⁹ Im November 2006 hat die EU eine neue Generation von Bildungs-, Berufsbildungs- und Jugendprogrammen für die Jahre 2007–2013 verabschiedet: „Lebenslanges Lernen“ (allgemeine und berufliche Bildung) und „Jugend in Aktion“ (auserschulische Projekte). Im Rahmen der Bilateralen Verhandlungen II haben die EU und die Schweiz ihre Absicht bekräftigt, eine offizielle Schweizer Beteiligung an dieser neuen Programmgeneration anzustreben. Voraussetzung dazu ist der Abschluss eines bilateralen Abkommens. Der Bundesrat hat am 28. Februar 2007 das entsprechende Verhandlungsmandat für die Schweizer Delegation (Leitung: Staatssekretär für Bildung und Forschung) verabschiedet, dieses wurde danach auch von den Aussenpolitischen Kommissionen des Parlamentes gutgeheissen. Das Mandat der EU ist noch ausstehend. Nach Abschluss der Verhandlungen wird der Bundesrat dem Parlament eine Botschaft zur Finanzierung der offiziellen Teilnahme unterbreiten.

⁸⁰ Am 5.11.2007 hat das Staatssekretariat für Bildung und Forschung die „ch Stiftung“ der Kantone für eidgenössische Zusammenarbeit mit Sitz in Solothurn als Nationale Agentur für die EU Bildungs- und Jugendprogramme benannt.

⁸¹ Frossard, S. (2003): Entstehung und Entwicklung der Jugendpolitik in den Kantonen. Idheap, S. 102ff.

⁸² Frossard, S. (2003): Entstehung und Entwicklung der Jugendpolitik in den Kantonen. Idheap, S. 122ff.

sionen und/oder Delegierte, die sich mit Kinder- und Jugendfragen befassen⁸³. Einige Kantone (Solothurn, Zug und Zürich) haben die Förderung der Jugendarbeit weitgehend an Organisationen ausserhalb der Verwaltung übertragen. Die betroffenen Akteure bemängeln allerdings, dass in jenen Fällen eine umfassende und koordinierte Vorgehensweise fehle.

Sehr gut aufeinander abgestimmt sind die Massnahmen von Bund und Kantonen im Bereich der Breitensportförderung. In allen Kantonen bestehen **kantonale Fachstellen**, die **Jugend + Sport (J+S)** in den Kantonen vollziehen. Sie besorgen die administrative Abwicklung und Abrechnung der gemeldeten J+S-Kurse und -Lager (Jugendausbildung) und sind für die Aus- und Weiterbildung von J+S-Coaches (Coachbildung) und -Leitenden (Leiterbildung) in den Kantonen verantwortlich.

3.3.2 Beurteilung

Der Bundesrat hält die grundsätzliche Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden im Bereich der Kinder- und Jugendförderung für sachgerecht. Dem Bund kommt die Aufgabe zu, im nationalen Kontext Aktivitäten zu fördern und zu unterstützen, die (horizontale) Koordination zwischen den verschiedenen Politikbereichen und Verwaltungsstellen auf Bundesebene sicherzustellen, die vertikale Koordination zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen und Organisationen der Kinder- und Jugendförderung zu unterstützen und Impulse für ihre Weiterentwicklung zu geben. Aus diesem Grund hält der Bundesrat die Schaffung eines Rahmengesetzes für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik im Sinne verbindlicher Vorgaben für Kantone und Gemeinden durch den Bundesgesetzgeber nicht für sinnvoll. Dazu kommt, dass dem Bund für ein solches Vorhaben die nötigen verfassungsrechtlichen Kompetenzen fehlen⁸⁴. Hingegen ist er der Meinung, dass Aufgaben des Bundes innerhalb der bestehenden Zuständigkeitsordnung im Bereich der Kinder- und Jugendförderung verstärkt wahrgenommen werden müssen und er die Kantone in ihren Bemühungen besser unterstützen muss, wie er bereits in seiner Antwort vom 4. Dezember 2000 zum Postulat Janiak dargelegt hat.

Dem **JFG** kam in den vergangenen Jahrzehnten eine wichtige Rolle bei der **Förderung der ausser-schulischen Jugendarbeit auf Bundesebene** zu. Die finanzielle Unterstützung der professionellen Ausbildung einer sehr grossen Zahl von ehrenamtlichen Jugendleiterinnen und Jugendleiter in der Schweiz sowie die Angebote und koordinierenden Tätigkeiten der nationalen Dachverbände und Jugendorganisationen wurden über das Jugendförderungsgesetz gesichert. Trotzdem besteht aus rechtlicher und inhaltlicher Sicht **Handlungsbedarf**⁸⁵: Art. 67 Abs. 2 BV stellt das JFG und damit die Förderung der ausser-schulischen Kinder- und Jugendarbeit nachträglich auf eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage. Seit Inkrafttreten des JFG im Jahre 1991 hat sich entsprechend der Diversifikation von Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen das Freizeitverhalten vieler junger Menschen stark verändert. Das Spektrum von Angeboten der ausser-schulischen Kinder- und Jugendarbeit hat sich dadurch erheblich erweitert. Die Jugendverbände, auf welche das Gesetz im Wesentlichen ausgerichtet ist, verlieren an Bedeutung, da die Zahl ihrer Mitglieder abnimmt. Auf der anderen Seite erfahren die Angebote der **offenen Kinder- und Jugendarbeit** eine vermehrte Nachfrage⁸⁶. Insbesondere gelingt es der offenen Kinder- und Jugendarbeit mit ihren niederschweligen Angeboten besser,

⁸³ Siehe dazu auch Frossard, S. (2003): Entstehung und Entwicklung der Jugendpolitik in den Kantonen. Idheap sowie Vgl. Wyttenbach, J. (2008): Rechtliche Rahmenbedingungen und Lücken im Bereich der Schweizer Kinder- und Jugendpolitik – Verfassungsrechtliche und internationalrechtliche Grundlagen. In: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, S.47f.

⁸⁴ Vgl. Ziffer 3.1., S. 14.

⁸⁵ Vgl. Ziffer 2.3.3, S. 11.

⁸⁶ Die Offene Kinder- und Jugendarbeit versteht sich als ein Teilbereich der professionellen Sozialen Arbeit mit einem sozial-räumlichen Bezug und einem sozialpolitischen, pädagogischen und soziokulturellen Auftrag. Die Offene Kinder- und Jugendarbeit begleitet und fördert Kinder und Jugendliche auf dem Weg zur Selbstständigkeit. Dabei setzt sie sich dafür ein, dass Kinder und Jugendliche im Gemeinwesen partnerschaftlich integriert sind, sich wohl fühlen und an den Prozessen unserer Gesellschaft mitwirken. Offene Kinder- und Jugendarbeit grenzt sich von verbandlichen oder schulischen Formen von Jugendarbeit dadurch ab, dass ihre äusserst unterschiedlichen Angebote ohne Mitgliedschaft oder andere Vorbedingungen von Kindern und Jugendlichen in der Freizeit genutzt werden können (siehe unter http://www.doj.ch/fileadmin/downloads/ueber_Doj/broschur_grundlagen_web.pdf). Mit Zunahme der Bedeutung offener Jugendarbeit stellt sich für das Arbeitsfeld die Aufgabe einer verbesserten Qualitätssicherung und Wirkungsorientierung sowie für staatliche Institutionen die Frage, wie diese im Rahmen öffentlicher Subventionsprogramme möglichst gezielt unterstützt werden können.

auf die Bedürfnisse von jungen Menschen in schwierigen Lebenslagen einzugehen⁸⁷. Dies ist angesichts der heutigen Herausforderung⁸⁸ von zentraler Bedeutung, da Eltern oft ihre Beratungs-, Erziehungs- und Vorbildfunktion nicht mehr genügend erfüllen können, weil sich das Lebensumfeld teilweise radikal verändert hat bzw. sie nur ungenügend Einblick in die Freizeitaktivitäten ihrer Kinder haben. Gleichzeitig steigen die Anforderungen an die Schule hinsichtlich der Vermittlung von Wissen und Sozialkompetenzen. In der wichtigen Phase der jugendlichen Identitätsfindung und der teilweisen Ablösung vom Elternhaus haben Sportvereine, kirchliche Jugendgruppen, kulturelle Jugendorganisationen und Freizeitgruppen seit jeher eine wichtige Rolle gespielt, nicht zuletzt, weil diese ausser-schulischen Betätigungs-, Bildungs- und Freizeiträume einen organisatorischen Rahmen bieten und den jungen Menschen die Chance bieten können, sich in eigenständigen Projekten kleinerer und grösserer Art freiwillig zu engagieren. Die Bedeutung dieser Angebote, eingeschlossen neuartiger Initiativen, ist heute womöglich noch grösser als früher. Über eine stärkere Professionalisierung und zum Teil auch Spezialisierung, z.B. in den Bereichen Sozialraumorientierung, Gesundheitsförderung und Schulsozialarbeit wird gerade die offene Kinder- und Jugendarbeit zunehmend zu einem wichtigen Partner für Gemeinden und Schulen. Die Herausforderung besteht vor allem darin, differenzierte Angebote schweizweit in ausreichendem Mass bereitzustellen sowie insbesondere Kinder- und Jugendliche aus bildungsfernen und sozial schwachen Schichten sowie junge Menschen mit Migrationshintergrund in Freizeitangebote zu integrieren und die damit verbundenen integrativen und präventiven Wirkungen gezielt zu nutzen⁸⁹.

Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die **Bedeutung der Kinder- und Jugendarbeit als non-formale Bildungsinstanz**. Dieser wichtige Aspekt wird in der internationalen Diskussion zunehmend anerkannt und zwar insbesondere, wenn es um das Erlernen von sogenannten Soft-Skills geht, deren Bedeutung im Sinne von Schlüsselkompetenzen für die soziale und berufliche Integration betont werden⁹⁰. Zu prüfen ist deshalb, in welcher Art und Weise eine stärkere Anerkennung der non-formal erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten erfolgen kann.

Der Bundesrat räumt der **internationalen Zusammenarbeit und Vernetzung** im Bereich der Jugendförderung einen hohen Stellenwert ein und hat mit der Erteilung des Verhandlungsmandats für die Vollteilnahme am Europäischen Programm Jugend in Aktion die Voraussetzungen für eine intensivere Zusammenarbeit geschaffen.

Was die **Kinder- und Jugendförderung in den Kantonen** betrifft, so hat die Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung (KKJF) der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) parallel zu den Arbeiten zum vorliegenden Bericht einen Vorschlag für Standards für die Kinder- und Jugendförderung in der Schweiz erarbeitet. Die KKJF kam zum Schluss, dass die Ausgestaltung der Kinder- und Jugendförderung erhebliche Lücken und Schwächen aufweist und sich in den verschiedenen Kantonen stark unterscheidet. Sie plädiert daher für die Schaffung von national anerkannten Standards, welche den Rahmen für ein bedarfsgerechtes und

⁸⁷ Vgl. Büchel, D. (2008): Das Jugendförderungsgesetz sowie die horizontale Kooperation auf Bundesebene. In: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze. Vgl. dazu auch Wytenbach, J. (2008): Rechtliche Rahmenbedingungen und Lücken im Bereich der Schweizer Kinder- und Jugendpolitik – Verfassungsrechtliche und internationalrechtliche Grundlagen. In: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, S. 57: „Mit Art. 67 Abs. 2 BV 1999 hat das JFG eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage erhalten, die vom Wortlaut her nicht nur die Verbandsjugendarbeit, sondern auch die offene Jugendarbeit und das Alterssegment der Kinder mitmeint. Die bisherige Praxis zum JFG ist im Vergleich zum Verfassungswortlaut nach wie vor zu eng auf die (nicht offene) Jugendarbeit ausgerichtet.“

⁸⁸ Vgl. Ziffer 2.3.3, S. 11.

⁸⁹ Im vorliegenden Bericht umschreibt der Bundesrat Kinder- und Jugendpolitik mit den drei Säulen **Schutz, Förderung und Mitwirkung**. Im Bereich von Massnahmen gegen Gewalt und auch im Bereich Drogenpolitik wird häufig von einer Mehrsäulen-Strategie in der Regel mit den vier Säulen **Intervention, Prävention, Repression** und **kurative Massnahmen** gesprochen. Die entscheidende Überlappung zwischen den einzelnen Bereichen besteht in den Säulen **Förderung** und **Prävention**. Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendförderung sind gleichzeitig effiziente und wirksame präventive Massnahmen und zwar nicht allein in Bezug auf einzelne Problemstellungen wie Jugendgewalt. Kinder- und Jugendförderung zielt insgesamt auf die Persönlichkeitsentwicklung, die Stärkung des Selbstwertgefühls und die Entwicklung von sozialen Kompetenzen von Kindern und Jugendlichen und damit auf das Wohlbefinden von jungen Menschen. Kinder- und Jugendförderung wirkt also im Sinne einer Primärprävention umfassend und beugt problematischen Verhaltensweisen vor bzw. erlaubt diese frühzeitig zu erkennen. Der Schulung, beispielsweise von ehrenamtlichen JugendleiterInnen kommt deshalb eine zentrale Bedeutung zu.

⁹⁰ Vgl. Ziffer 2.3.1, Seite 7.

qualitativ hochstehendes Angebot definieren⁹¹. Die KKJF fordert auf Gemeinde- und Kantonsebene die verbindliche gesetzliche Verankerung von Kinder- und Jugendförderung sowie die Konkretisierung der kinder- und jugendpolitischen Zielsetzungen in Form von Leitbildern bzw. Konzeptpapieren. Des Weiteren hält die KKJF auf kommunaler wie kantonaler Ebene Beauftragte für Kinder- und Jugendförderung als Fach- und Anlaufstelle sowie begleitend dazu eine Kinder- und Jugendkommission, die sich mit strategischen Fragen auseinandersetzt, für notwendig. Im Sinne der vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit soll eine Vernetzung auf allen Ebenen angestrebt werden. Die nötigen finanziellen, personellen und infrastrukturellen Ressourcen zur Erreichung der Ziele im Bereich Kinder- und Jugendförderung müssten entsprechend im ordentlichen Budget eingestellt werden⁹².

Der Bundesrat sieht es – wie bereits oben ausgeführt – weder als sinnvoll und aus kompetenzrechtlichen Gründen noch als möglich an, dass der Bund verbindliche Anforderungen hinsichtlich der von den Kantonen und Gemeinden zu treffenden Massnahmen erlässt. Hingegen sieht er die Aufgabe des Bundes darin, die Kantone in ihren Bemühungen bei konzeptuellen und Aufbauarbeiten zu unterstützen sowie den Erfahrungsaustausch zu fördern⁹³. Die Kinder- und Jugendförderung muss zwangsläufig vor Ort erfolgen und den lokalen Gegebenheiten und Bedürfnissen Rechnung tragen. Unterstützende und koordinierende Funktionen von Bund und Kantonen sind hingegen angezeigt. Eine solche Unterstützungs- und Förderungstätigkeit hält sich auch im Rahmen der dem Bund in Art. 67 Abs. 2 BV zugewiesenen Kompetenz. Insbesondere beschränkt sich Art. 67 Abs. 2 BV in Bezug auf ausserschulische Jugendarbeit nicht nur auf die Förderung von Jugendverbänden, weshalb eine Ausweitung auf die Förderung der offenen Jugendarbeit und eine diesbezügliche Revision des JFG aus verfassungsrechtlicher Sicht kein Problem darstellt.

3.3.3 Massnahmenvorschläge

Der Bundesrat schlägt eine Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes vor, mit welcher die Weiterentwicklungen in der Kinder- und Jugendarbeit nachvollzogen werden und damit die gesetzliche Grundlage für die Förderung der offenen Kinder- und Jugendarbeit, für die vermehrte strategische Steuerung durch Leistungsvereinbarungen sowie zur Unterstützung und Zusammenarbeit mit den Kantonen geschaffen wird. Für die vertikale Koordinationsfunktion des Bundes sind hierunter neben Informations- und Koordinationsmassnahmen auch finanzielle Hilfen im Sinne einer Anstossfinanzierung zur Förderung der Entwicklung umfassender Strategien für die Kinder- und Jugendförderung auf Kantons- und Gemeindeebene vorzusehen. In Anlehnung an den vom Bundesrat am 22. August 2007 verabschiedeten integrationspolitischen Aktionsplan sind die Instrumente der Kinder- und Jugendförderung zukünftig verstärkt auf junge Menschen mit Migrationshintergrund sowie aus sozial schwachen und bildungsfernen Familien auszurichten⁹⁴.

Der Bundesrat hat sich für eine Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit ausgesprochen und strebt deshalb eine Vollteilnahme am Europäischen Jugendprogramm der EU an. Es gilt nun, die bereits bestehenden und – bei einer Vollteilnahme – künftigen Möglichkeiten zu nutzen. Hier ist die nationale Agentur ebenso gefordert wie die verschiedenen Stellen der Kinder- und Jugendförderung und in diesem Bereich tätigen (Jugend-)Organisationen. Dies gilt auch für die staatlichen Akteure verschiedener Ebenen, welche die internationale Kooperation zur Weiterentwicklung von Kinder- und Jugendpolitik und zur gemeinsamen Erörterung von Problemstellungen nutzen können.

3.4 **Partizipation von Kindern und Jugendlichen**

3.4.1 Aktueller Stand

Das Postulat Janiak fordert die umfassende Partizipation von Kindern und Jugendlichen, und zwar in allen Bereichen, von denen sie unmittelbar betroffen sind. Die beiden Postulate Wyss zielen auf die Verbesserung von politischen Beteiligungsmöglichkeiten von Jugendlichen sowie ein Antragsrecht für

⁹¹ Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung (KKJF): Standards für Kinder und Jugendförderung in der Schweiz. Entwurf, September 2007. Die Verabschiedung und Veröffentlichung ist für 2008 vorgesehen.

⁹² Ebd.

⁹³ Vgl. Ziffern 3.2.2, S. 19 und 4, S. 30.

⁹⁴ Vgl. http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/integration/das_wichtigste_auf.html

die eidgenössische Jugendsession. In der Tat lassen sich die Forderungen für eine umfassende Partizipation von Kindern und Jugendlichen aus Art. 41 Abs. 1 Bst. g sowie Art. 67 BV und den Bestimmungen der UNO-Kinderrechtskonvention ableiten. Insbesondere 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)⁹⁵. 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 Mitsprache bei politischen Entscheidungen, von denen Kinder und Jugendliche direkt betroffen sind.

Wichtig ist jedoch die Unterscheidung zwischen Anhörung und Partizipation. Das Anhörungsrecht, wie es in Art. 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 ausländerrechtliche Verfahren. Partizipation bzw. Beteiligung bedeutet demgegenüber Einflussnahme von Kindern und Jugendlichen als Interessengruppe mittels geeigneter Beteiligungsformen auf (politische) Planungs- und Entscheidungsprozesse. Dieser Anspruch ist im Gegensatz zum Anhörungsrecht nicht direkt anwendbar und muss auf gesetzlicher Ebene konkretisiert werden⁹⁶. In der Botschaft über die Förderung der ausser-schulischen Jugendarbeit vom 18. Dezember 1987 wurde die Beteiligung der Jugendlichen angesprochen und im Jugendförderungsgesetz schliesslich als Mitspracherecht der Jugendorganisationen bei den Ausführungsbestimmungen zum Gesetz verankert⁹⁷.

Mit der Eidgenössischen Jugendsession unterstützt der Bund jährlich eine Plattform für junge Menschen, die so politische Themen diskutieren und ihre Meinung äussern können. Eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage fehlte bisher⁹⁸. Die seit 1993 jährlich tagende eidgenössische Jugendsession ist eine auf nationaler Ebene bekannte politische Partizipationsmöglichkeit für Jugendliche im Alter von 14 bis 21 Jahren. Die Eidgenössische Jugendsession war 1991 als einmaliges Projekt anlässlich der 700-Jahr Feier der Schweiz geplant. Die beteiligten Jugendlichen setzten sich danach für eine Wiederholung ein. Der Anlass wurde zwei Jahre später wiederholt und findet seither jedes Jahr statt. Die Eidgenössische Jugendsession wird von der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände organisiert, steht unter dem Patronat der Eidgenössischen Kommission für Kinder- und Jugendfragen, wird vom Bund finanziell unterstützt und geniesst seit 1991 Gastrecht im Parlamentsgebäude.

Innerhalb der letzten drei Jahre haben die in der Eidgenössischen Jugendsession engagierten und beteiligten Jugendlichen Funktionsweise und Wirksamkeit der Jugendsession überprüft und neue Ideen entwickelt⁹⁹. Als Problempunkte wurden 2005 rückgängige Teilnehmendenzahlen, organisatorische Defizite sowie die mangelnde Weiterverfolgung der Beschlüsse der Eidgenössischen Jugendsessionen benannt. Als Ergebnis finden ab 2008 neben der eigentlichen eidgenössischen Jugendsession im Winter zweimal im Jahr zusätzlich Jugendsessionen im kleineren Rahmen im Sommer und im Herbst kurz vor bzw. parallel zur regulären Parlamentssession statt. Dadurch können aktuelle Traktanden der Eidgenössischen Session zeitnah beraten werden. Die eidgenössische Jugendsession dient den Parlamentsmitgliedern somit potentiell als Referenzgruppe.

⁹⁵ Wytenbach, J. (2008): Rechtliche Rahmenbedingungen und Lücken im Bereich der Schweizer Kinder- und Jugendpolitik – Verfassungsrechtliche und internationalrechtliche Grundlagen. In: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, S. 51ff.

⁹⁶ Vgl. Wytenbach, J. (2008): Rechtliche Rahmenbedingungen und Lücken im Bereich der Schweizer Kinder- und Jugendpolitik – Verfassungsrechtliche und internationalrechtliche Grundlagen. In: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, S. 63.

⁹⁷ BBl 1988 I 825, hier 829 und 854. Weiter spielt bei der Vergabe von Finanzhilfen gemäss dem Jugendförderungsgesetz der Einbezug von jungen Menschen in die Entwicklung und die Umsetzung von Projekten sowie die Wahrnehmung von leitenden Funktionen durch Jugendliche in den Organisationen der ausser-schulischen Jugendarbeit eine Rolle.

⁹⁸ Die Subventionen des Bundes für die Eidgenössische Jugendsession erfolgen auf Grundlage von Art. 41 Abs. 1 Bst. g., BV.

⁹⁹ Im Rahmen der Arbeitsgruppe Studi07. EKKJ und BSV waren beratend einbezogen.

Neben der Eidgenössischen Jugendsession vertreten die sechs Dachverbände der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit die Interessen von jungen Menschen auf nationaler Ebene¹⁰⁰. Die Dachverbände haben u.a. eine wichtige begleitende und beratende Rolle bei der Erstellung dieses Berichtes übernommen¹⁰¹.

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 worden¹⁰². Im Zusammenhang mit der UNO und der UNO-Kinderrechtskonvention unterstützt auch die Schweizerische Aussenpolitik die politische Partizipation von Jugendlichen, namentlich mit dem Projekt "Youth-Rep", das die Jugend-Vertretungen in den UNO-Delegationen sichert.

Auf lokaler und regionaler Ebene haben sich eine Reihe von politischen Partizipationsmöglichkeiten herausgebildet, welche häufig in Form von Jugendräten und Jugendparlamenten institutionalisiert sind¹⁰³. Einige Städte und Gemeinden verfügen über weitere Instrumente der politischen Partizipation von jungen Menschen unter 18 wie den Jugendvorstoss in der Stadt St. Gallen sowie das Antragsrecht von Jugendparlamenten auf Gemeindeebene. Jüngst wurde das Thema Stimmrechtalter 16 auf Kantonsebene¹⁰⁴ diskutiert. In der Praxis zeigt sich, dass Partizipationsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen meist gleichzeitig mit der Institutionalisierung von Kinder- und Jugendförderung geschaffen werden¹⁰⁵.

3.4.2 Beurteilung

Der Bundesrat misst der politischen Partizipation von Kindern und Jugendlichen eine hohe Bedeutung bei, insbesondere auch deshalb, weil im politischen System der direkten Demokratie das Erlernen von demokratischen Spielregeln und die Motivation für die Teilnahme am politischen Geschehen besonders wichtig sind. Allerdings haben sich die Formen der Partizipation an den altersmässigen Möglichkeiten der Kinder und Jugendlichen zu orientieren¹⁰⁶.

Was die politische Partizipation auf bundesstaatlicher Ebene betrifft, so kann festgehalten werden, dass sich die Eidgenössische Jugendsession als wertvolle und wichtige Institution etabliert hat. Der Bundesrat begrüsst dabei, dass auch ausländische Jugendliche daran teilnehmen können, was zur Integration dieser Jugendlichen beiträgt. Allerdings muss auch festgehalten werden, dass die Teilnehmenden an der Jugendsession nicht gewählt werden und damit auch nicht repräsentativ zusammengesetzt sind. Weiter lässt sich feststellen, dass bei den Teilnehmenden Jugendliche aus bildungsfernen und benachteiligten sozialen Schichten oder mit ausländischer Herkunft deutlich untervertreten sind. Zudem hat sich gezeigt, dass die Petitionen der Jugendsession im Parlament oft nicht vertieft behandelt und ausreichend gewürdigt werden. Für die Motivation der beteiligten Jugendlichen ist dies kontraproduktiv. Die Postulate Wyss 00.3400, „Bessere politische Beteiligung von Jugendlichen“ und Wyss 01.3350, „Antragsrecht für die eidgenössische Jugendsession“ sprechen deshalb

¹⁰⁰ Das Bundesamt für Sozialversicherungen unterstützt die Dachverbände Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände SAJV, Dachverband offene Jugendarbeit Schweiz DOJ, Intermundo (Dachverband der Jugendaustauschorganisationen, Kinderlobby Schweiz, Dachverband Schweizer Jugendparlamente DSJ und den Verband Schweizer Musikclubs (PETZI) mittels Leistungsvereinbarungen in ihrer Informations-, Koordinations- und Interessensvertretungsfunktion gemäss Jugendförderungsgesetz.

¹⁰¹ Siehe dazu auch Koalition für eine wirkungsvolle Kinder- und Jugendpolitik <http://www.kinderundjugendpolitik.ch>.

¹⁰² 1998 hat der Bundesrat beschlossen, im EDI eine Stelle für Fragen im Zusammenhang mit der UNO-Kinderrechtskonvention (KRK) zu schaffen. Gleichzeitig wurde zur Erfüllung der Aufgaben ein Kredit gesprochen. In der Folge hat der Bund Projekte, welche die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen fördern, finanziell und personell unterstützt (z. B. die von der Kinderlobby Schweiz durchgeführte Kinderkonferenz).

¹⁰³ Diese werden auf nationaler Ebene durch den Dachverband der Schweizer Jugendparlamente (DSJ) vertreten.

¹⁰⁴ Im Kanton Glarus hat die Landsgemeinde am 06. Mai 2007 den Vorschlag zum Stimmrechtsalter 16 auf Kantonsebene angenommen. Siehe auch 07.456 - Parlamentarische Initiative Evi Allemann vom 22.06.2007 zum Stimmrechtsalter 16.

¹⁰⁵ Vgl. Vollmer, T. (2008): Partizipation von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz. In: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze.

¹⁰⁶ Vgl. Lüscher, K. (2008): Kinder- und Jugendpolitik im Kontext einer Generationenpolitik. In: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze. Vgl. auch Vollmer, T. (2008): Partizipation von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz. In: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze.

berechtigte Anliegen an. Während der Bundesrat Massnahmen zugunsten einer vermehrten politischen Partizipation von Kindern und Jugendlichen begrüsst, lehnt er ein formelles Antragsrecht der Jugendsession – wie er bereits in seiner Antwort vom 21.9.2001 auf das Postulat ausgeführt hat – als unangemessen und verfassungsrechtlich problematisch ab: Abgesehen davon, dass die Jugendsession, wie erwähnt, demokratisch nicht legitimiert ist, würde ein solches Antragsrecht einer bestimmten sozialen Gruppe gegenüber anderen ein grösseres Gewicht einräumen, was sich nicht rechtfertigen liesse. Dazu würde im Übrigen die verfassungsmässige Grundlage fehlen. Hingegen würde er es begrüssen, wenn das Parlament seine Entscheide zu den Petitionen ausführlicher begründen würde, damit diese für die Jugendlichen nachvollziehbar werden.

Das Postulat Janiak fordert eine partizipative Struktur der auf Bundesebene für Kinder- und Jugendfragen zuständigen Verwaltungseinheit, indem Kinder und Jugendliche an den Diskussionen und Beschlussfassungen beteiligt sind. Auch wenn der Bundesrat das Grundanliegen einer Stärkung der Möglichkeiten zur politischen Partizipation von Kindern und Jugendlichen teilt, lehnt er den Vorschlag in der vorliegenden Form aus grundsätzlichen Überlegungen ab: Eine solche Struktur würde zu einer Vermischung von Zuständigkeiten führen. Die Verwaltung ist als ausführende Behörde dem Bundesrat unterstellt, welcher die Verwaltung mit Durchführungsaufgaben beauftragt. Die Umsetzung der Forderung nach einer partizipativen Struktur der für Kinder- und Jugendfragen zuständigen Verwaltungsstelle mit einer Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an Beschlussfassungen ist deshalb nicht möglich. Dies schliesst jedoch eine stärkere Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen im Rahmen von Diskussions- und Konsultationsverfahren nicht aus. Zudem versteht es sich von selbst, dass die betroffenen Kreise im Rahmen der bestehenden Vernehmlassungsverfahren immer die Möglichkeit haben, sich vor dem Erlass von wichtigen Ausführungsbestimmungen zu äussern.

Der Bundesrat begrüsst die Entwicklung in Kantonen und Gemeinden, vermehrt Möglichkeiten zur politischen Partizipation von Kindern und Jugendlichen zu bieten. Allerdings lässt sich auf allen Ebenen feststellen, dass der Anteil der Kinder und Jugendlichen, welche sich in öffentlichen Angelegenheiten engagieren, relativ gering ist¹⁰⁷. Zudem beschränkt sich die Partizipation meist auf Entscheidungen, von welchen ausschliesslich Kinder und Jugendliche betroffen sind. Tangieren Entscheidungen hingegen Kinder und Jugendliche sowie Erwachsene gleichermassen, werden Kinder und Jugendliche selten in den Entscheidungsprozess einbezogen¹⁰⁸. Weiter leiden bestehende Beteiligungsangebote und -verfahren oft unter mangelnder Nachhaltigkeit, da sie nicht oder nur wenig mit anderen Projekten im kommunalen und schulischen Raum vernetzt sind. Schliesslich fehlen teilweise die notwendigen Strategien und Strukturen zur Unterstützung von Partizipationsmöglichkeiten, welche für eine dauerhafte und erfolgreiche Institutionalisierung der politischen Beteiligung von Kindern und Jugendlichen notwendig sind¹⁰⁹.

3.4.3 Massnahmenvorschläge

Auf Bundesebene hat sich die Eidgenössische Jugendsession als Form politischer Teilhabe der Jugendlichen bewährt. Der Bundesrat erachtet es deshalb als angebracht, die verschiedenen Arbeiten vor und während der Session gebührend zu unterstützen und zu fördern. Dabei sind Anstrengungen und die Bereitstellung entsprechender Hilfsmittel wie z.B. Informations-, Vorbereitungs- und Begleitmassnahmen notwendig, damit auch Jugendliche aus bildungsfernen Schichten oder aus benachteiligten Milieus und ausländische Jugendliche einbezogen werden können. Ergänzend sind gesondert Möglichkeiten vorzusehen, die Sichtweisen von Kindern und Jugendlichen zu bestimmten Themen einzuholen, von denen sie direkt betroffen sind (z.B. Kindergipfel, Jugendkonferenz, Jugendvertretung in Begleitgruppen). Der Bundesrat sieht es als Aufgabe der nationalen Dachverbände und Koordinationsplattformen im Bereich Jugend an, eine angemessene Partizipation von Kindern und Jugendlichen, insbesondere auch solcher mit Migrationshintergrund, zu gewährleisten. Diese Massnahmen zur Unterstützung und Förderung der eidgenössischen Jugendsession sollten bei einer entsprechenden Revision in das JFG aufgenommen werden.

¹⁰⁷ Fatke, R., Niklowitz, M. (2003): Den Kindern eine Stimme geben. Studie Universität Zürich im Auftrag von UNICEF.

¹⁰⁸ Ebd.

¹⁰⁹ Vgl. Vollmer, T. (2008): Partizipation von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz. In: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze.

Aus Sicht des Bundesrates ist die direkte politische Partizipation von Kindern und Jugendlichen vor allem in ihrem direkten Lebensumfeld und damit auf Gemeinde- und Kantonsebene zentral. Dabei ist darauf zu achten, dass Partizipationsmöglichkeiten allen in der Schweiz wohnhaften jungen Menschen offen stehen und gezielt Vorkehrungen zum Abbau von Hemmnissen, Barrieren und Verständigungsschwierigkeiten getroffen werden¹¹⁰. Die Möglichkeiten und die angemessene Form hängen jedoch von den jeweiligen konkreten Gegebenheiten ab, weshalb es nicht sinnvoll ist, auf Bundesebene diesbezüglich Vorschriften zu erlassen. Hingegen schlägt der Bundesrat vor, im Jugendförderungsgesetz die Möglichkeit zu verankern, Kantone beim Aufbau von partizipativen Strukturen für Kinder und Jugendliche und den diesbezüglichen Erfahrungsaustausch zu unterstützen¹¹¹. Weiter empfiehlt der Bundesrat, die unter 3.2.1 ausgeführten Möglichkeiten der internationalen Zusammenarbeit stärker zu nutzen. So ist es beispielsweise für Gemeinden und Städte möglich, ab Vollteilnahme der Schweiz am EU-Programm „Jugend in Aktion“ in bi-nationalen oder tri-nationalen Partnerschaften gemeinsam Partizipationsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche (weiter) zu entwickeln und jeweils vor Ort umzusetzen.

3.5 Horizontale Koordination auf Bundesebene

Im Bereich Kinder- und Jugendpolitik fallen in den Zuständigkeitsbereich des Bundesamtes für Sozialversicherungen BSV die Kinder- und Jugendförderung im Rahmen der ausserschulischen Jugendarbeit, die Förderung von Mitbestimmungsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen sowie die Förderung der Umsetzung der Kinderrechtskonvention. Weiter ist die Förderung von Massnahmen zur Gewaltprävention sowie zur Verbesserung des Kindes- und Jugendschutz im BSV angesiedelt. Sinnvollerweise sind dort auch die strategischen Arbeiten für eine übergeordnete Kinder- und Jugendpolitik sowie Koordinationsaufgaben auf internationaler Ebene verortet. Aufgrund der begrenzten personellen Ausstattung kann diese Stelle jedoch nur sehr eingeschränkt Koordinationsaufgaben auf Bundesebene wahrnehmen. Daneben kümmern sich verschiedene Verwaltungseinheiten von Bundesstellen und Departementen mit unterschiedlichem Schwergewicht um Kinder- und Jugendfragen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich¹¹². Abgesehen von formalisierten Prozessen wie der Ämterkonsultation bestehen keine institutionalisierten Gefässe und Prozesse für den Informationsaustausch und eine kontinuierliche Zusammenarbeit. Dies hat zur Folge, dass in verschiedenen Politikbereichen und bei allfälligen Massnahmen des Bundes gegen aktuelle Problemlagen (z.B. Jugendgewalt, Rauschtrinken von Jugendlichen, Rassismus und Diskriminierung, Integrationsprobleme von jungen Menschen, Schutz von Kindern- und Jugendlichen vor gewalttätigen und pornografischen Darstellung, Revision der Jugendstrafprozessordnung, Bewegungs- und Ernährungsprobleme, psychische Probleme, Instrumentalisierung von Kindern und Jugendlichen durch die Medien, Case Management in der Berufsbildung) die Problembearbeitung tendenziell themen- und sektorbezogen stattfindet und damit ganzheitliche Problembetrachtungen und ein koordiniertes Vorgehen nicht gefördert werden.

Um eine möglichst effiziente Erfüllung der Querschnittsaufgabe Kinder- und Jugendpolitik zu gewährleisten und um bei Fehlentwicklungen möglichst frühzeitig eingreifen zu können, wäre eine Systematisierung des Informationsaustausch und damit der Koordination wünschenswert¹¹³. Die primär für Kinder- und Jugendfragen zuständige Stelle im BSV sollte diese Aufgaben auf Bundesebene wahrnehmen, was einer entsprechenden Ressourcenausstattung bedarf.

¹¹⁰ Massnahmen zum Einbezug von jungen Menschen mit Behinderungen sind beispielsweise technische Hilfsmittel, Übersetzung in Gebärdensprache und Informationen in zugänglichen Formaten.

¹¹¹ Vgl. Ziffer 4.2.3, S. 31.

¹¹² Vgl. Ziffer 2.2, S. 3.

¹¹³ Zur Begründung der Notwendigkeit einer verstärkten horizontalen Koordination vgl. auch Ziffer 2.2, S. 3, und Ziffer 2.3, S. 7.

4 Grundsätze und Massnahmen für die künftige Ausgestaltung der Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz

Die Arbeiten zum Postulat Janiak haben gezeigt, dass in der Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz hinsichtlich verschiedener Aspekte ein Optimierungspotenzial besteht. Trotzdem lehnt der Bundesrat das mit dem Postulat Janiak geforderte Rahmengesetz für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik ab. Dies insbesondere deshalb, weil die bestehende Rechtsordnung sinnvollerweise die hauptsächlichliche Zuständigkeit in diesem Bereich den Kantonen und Gemeinden zuweist¹¹⁴: In vielerlei Hinsicht müssen Massnahmen zum Schutz, zur Förderung sowie zur Partizipation von Kindern und Jugendlichen den lokalen und kantonalen Gegebenheiten Rechnung tragen und müssen dort verankert sein. Es wäre deshalb nicht sachgerecht, wenn der Bundesgesetzgeber den Kantonen diesbezügliche Vorschriften machen würde.

Unbestritten ist jedoch, dass der Bund seine Kompetenz zur Förderung der Kinder- und Jugendpolitik besser wahrnehmen kann und soll. Der Bundesrat plädiert daher für einen massvollen Ausbau seines Engagements im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik. Dies kann innerhalb der bestehenden verfassungsmässigen Zuständigkeiten zum einen auf der Grundlage von Art. 386 StGB erfolgen, zum andern im Rahmen einer **Totalrevision des JFG** erreicht werden. Zur Umsetzung der damit verbundenen Aufgaben sowie zur **Verbesserung der horizontalen Koordination auf Bundesebene** sind entsprechende zusätzliche **finanzielle und personelle Mittel** notwendig.

Die bisherigen Überlegungen zeigen, dass die heute auf Ebene Bund bestehenden Massnahmen im Bereich der Sensibilisierung über die Rechte der Kinder sowie der Prävention von Kindesmisshandlungen auf Art. 386 StGB abgestützt werden können sofern sie einen genügend engen Bezug zur Kriminalprävention aufweisen. Die bestehenden gesetzgeberischen Lücken im Bereich der Jugendförderung, der Partizipation sowie der Unterstützung der Kantone im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik können durch eine Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes geschlossen werden. Hier geht es im Wesentlichen darum, die Tätigkeit im Bereich der Jugendförderung den veränderten Rahmenbedingungen anzupassen sowie die Möglichkeit zu schaffen, die Bestrebungen der Kantone zu unterstützen.

4.1 Massnahmen in den Bereichen der Kinderrechte und des Kinder- und Jugendschutzes

Die heutige Tätigkeit des Bundes in den Bereichen Kinderschutz sowie Sensibilisierung für die Rechte der Kinder beruhen auf einer Stellungnahme des Bundesrats aus dem Jahre 1995¹¹⁵ sowie auf der UNO-Kinderrechtskonvention. Die Abklärungen im Rahmen des vorliegenden Berichtes haben ergeben, dass Art. 386 StGB eine geeignete gesetzliche Grundlage für diese Massnahmen darstellt. Unerlässlich ist jedoch, dass diese Tätigkeiten in einer entsprechenden Verordnung – analog zur Menschenrechts- und Antirassismusprojekte-Verordnung¹¹⁶ – präzisiert und geregelt werden.

4.2 Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes

4.2.1 Ausweitung der (Kinder- und) Jugendförderung auf die offene Jugendarbeit, Schaffung der Möglichkeit zur strategischen Steuerung und Vereinfachung des Vollzugs

Wie weiter oben ausgeführt¹¹⁷, wird die Konzentration der Jugendförderung des Bundes ausschliesslich auf die Verbandsjugendarbeit den heutigen Verhältnissen und Anforderungen nicht mehr gerecht. Zum einen gewinnt die offene Jugendarbeit zunehmend an Bedeutung. Zum andern entwickelt sich auch die Verbandsjugendarbeit weiter, und die Grenzen zwischen Verbands- und offener Jugendar-

¹¹⁴ Art. 67 BV gibt dem Bund keine Kompetenz zur verbindlichen Regelung der materiellen Ausgestaltung der kantonalen Kinder- und Jugendpolitik. Hingegen leitet sich aus der UNO Konvention über die Rechte des Kindes (UNO-Kinderrechtskonvention) sowie den Art. 11, 41 und 67 BV eine Kompetenz zu ihrer Koordination und Förderung ab. Vgl. dazu Wyttenbach, J.: Verfassungsrechtliche und internationalrechtliche Grundlagen. 2007.

¹¹⁵ BBl 1995 IV 1.

¹¹⁶ SR 151.21

¹¹⁷ Vgl. Ziffer 3.3.2, S. 23.

beit werden zunehmend unscharf. Weiter muss die Kinder- und Jugendförderung stärker auf die aktuellen Problemlagen Bezug nehmen, um das Präventions- und Integrationspotenzial ausserschulischer Jugendarbeit besser auszuschöpfen. Dies bedingt, dass der Bund die offene Jugendarbeit fördert, die zur Verfügung stehenden Mittel gezielter einsetzt und die Mittelvergabe an inhaltliche Ziele knüpft. Schliesslich ist der Vollzug zu optimieren

4.2.2 Gesetzliche Verankerung der Unterstützung und Förderung der eidgenössischen Jugend-session sowie Schaffung von Instrumenten zur Beteiligung von bildungsfernen Schichten und Jugendlichen aus benachteiligten Milieus

Die Eidgenössische Jugendsession hat sich als Form der politischen Partizipation von Jugendlichen bewährt und etabliert. Vermehrte Anstrengungen müssen jedoch unternommen werden, dass auch Jugendliche aus bildungsfernen Schichten und benachteiligten Milieus oder ausländischer Herkunft daran teilnehmen¹¹⁸. Mit der Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes sollen die Unterstützungs- und Förderungstätigkeit eine gesetzliche Grundlage erhalten und die notwendigen Instrumente für eine Teilnahme von Jugendlichen aus allen Bevölkerungsschichten bereitgestellt werden. Hingegen hält der Bundesrat ein formelles Antragsrecht der Jugendsession, wie im Postulat Wyss 01.3350 gefordert, aus staatspolitischen und verfassungsrechtlichen Gründen für problematisch, insbesondere auch, weil der Jugendsession die politische Legitimität einer gewählten Vertretung fehlt.

4.2.3 Unterstützung der Kantone bei konzeptuellen und Aufbauarbeiten in den Bereichen Schutz, Förderung und Partizipation von Kindern und Jugendlichen durch die Förderung des Erfahrungsaustausches, Vernetzung sowie Programmvereinbarungen mit den Kantonen

Wie bereits ausgeführt, hält es der Bundesrat nicht für sachgerecht, wenn der Bund den Kantonen materiell vorschreibt, welche Massnahmen sie in den Bereichen Schutz, Förderung und Partizipation von Kindern und Jugendlichen zu treffen haben, da diese auf die kantonalen und lokalen Verhältnisse zugeschnitten sein und sich in die entsprechenden übrigen Strukturen einfügen müssen. Dem Bund kommt jedoch eine unterstützende und koordinierende Rolle zu. Mit der Revision sollen die Instrumente geschaffen werden, mit welchen der Bund die Kantone beim Aufbau und der konzeptuellen Weiterentwicklung in den genannten Bereichen durch Programmvereinbarungen unterstützen kann. Bei der Wahl und Ausgestaltung der konkreten Instrumente, Verfahren und Themenfelder verfügen die Kantone jedoch über den notwendigen Spielraum, um den spezifischen Bedingungen vor Ort gerecht zu werden¹¹⁹. Weiter soll der Bund bei der Bereitstellung von Informationen zu kantonalen und kommunalen Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik, beim Erfahrungsaustausch sowie bei der Vernetzung kantonalen und kommunalen Verantwortlicher für Kinder- und Jugendfragen aktiv sein.

Des Weiteren schlägt der Bundesrat vor, die Eidgenössische Kinder- und Jugendkommission damit zu beauftragen, 3 Jahre nach Inkrafttreten des revidierten Jugendförderungsgesetzes wie auch der Bundesratsverordnung zu dem Massnahmen in den Bereichen Kinderrechte sowie Kinder- und Jugendschutz eine Evaluation der getroffenen Massnahmen vorzunehmen und dem Bundesrat Bericht zu erstatten.

4.3 **Verstärkung der horizontalen Koordination auf Bundesebene**

Zum einen sind verschiedene Bundesstellen mit kinder- und jugendpolitischen Fragen befasst, zum andern ist Kinder und Jugendpolitik im weiteren Sinn als Querschnittsaufgabe zu verstehen, welche die Anliegen und Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen in andere Politikbereiche einzubringen

¹¹⁸ Vgl. Ziffer 3.4.2, S. 27.

¹¹⁹ Für die vertikale Zusammenarbeit, d.h. die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, wird mit der NFA ein neues Instrument eingeführt: die Programmvereinbarung. Die Grundlage dazu besteht bereits auf Verfassungsebene: Art. 46 Abs. 2 und 3 BV: Bund und Kantone können miteinander vereinbaren, dass die Kantone bei der Umsetzung von Bundesrecht bestimmte Ziele erreichen und zu diesem Zweck Programme ausführen, die der Bund finanziell unterstützt. Der Bund belässt den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit und trägt den kantonalen Besonderheiten Rechnung.

hat¹²⁰. Der Bundesrat schlägt hier eine verstärkte Zusammenarbeit und eine Intensivierung des Informationsaustausches zwischen den beteiligten Bundesstellen vor.

Darauf aufbauend soll eine koordinierte Information für die kinder- und jugendpolitischen Akteure (Kantone, Gemeinden und Nichtregierungsorganisationen) über die Massnahmen und Projekte des Bundes mit Hinweis auf die bundesintern zuständige Stelle in diesem Bereich aufgebaut werden.

4.4 Finanzielle und personelle Mittel

Das vermehrte Engagement des Bundes im kinder- und jugendpolitischen Bereich macht den Einsatz zusätzlicher finanzieller und personeller Mittel notwendig. Was die finanziellen Mittel anbelangt, so geht es um die Verstärkung der Informationstätigkeit hinsichtlich der Massnahmen und Projekte auf Bundes-, kantonaler oder kommunaler Ebene, die Unterstützung der offenen Jugendarbeit und neuer innovativer Formen der Jugendförderung, die Finanzierung von Massnahmen zu einer breiten Beteiligung von Jugendlichen aller Bevölkerungsschichten an der Jugendsession sowie die Unterstützung der Kantone bei der Entwicklung und dem Aufbau ihrer kinder- und jugendpolitischen Instrumente. Die zusätzlichen personellen Mittel werden für die Durchführungsarbeiten im Zusammenhang mit der offenen Jugendarbeit¹²¹, für die Unterstützung der Kantone zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik¹²² sowie die Tätigkeiten im Rahmen der horizontalen Koordination auf Bundesebene¹²³ benötigt. Eine genaue Abschätzung des zusätzlichen Aufwandes wird der Bundesrat im Rahmen der Botschaft zur Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes vorlegen.

¹²⁰ Vgl. Ziffer 2.2, S. 3ff und 3.4, S. 23.

¹²¹ Vgl. Ziffer 4.2, S. 30.

¹²² Vgl. Ziffer 4.2.3, S. 31.

¹²³ Vgl. Ziffer 4.3, S. 31.

5 Abschliessende Würdigung und weiteres Vorgehen

Das Postulat Janiak wirft berechtigterweise die Frage der Ausgestaltung der Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz und der Rolle des Bundes in diesem Bereich auf. Der Bundesrat hat bereits in seiner Antwort auf das Postulat darauf hingewiesen, dass er den Handlungsbedarf in diesem Bereich als gegeben erachtet. Die vertieften Analysen im Rahmen der Erarbeitung des vorliegenden Berichtes haben den Handlungsbedarf bestätigt.

Ebenso werfen die Postulate Wyss 00.3400 „Bessere politische Beteiligung von Jugendlichen“ und Wyss 01.3350 „Antragsrecht für die eidgenössische Jugendsession“ berechnigte Fragen auf. Mit verschiedenen Massnahmen soll die politische Partizipation denn auch unterstützt werden. Hingegen lehnt der Bundesrat ein formelles Antragsrecht der Jugendsession wegen grundsätzlicher und verfassungsrechtlicher Bedenken ab.

In der Tat misst der Bundesrat der schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik eine hohe Bedeutung bei. Sie ist Ausdruck der Wahrnehmung und Berücksichtigung der Bedürfnisse und Interessen der jüngeren Generation sowie der politischen Verantwortung für das künftige gesellschaftliche Leben und die Entfaltungsmöglichkeiten künftige lebender Menschen in der Schweiz. Ein verstärktes kinder- und jugendpolitisches Engagement des Bundes trägt deshalb auch zu einem generationenübergreifenden Ausgleich, zur Nachhaltigkeit der gesellschaftlichen Entwicklung sowie zur Integration von Personen mit Migrationshintergrund bei.

Die Definition und Ausgestaltung der Kinder- und Jugendpolitik fällt jedoch verfassungsrechtlich und sachlogisch nicht alleine in den Zuständigkeitsbereich des Bundes, sondern ist Sache aller drei staatlichen Ebenen. Der Bundesrat lehnt deshalb die zentrale Forderung des Postulates Janiak nach einem Rahmengesetz ab, welches Kantone (und Gemeinden) zu bestimmten Massnahmen verpflichtet. Auch die Konferenz der Kantonsregierungen lehnt ein solches Rahmengesetz ab¹²⁴. Ein solches Vorgehen würde im Übrigen auch dem mit der neuen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen erreichten Verständnis der föderalen Zusammenarbeit widersprechen, abgesehen davon, dass die verfassungsmässige Grundlage für einen solchen Eingriff in die kantonale Zuständigkeit der Kantone heute fehlen würde. Der Bundesrat ist vielmehr der Meinung, dass das festgestellte Optimierungspotential sachgerechter und besser mit einer Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes ausgeschöpft werden kann. Er ist auch bereit, die zur Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen notwendigen zusätzlichen finanziellen und personellen Mittel einzusetzen. Des Weiteren will er die Massnahmen des Bundes in den Bereichen der Kinderrechte sowie des Kinder- und Jugendschutzes in einer Bundesratsverordnung präzisieren und regeln.

Der Bundesrat unterbreitet den vorliegenden Bericht den Räten und beantragt gleichzeitig die Abschreibung der parlamentarischen Postulate 00.3469 Janiak, 00.3400 Wyss und Wyss 01.3350. Er hat das Eidgenössische Departement des Innern beauftragt, im ersten Quartal 2009 eine Vernehmlassungsvorlage mit den entsprechenden Vorschlägen für eine Totalrevision des Bundesgesetzes zur Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit sowie einen Vorschlag für eine Bundesratsverordnung zu den Massnahmen in den Bereichen der Kinderrechte sowie des Kinder- und Jugendschutzes vorzulegen.

¹²⁴ Stellungnahme der Konferenz der Kantonsregierungen vom 7. März 2008.

6 Anhang

Anhang A: Postulat Janiak 00.3469

00.3469 – Motion Rahmengesetz für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik

Eingereicht von Nationalrat Claude Janiak am 27. Sept. 2000

Eingereichter Text

Gestützt auf Artikel 22 des Geschäftsverkehrsgesetzes reiche ich folgende Motion ein:

Der Bund erlässt - gestützt auf Artikel 11 und Artikel 41 Absatz 1 Buchstabe g der Bundesverfassung - ein Rahmengesetz, in dem Grundlagen für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik geschaffen und die Kantone beauftragt werden, eine umfassende Jugendförderungs politik zu installieren. Der Bund schafft eine Stelle, welche die Arbeiten aller Verwaltungseinheiten, die mit Jugendfragen zu tun haben, koordiniert und die Kantone bei der Installierung und der Durchsetzung ihrer Jugendförderungs politik unterstützt. Das Büro verfügt über eine partizipative Struktur, d. h., Kinder und Jugendliche sind an den Diskussionen und den Beschlussfassungen beteiligt.

Begründung

Die neue Bundesverfassung erwähnt und berücksichtigt die Jugend in verschiedenen Bestimmungen. Die Präambel verweist auf die Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen. Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und Förderung ihrer Entwicklung (Art. 11 BV) und dürfen wegen ihres jugendlichen Alters nicht diskriminiert werden (Art. 8 Abs. 2 BV). Sie sollen sich nach ihren Fähigkeiten bilden, aus- und weiterbilden können und in ihrer Entwicklung zu selbstständigen und sozial verantwortlichen Personen gefördert und in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration unterstützt werden (Art. 41 Abs. 1 Bst. f und g BV).

Damit Kinder und Jugendliche von diesen verfassungsmässig garantierten Rechten im Alltag auch profitieren können, bedarf es ihrer umfassenden Partizipation in allen Bereichen, von denen sie unmittelbar betroffen sind. Dies setzt die Definition einer Kinder- und Jugendpolitik und damit die Umsetzung der Vorgaben der Bundesverfassung voraus. Diese Forderung erheben auch die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände und - bezogen auf Jugendliche - auch die Eidgenössische Kommission für Jugendfragen.

Bund und Kantone sind im Rahmen der ihnen übertragenen Aufgaben für die besonderen Förderungs- und Schutzbedürfnisse von Kindern und Jugendlichen (Art. 67 Abs. 1 BV) zuständig. Sie werden diese Aufgabe nur wahrnehmen, wenn eine gesetzliche Grundlage für die Kinder- und Jugendpolitik geschaffen und die Aufgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden festgelegt und sie zu einer aktiven Jugendpolitik verpflichtet werden. Zu prüfen ist, inwieweit das Jugendförderungsgesetz (SR 446.1) in diese Rahmengesetzgebung integriert werden kann. Der Bund schafft eine Stelle, welche die Arbeiten aller Verwaltungseinheiten auf allen Stufen koordiniert und insbesondere Kantone und Gemeinden bei der Durchsetzung der Jugendförderungs politik unterstützt. Das Büro verfügt über eine partizipative Struktur, d. h., Kinder und Jugendliche sind an den Diskussionen und Beschlussfassungen beteiligt.

Stellungnahme des Bundesrates vom 4. Dezember 2000

Die Kinder- und Jugendpolitik konnten sich in der Schweiz bisher nicht wunschgemäss entfalten. Als hinderlich erweist sich immer wieder die starke Aufteilung der Kompetenzen, da für diese Tätigkeitsbereiche in der Regel verschiedene Entscheidungsebenen, von den Gemeinden über die Kantone bis zum Bund, zuständig sind. Dementsprechend unterschiedlich sind heute die verschiedenen Bereiche ausgestaltet: Dank dem langjährigen Wirken der bundeseigenen Institution Jugend+Sport besteht zum Beispiel in der sportlichen Ausbildung eine bestens funktionierende Kinder- und Jugendpolitik - dies umso mehr, als die vorgesehenen Neuerungen im Rahmen des Projektes "J+S 2000" gerade den partizipatorischen Ansätzen der Motion entgegenkommen. Doch ist mit der sportlichen Dimension längst nicht die ganze Kinder- und Jugendpolitik erfasst. Es gilt, auch die anderen Bereiche wie Gesundheit, Kultur, Freizeitgestaltung, Freiwilligenarbeit, politische Partizipation, die von dieser Motion berührt werden, zu berücksichtigen.

Die Motion nimmt denn auch ein Anliegen auf, das seit der Veröffentlichung des Bieler Jugendmanifestes 1995 von allen zuständigen Akteuren (nationale Jugendverbände, Kinderschutzorganisationen, Kantonale Beauftragte für Jugendförderung, Eidgenössische Kommission für Jugendfragen) wiederholt wurde und zu dem mit Entschiedenheit ein entsprechendes Engagement des Bundes gefordert wird.

Um die angestrebte verbesserte koordinierte Kinder- und Jugendpolitik in ihrer jeweiligen Besonderheit zu ermöglichen, welche die verschiedenen Inhalte und Gemeinwesen in Beziehung bringt, braucht es eine gesetzliche Grundlage, welche umfassender angelegt ist als das seit zehn Jahren bestehende und gut funktionierende Jugendförderungsgesetz. Impulse und koordinierende Tätigkeit des Bundes sind gefragt, und dies bei Einhaltung der heutigen Zuständigkeiten. Wünschenswert sind aber eine bessere Koordination und Zusammenarbeit.

Diese Überlegungen haben zu den in der Motion erwähnten Artikeln 11, 41 und 67 der neuen Bundesverfassung geführt. Sie liegen auch Artikel 317 ZGB zugrunde. Mit den Kantonen hat auch der Bund seine Verantwortung wahrzunehmen, indem er die Bundesverfassung umsetzt und seine Politik zur Förderung der jüngeren Generation verdeutlicht. Als Grundlage dafür kann ein Rahmengesetz dienen. Aus diesem Grund hat der Bundesrat in seiner Stellungnahme auf die Motion Wyss (00.3400) ausdrücklich die Schaffung eines Rahmengesetzes als sein mittelfristiges Ziel bezeichnet.

Um die verschiedenen Akteure in der Kinder- und Jugendpolitik, die unterschiedlichen Ebenen des föderalistischen Staatswesens und die vielfältigen Schutz- und Förderbedürfnisse angemessen und ausgewogen zu erfassen und in einer sinnvollen Gesetzgebung die erforderlichen Zwecke zu setzen und Massnahmen festzulegen, ist eine umsichtige Vorbereitung notwendig. Diese braucht Zeit. Dies um so mehr, als derzeit die verfügbaren Kräfte und Ressourcen in der Bundesverwaltung rar sind. Zudem muss in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen geklärt werden, wie sie künftig verstärkt zur Erfüllung des Vorstosses beitragen können. Es rechtfertigt sich daher, die Motion in der Form des Postulates zu überweisen.

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

26. Nov. 2001 Nationalrat: Annahme.

18. Juni 2002 Ständerat: Die Motion wird in Form eines Postulates überwiesen.

Anhang B: Postulat Wyss 00.3400

00.3400 – Motion Bessere politische Beteiligung von Jugendlichen

Eingereicht von Nationalrätin Ursula Wyss am 23. Juni 2000

Eingereichter Text

Der Bundesrat wird beauftragt, die Integration der Jugendlichen in den politischen Prozess zu fördern. Er berücksichtigt dabei Artikel 41 Absatz 1 Buchstabe g sowie Artikel 11 Absatz 2 der Bundesverfassung.

Begründung

Mit der Ratifizierung des Uno-Übereinkommens über die Rechte des Kindes 1997 sowie den Artikeln 11, 41 und 67 der neuen Bundesverfassung hat sich die Schweiz einer Neuausrichtung der Kinder- und Jugendpolitik verschrieben, die nicht nur den Schutz, sondern auch die Förderung der Jugendlichen und Kinder und insbesondere ihre Partizipation an gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Fragen zum Ziel hat. Artikel 41 Absatz 1 Buchstabe g der neuen Bundesverfassung könnte, obwohl die Sozialziele eher beschränkte Kraft haben, "eine Grundlage für eine umfassende Kinder- und Jugendpolitik bilden. Die Politik muss zum Ziel haben, glaubhaft darzustellen, wie sie die Selbstständigkeit und die politische Integration von Kindern und Jugendlichen fördert", schreibt denn auch die Eidgenössische Kommission für Jugendfragen. Artikel 11 Absatz 2 der neuen Bundesverfassung stellt sicher, dass Kinder und Jugendliche "ihre Rechte im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit" ausüben können. Heute bestehen für die noch nicht Stimmberechtigten zu wenig Möglichkeiten, politische Rechte aus-

zuüben. Dabei ist aber unbestritten, dass die politische Urteilsfähigkeit bereits vor 18 Jahren reift.

Der Nationalrat hat am 5. Juni 2000 die Motion seiner Staatspolitischen Kommission zur Senkung des aktiven Stimm- und Wahlrechtsalters auf 16 Jahre knapp abgelehnt. Die Ratsmehrheit beklagte ein zu geringes Interesse und zu geringes Wissen der unter 18-Jährigen, um auf nationaler Ebene mitbestimmen zu können. Der Bundesrat will die Jugendlichen mit anderen Massnahmen in den politischen Prozess integrieren.

Er wird daher beauftragt, mit geeigneten Massnahmen die Integration in den politischen Prozess für die verschiedenen Altersgruppen von Kindern und Jugendlichen stufengerecht im Rahmen ihrer kognitiven Fähigkeiten zu fördern.

Es sind bereits verschiedene Möglichkeiten für den verstärkten Einbezug von Kindern und Jugendlichen in Diskussion. Zahlreiche weitere Handlungsansätze lassen sich leicht finden:

- Die Jugendsession kann aufgewertet und mit neuen und verbindlicheren politischen Instrumenten ausgestattet werden.
- Der Bund könnte im Vernehmlassungsverfahren die Anhörung von Kindern und von Jugendlichen bei für sie relevanten Themen vorsehen.
- Er könnte das Instrument der Jugendmotion - wie es beispielsweise in der bernischen Gemeinde Muri besteht - einführen.
- Denkbar wäre aber auch die Mitarbeit von Kindern und Jugendlichen in Kommissionen, die für sie relevante Fragen behandeln.

Stellungnahme des Bundesrates

Die Motion geht von den neuen Artikeln der Bundesverfassung und von der Ratifizierung der Uno-Kinderrechtskonvention aus, beides fundamentale Grundlagen für die Kinder- und Jugendpolitik des Bundes in unmittelbarer Zukunft.

Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass Kinder- und Jugendpolitik als Querschnittsaufgabe sowohl den Bund als auch die Kantone und Gemeinden verpflichtet und ein Tätigwerden in ganz verschiedenen Bereichen fordert. Es sind differenzierte Politiken mit vielfältigen Instrumenten und Zielen zu formulieren - im Wissen, dass Kinder und Jugendliche keine homogene Gruppe sind, sondern sich bezüglich Alter, Geschlecht, soziale Schicht und Herkunft, persönlichen Möglichkeiten und Fähigkeiten unterscheiden. Kinder- und jugendpolitisches Handeln hat sich an den konkreten Lebenswelten und Lebensphasen von Kindern und Jugendlichen zu orientieren. Deshalb ist auch zwischen Kinder- und Jugendpolitik zu unterscheiden. Die Begriffe "Kindheit" und "Jugend" bezeichnen Altersklassen, die je nach kulturellem Hintergrund verschieden sind. Vereinfacht gesagt widerspiegelt die Uno-Kinderrechtskonvention - zu Recht - die Altersstruktur in den traditionellen Gesellschaften der meisten Länder; sie trennt die Kindheit vom Erwachsenenalter zum Zeitpunkt des Erwerbes der Bürgerrechte. Demgegenüber unterscheiden die Mehrheit der europäischen und nordwestlichen Länder sowie die entsprechenden internationalen Organisationen wie Europarat und Europäische Union in ihren spezifischen Aktivitäten Kindheit, Jugend und Erwachsenenalter. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass eine Kinder- und Jugendpolitik den verschiedenen Altersklassen differenziert Rechnung tragen muss.

Gegenwärtig besteht die einzige explizite Unterstützung des Bundes zur Förderung von Kindern und Jugendlichen in der Umsetzung des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1989 über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit (JFG). Mit dem JFG nahm der Bundesrat seine Verantwortung im Bereich der Jugendpolitik wahr, indem darin drei Instrumente der nationalen Jugendpolitik verankert sind: die Finanzhilfe, die Eidgenössische Kommission für Jugendfragen und der Jugendurlaub. In jüngster Zeit ist der Bund aber auch in der Kinderpolitik aktiver geworden. Dazu beigetragen hat u. a. die Redaktion des ersten Berichtes der Schweiz zur Uno-Kinderrechtskonvention. In diesem Rahmen sind namentlich die Kontakte zwischen Bund und Nichtregierungsorganisationen im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik intensiviert worden. In der Folge hat der Bund Projekte, welche die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen fördern, finanziell und personell unterstützt (z. B. die von der Kinderlobby Schweiz durchgeführte Konferenz der Kinder und die von der Stiftung Pro Juventute herausgegebene Zeitschrift "Kinderpolitik aktuell"). Was den konzeptuellen Rahmen für die Weiterentwicklung einer nationalen Kinderpolitik betrifft, so finden sich im Positionspapier der Eidgenössischen Kommission für Jugendfragen "Grundlagen für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik" (April 2000)

viele Anregungen - Anregungen, die namentlich mit Artikel 41 Absatz 1 Buchstabe g der neuen Bundesverfassung eine verfassungsrechtliche Grundlage haben.

Bekanntlich ist das Interesse an einer politischen Partizipation von Jugendlichen gerade auf der Ebene der Kantone und Gemeinden vorrangig. Die Verbreitung und Umsetzung der noch immer zu wenig bekannten Europäischen Charta über die Partizipation von Jugendlichen am Leben auf kommunaler und regionaler Ebene des Europarates vom 19. März 1992 in diesen Bereichen könnte dazu einen Beitrag leisten.

In dieselbe Richtung zielen die von den zuständigen Verwaltungsstellen des Bundes vorgesehenen Massnahmen zur Umsetzung der neuen Verfassungsartikel. Mittelfristig wird aufgrund von Artikel 67 Absatz 2 der neuen Bundesverfassung die Schaffung eines Rahmengesetzes für die Jugendpolitik ins Auge gefasst.

Der Bundesrat ist bereit, die in der Motion enthaltenen konkreten Vorschläge zu prüfen und auf ihre baldige Umsetzbarkeit hin beurteilen zu lassen.

Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

26. Nov. 2001 Der Nationalrat überweist die Motion in Form eines Postulates

Anhang C: Postulat Wyss 01.3350

01.3350 – Motion Antragsrecht für die eidgenössische Jugendsession

Eingereicht von Nationalrätin Ursula Wyss am vom 21. Juni 2001

Eingereichter Text

Der Bundesrat und das Büro werden beauftragt, der eidgenössischen Jugendsession das Antragsrecht zuzugestehen.

Begründung

Die eidgenössische Jugendsession tagt regelmässig einmal jährlich, nachdem die Jugendlichen sich in regionalen Jugendsessionen vorgängig getroffen und thematisch vorbereitet haben. Als Resultat der eidgenössischen Jugendsession werden Petitionen verabschiedet. Diesen wird aber kein grösseres Gewicht beigemessen als irgendeiner anderen von einzelnen Bürgern und Bürgerinnen eingereichten Petition. Diese Geringschätzung der an der Jugendsession formulierten Forderungen mindert das Gewicht und die Bedeutung der Jugendsession aus der Sicht der politisch interessierten Jugendlichen. Mit einem Antragsrecht wird die Verbindlichkeit der aufgestellten Forderungen der Jugendlichen erhöht. Ein Antragsrecht ist auch ein Zeichen dafür, dass die Jugendlichen von der offiziellen Politik ernst genommen werden. Ihre Motivation politisch aktiv zu werden, erhöht sich. Gleichzeitig wird dadurch das politische Interesse der Jugendlichen gefördert. Verschiedene Gemeinden kennen das Antragsrecht für ihre Jugendparlamente bereits und machen damit sehr gute Erfahrungen.

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat ist sich der Bedeutung einer angemessenen Unterstützung und Anerkennung der politischen Partizipation der Jugendlichen bewusst. Diese bildet nach wie vor einen der Schwerpunkte der nationalen Jugendpolitik. Im Übrigen hat der Bundesrat erst kürzlich derselben Motionärin gegenüber seinen Willen bekundet, die eidgenössische Jugendsession durch die Übertragung zusätzlicher und politisch verbindlicherer Instrumente aufzuwerten (00.3400, Bessere politische Beteiligung von Jugendlichen). In die gleiche Richtung zielt die finanzielle Unterstützung des Projektes "Forum Jugendsession" mit Mitteln aus dem Kredit für ausserschulische Aktivitäten. Dieses Forum versteht sich als Annahmestelle für Petitionen und Forderungen, die von der jährlich stattfindenden Jugendsession verabschiedet werden, aber insbesondere auch als Instanz für ihre verstärkte Berücksichtigung seitens der nationalen Politik.

Bis heute hat die Jugendsession jährlich Petitionen verfasst, die bei Parlament und Bundesrat mit zunehmender Beachtung behandelt wurden. Die Motion verlangt nun, die Anträge der Jugendsession direkt in das nationale politische Geschehen einfließen zu lassen. Abgesehen von der Schwierigkeit, eine Massnahme vorzuschlagen, die einer bestimmten sozialen Gruppe ein beträchtliches politisches Gewicht beimessen würde und damit zuungunsten von anderen Gruppen wirkt, die in politischer Hinsicht möglicherweise genauso untervertreten sind und einer besseren Wahrnehmung bedürfen, ist der Wortlaut des Vorstosses unklar. Es geht daraus nicht hervor, in welcher Institution genau die Jugendsession Antragsrecht haben soll. Versteht man logischerweise das Antragsrecht als dasjenige, das Bundesrat und Ratsmitglieder im Parlament haben (Art. 160 Abs. 2 der Bundesverfassung), würde das Zugestehen dieses Rechtes eine Verfassungsänderung voraussetzen. Eine solche wäre jedoch aus der Sicht des Bundesrates nicht opportun, da damit ein nirgends verankertes Forum politisch, demokratisch und rechtlich bevorzugt würde.

Aufgrund dieser Überlegungen ist die Motion in der vorliegenden Form als unangemessen zu betrachten.

Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt, die Motion abzulehnen.

30. Sept. 2002 Der Nationalrat überweist die Motion in Form eines Postulates

Anhang D: Übersicht der parlamentarischen Vorstösse zu kinder- und jugendpolitischen Fragen

In einem engeren Zusammenhang mit den Anliegen des Postulats Janiak stehen die folgenden parlamentarischen Vorstösse zu kinder- und jugendpolitischen Fragen, die in den letzten Jahren eingereicht wurde und bei deren Beantwortung der Bundesrat teilweise auf die Bearbeitung des Postulats Janiak verwies:

Vorstösse zu Strukturen und Grundlagen für die Kinder- und Jugendpolitik auf Bundesebene

Motion Fehr, 07.3759 vom 5.10.2007 „Bundesamt für Kinder, Jugendliche und Familien“ (erledigt aufgrund Ablehnung in NR vom 19.12.2007)

Der Bundesrat wird aufgefordert ein Bundesamt für Kinder, Jugendliche und Familien zu schaffen. Die Motionärin begründet ihre Forderung damit, dass das Schweizervolk in den letzten Jahren in zwei Abstimmungen (Bildungsrahmenartikel und Kinderzulagen) mit grosser Klarheit gezeigt, dass es auch in den Politikfeldern Bildung und Familie mehr Koordination und eine weiter gehende Harmonisierung wünscht. Ein Bundesamt kann für diese Koordination sorgen und die Harmonisierung vorantreiben. Der Bundesrat verweist in seiner ablehnenden Stellungnahme vom 7. Dezember 2007 auf die Schaffung des neuen Geschäftsfeldes "Familie, Generationen und Gesellschaft" im Bundesamt für Sozialversicherungen. Die Aufgabengebiete umfassen die Familienpolitik (insbesondere die Familienzulagen und die Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung), die Politiken zugunsten spezifischer Altersgruppen (Kinder, Jugend und Alter) und ihre Beziehungen (Generationen) sowie das weitere sozial- und gesellschaftspolitische Umfeld, in welches diese Bereiche und die Sozialversicherungen eingebettet sind.

Motion Galladé, 07.3664 vom 4.10.2007 „Übergeordnete nationale Strategie einer Kinder- und Jugendpolitik“ (Annahme NR am 19.12.2007)

Der Bundesrat wird aufgefordert, vorliegende Vorstösse im Kinder- und Jugendbereich zu überprüfen und in einer übergeordneten gesamtschweizerischen Strategie einer Kinder- und Jugendpolitik zusammenzufassen. Der Bundesrat wird weiter beauftragt, inhaltliche Aussagen zu einer wirkungsvollen schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik zu formulieren und eine nationale Steuerung auf Bundes- und Kantonsebene sicherzustellen. Für die Umsetzung ist zu prüfen, ob und welche gesetzlichen Grundlagen notwendig sind. Zudem wird der Bund aufgefordert, die notwendigen Mittel zur Umsetzung einer wirkungsvollen schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik zur Verfügung zu stellen. Der Bundesrat verweist in seiner Stellungnahme vom 7. Dezember 2007 auf den Bericht des Bundesrates in Beantwortung des Postulates Janiak 00.3469 und betrachtet damit das Anliegen der Motion als erfüllt.

Parlamentarische Initiative Amherd, 07.402 vom 12.3.2007 „Verfassungsgrundlage für ein Bundesgesetz über die Kinder- und Jugendförderung sowie über den Kinder- und Jugendschutz“ (im Plenum noch nicht behandelt, Zustimmung der WBK-NR am 2.11.2007)

Die Initiatorin schlägt vor, Artikel 67 der Bundesverfassung mit einem Absatz 1bis mit folgendem Wortlaut zu ergänzen: «Der Bund kann Vorschriften zur Förderung von Kindern und Jugendlichen sowie zu deren Schutz erlassen.» Die Kinder- und Jugendförderung sei als Querschnittsaufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden in der Bundesverfassung zu verankern. Es müsse von der heute sektoriell betriebenen Kinder- und Jugendpolitik zu einer ganzheitlichen Gesamtstrategie werden. Die teilweise schon vorhandenen Massnahmen müssen besser aufeinander abgestimmt werden. Dazu seien Bemühungen aller staatlichen Ebenen notwendig: Bund, Kantone und Gemeinden.

Motion Amherd, 07.3033 vom 8.3.2007 „Bundesgesetz über die Kinder- und Jugendförderung sowie den Kinder- und Jugendschutz“ (Annahme NR am 19.12.2007)

Der Bundesrat wird aufgefordert, dem Parlament einen Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Kinder- und Jugendförderung sowie den Kinder- und Jugendschutz zu unterbreiten. Der Bund solle die Möglichkeit erhalten, Handlungsbedarf aufzuzeigen, Anstösse zu geben, eine Harmonisierung der Massnahmen zu erwirken, Mindeststandards festzulegen und Unterstützung zu leisten. Vor allem aber soll er Gesetzeslücken landesweit schliessen. Das Rahmengesetz solle die Zusammenarbeit

zwischen Bund, Kantonen und weiteren Partnerorganisationen definieren. Dabei sollen die Kantone in ihren Kompetenzen nicht beschnitten, sondern eingebunden werden. Ausserdem seien so die in der Uno-Kinderrechtskonvention enthaltenen Rechte und Pflichten umzusetzen.

Der Bundesrat beantragt mit Verweis auf die gegenwärtigen Abklärungen zur Umsetzung des Postulats Janiak die Ablehnung der Motion.

Motion Jacqueline Fehr, 03.3599 vom 9.12.2003 „Der Bundesrat schafft ein Bundesamt für Kinder, Jugendliche und Familien“ (erledigt aufgrund Ablehnung im Nationalrat vom 29.11.2005)

Die Motionärin möchte die Koordination der Bundestätigkeiten verbessern und die schweizerische Kinder- und Jugendpolitik intensivieren. Es fehle ein Konzept. Das Bundesamt solle folgende Aufgaben übernehmen: 1. Sensibilisierung für die Anliegen der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik; 2. Koordination der heutigen Leistungen und Projekte; 3. Übernahme der Aufgaben der (damaligen) Zentralstelle für Familienfragen im BSV sowie weiterer Dienste (Sekretariate der EKFF und der EKKJ). Das Bundesamt sollte die Schweiz auf internationaler Ebene vertreten, den Kinderschutz sowie die ausserschulische Jugendarbeit fördern sowie die Aufgaben umsetzen, die dem Bundesamt in einem Kinder- und Jugendrahmengesetz übertragen würden. Ähnliche Anliegen wurden bereits in der **Interpellation Donzé 02.3520, der Motion Aeppli Wartmann 02.3321 (erledigt), und in der Parlamentarischen Initiative Schwaab 02.457 (zurückgezogen)** vorgebracht. Der Bundesrat schreibt in seiner Antwort, dass der Koordinationsbedarf vorhanden sei. Die finanzpolitische Situation des Bundes gestatte die Schaffung eines Bundesamtes jedoch nicht.

Interpellation Simoneschi-Cortesi, 05.3126 vom 17.3.2005 „Nationale Aktionspläne zu Kinderrechten und Kinderschutz“ (abgeschrieben).

Die Interpellantin möchte wissen, ob die Schweiz in ihren Arbeiten für einen Aktionsplan vorankäme und wer die Koordination inne habe, sowie wer für die Umsetzung der KRK auf Bundesebene zuständig sei? Der Bundesrat schreibt in seiner Antwort vom 3.6.2005, dass die verschiedenen befassen Ämter auf Bundesebene einen regen Austausch pflegten. Zudem habe das EDI ein Arbeitspapier „Elemente einer schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik“ verfasst. Auch die NGOs hätten, teilweise zusammen mit dem BSV, Papiere erarbeitet. Es werde geprüft, ob es einen Aktionsplan brauche oder nicht.

Vorstösse zur Kinder- und Jugendförderung

Motion Glanzmann-Hunkeler, 07.3880 vom 21.12.2007 „Erhöhung der Beiträge für die offene Jugendarbeit“ (vom BR noch nicht beantwortet)

Die Motionärin fordert den Bundesrat dazu auf, die offene Jugendarbeit gezielt zu unterstützen und zu diesem Zweck eine Koordinationsstelle beim Bund einzurichten sowie den jährlichen Beitrag zur Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit von 6,6 Millionen Franken auf 13,2 Millionen Franken zu verdoppeln. Nach Ansicht der Motionärin könnte eine Koordinationsstelle wesentlich dazu beitragen, dass die Jugendarbeit noch viel stärker und effektiver präventiv und integrativ wirken könnte.

Vorstösse zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen

Postulat Chantal Galladé, 05.3885 vom 16.12.2005 „Aufwertung der Anliegen und Vorstösse der Jugendsession“ (erledigt aufgrund der Ablehnung im NR vom 19.12.2007)

Der Bundesrat schreibt in seiner Antwort vom 22. 2. 2006, dass er im Rahmen des Postulates Janiak partizipatorische Fragen prüfen werde. Ein Recht auf Einreichung parlamentarischer Vorstösse werde jedoch abgelehnt, wie bereits in der Antwort auf die Motion Wyss 01.3350.

Vorstösse zum Kinder- und Jugendschutz

Motion Hubmann, 07.3119 vom 21. 3. 2007 „Vorschriften über den Jugendschutz. Bessere Übersicht“ (überwiesen)

Die Motionärin bittet den Bundesrat, eine Bundesstelle zu bezeichnen, welche als eidgenössische Meldestelle stets eine aktualisierte Übersicht über die geltenden kantonalen Vorschriften betreffend Jugendschutz (Alkohol- und Tabakverkauf, Verkauf und Ausleihe von DVD) zur Verfügung hält und entsprechend Auskunft geben kann. Der Bundesrat hat sich bereit erklärt eine entsprechende Übersicht zu erstellen.

Postulat der Kommission für Rechtsfragen Nationalrat, 03.3188 vom 28. 4. 2003 „Kinder- und Jugendschutz“ (überwiesen)

Der Bundesrat wird beauftragt folgende Fragen zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten:

- die Kriterien für die Subventionierung von Organisationen und Vereinen, die gegen die Pädophilie vorgehen;
- wirksame Ermittlungs- und Repressionsmassnahmen gegen alle direkt oder indirekt über Internet an Kindern begangenen kriminellen Handlungen;
- die notwendigen Mittel zur Prävention solcher Handlungen.

Vorstösse zur Zusammenarbeit Bund-Kantone in kinder- und jugendrelevanten Bereichen

Parlamentarische Initiative Vermot-Mangold, 06.419 vom 24.03.2006 „Besserer Schutz für Kinder vor Gewalt“ (RK-NR gibt der Initiative Folge, im Plenum noch nicht behandelt).

Die Initiatorin fordert gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung und Artikel 107 des Parlamentsgesetzes die Schaffung eines Gesetzes, das Kinder vor Körperstrafe und anderen schlechten Behandlungen schützt, welche die physische oder psychische Integrität der Kinder verletzen.

Motion Savary Géraldine, 05.3882 vom 16.12.2005 „Gewalt gegen Kinder“ (erledigt aufgrund der Ablehnung im NR vom 19.12.2007)

verlangt dass der Bund Forschung und Datensammlungen im Bereich der sexuellen und körperlichen Gewalt gegen Kinder koordiniert und die Kantone verpflichtet, entsprechende Statistiken zu führen. Der Bundesrat geht in seiner Antwort vom 15.2.2006 davon aus, dass die revidierte polizeiliche Kriminalstatistik weit aussagekräftigere Informationen über strafbare Handlungen gegenüber Minderjährigen liefern wird. Er verweist jedoch darauf, dass es sehr schwierig ist, verlässliche Daten über die Gewaltausübung zu erhalten, da Gewalt gegen Kindern sehr oft tabuisiert wird und im Versteckten gehalten wird. Deshalb ist der Bundesrat der Ansicht, dass für diese Problematik besser epidemiologische Studien anzuwenden sind, die in verschiedenen Kreisen durchgeführt werden. Der Bundesrat ist bereit, die Möglichkeit einer Einführung dieser Art von Fragen in Umfragen zur Gesundheit von Jugendlichen zu prüfen. In Anbetracht der dargelegten Ausführungen erachtete es der Bundesrat als unnötig, im Zug dieser Verbesserungen eine weitere Zentralisierung auf Bundesebene anzustreben.

Parlamentarische Initiative Fehr, 05.431 vom 21.09.2005, „Bessere Bildungschancen für Kinder und Jugendliche“ (WBK-NR Der Initiative wird Folge gegeben, WBK-SR Zustimmung)

verlangt die Aufnahme eines Art. 63 Abs. 3 BV, welcher die Kantone dazu verpflichtet, im Bereich der familien- und schulergänzenden Betreuung von Kindern aktiv zu werden. Vgl. auch Parlamentarische Initiative Haller, 05.440, 7.10.2005, mit gleich lautendem Begehren, sowie Interpellation Fehr, 04.3668, vom 13.12.2004. Alle diese Eingaben betonen die Bedeutung der non-formalen Bildung im Bereich der familienergänzenden Betreuungswesen.

Anmerkung:

Die im Rahmen der Jugenddebatte des Nationalrats am 19. Dezember 2007 behandelten Vorstösse sind unter http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4801/261690/d_n_4801_261690_261717.htm abrufbar.