



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI  
**Bundesamt für Sozialversicherungen BSV**  
Bereich Kinder- und Jugendfragen

# **Aktueller Stand der Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz**

Bericht des Bundesamts für Sozialversicherungen  
(BSV) zuhanden der Kommission für Wissenschaft,  
Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N)

November 2014

# Zusammenfassung

Nationalrätin Viola Amherd reichte am 12. März 2007 die parlamentarische Initiative "Verfassungsgrundlage für ein Bundesgesetz über die Kinder- und Jugendförderung sowie über den Kinder- und Jugendschutz" (07.402) ein. Diese verlangt die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel über den Schutz, die Förderung und die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen.

Die Subkommission "Jugendschutz" der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N) erarbeitete dazu einen Erlassentwurf sowie einen erläuternden Bericht. Der Bundesrat verabschiedete am 21. August 2013 seine Stellungnahme zum Erlassentwurf und Bericht. Er lehnte den von der Kommission vorgeschlagenen Verfassungsartikel ab und beantragte Nichteintreten. Ohne ausgewiesenen Handlungsbedarf drängt sich aus seiner Sicht keine Veränderung der Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen auf.

Die WBK-N behandelte das Geschäft am 29. August 2013 und sistierte die weitere Beratung. Sie beauftragte das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), bis Herbst 2014 einen Bericht zum aktuellen Stand der Kinder- und Jugendpolitik vorzulegen.

Der Bericht konkretisiert die geltende Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen an Praxisbeispielen zu den drei bundesrätlichen Zielen der Kinder- und Jugendpolitik: Förderung, Schutz und Mitwirkung. Ein Exkurs zu den beiden nationalen Jugendschutzprogrammen sowie Erläuterungen zur Umsetzung der UNO-Kinderrechtskonvention ergänzen die Darlegungen.

Dabei wird ersichtlich, dass der Bund, die Kantone, Städte und Gemeinden eine Vielzahl an Massnahmen für Kinder und Jugendliche umsetzen. Es besteht aber keine umfassende Übersicht über die Angebote, deren Nutzung und Wirksamkeit, weder auf Ebene des Bundes noch auf Ebene der Kantone. Zu Teilbereichen wie z.B. den Fremdplatzierungen von Kindern und Jugendlichen werden Tools entwickelt, die Datenlücken schliessen sollen.

Es zeigt sich auch, dass ein systematischer Informationsaustausch zwischen dem Bund und den Kantonen sowie eine etablierte Zusammenarbeit der Bundesstellen im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik aktuell erst im Aufbau begriffen sind. Die elektronische Plattform, die 2015 online gehen wird, wird hierzu einen wichtigen Beitrag leisten.

Die föderalistische Struktur der Schweiz führt zudem zu einem sehr heterogenen Gesamtbild, die Zugangsmöglichkeiten und Verfügbarkeit von Leistungen für Kinder und Jugendliche variieren stark, Kinder und Jugendliche erhalten nicht in gleichem Ausmass Unterstützung. Andererseits trägt namentlich die schweizweite Professionalisierung der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden zu einer Verbesserung der Unterstützungsqualität bei.

Der Bund und die Kantone evaluieren in den nächsten Jahren viele der getroffenen Massnahmen, vertiefte Aussagen dazu sind deshalb aktuell noch nicht möglich.

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Ausgangssituation und Fragestellung</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Gegenstand und rechtliche Grundlagen der Kinder- und Jugendpolitik</b> .....	<b>3</b>
2.1	Definition Kinder und Jugendliche.....	3
2.2	Kinder- und Jugendpolitik im weiteren und im engeren Sinne.....	3
2.3	Rechtliche Grundlagen der Kinder- und Jugendpolitik .....	4
2.3.1	Völkerrechtliche Grundlagen.....	4
2.3.2	Verfassungsrechtliche Grundlagen.....	5
2.3.3	Gesetze auf Bundesebene .....	6
2.3.3.1	Kinder- und Jugendförderungsgesetz.....	6
2.3.3.2	Verordnung über den Schutz von Kindern und Stärkung der Kinderrechte .....	6
2.3.3.3	Zivilrechtlicher Kinderschutz.....	7
2.3.3.4	Auswahl weiterer rechtlicher Grundlagen auf Bundesebene.....	8
2.3.4	Kantonale Gesetzgebung .....	8
2.4	Aufgabenteilung in der Kinder- und Jugendpolitik.....	9
<b>3</b>	<b>Systematisierungsansätze der Kinder- und Jugendpolitik</b> .....	<b>11</b>
3.1	Die bundesrätlichen Ziele der Kinder- und Jugendpolitik .....	11
3.2	Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe.....	11
3.3	Elektronische Plattform der Kinder- und Jugendpolitik.....	12
<b>4</b>	<b>Wirkungsziel Förderung</b> .....	<b>14</b>
4.1	Förderung der Entwicklung und Autonomie .....	14
4.2	Geplante Arbeiten des Bundes im Bereich Förderung .....	15
<b>5</b>	<b>Wirkungsziel Schutz</b> .....	<b>16</b>
5.1	Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung.....	16
5.2	Beratung und Unterstützung für Kinder und Jugendliche .....	17
5.3	Schulsozialarbeit .....	17
5.4	Aufsuchende Familienarbeit .....	18
5.5	Heimerziehung .....	18
5.6	Familienpflege .....	18
5.7	Abklärung und Fallführung.....	19
5.8	Geplante Arbeiten des Bundes im Bereich Schutz.....	19
5.9	Nationale Jugendschutzprogramme .....	20
5.9.1	Jugend und Gewalt.....	21
5.9.2	Jugend und Medien .....	22
5.9.2.1	Aktivitäten im regulierenden Kinder- und Jugendmedienschutz.....	22
5.9.2.2	Aktivitäten im erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutz.....	24
<b>6</b>	<b>Wirkungsziel Mitwirkung</b> .....	<b>25</b>
6.1	Anhörungsrecht in Gerichts- und Verwaltungsverfahren .....	25
6.2	Allgemeine Partizipationsprojekte.....	26
6.3	Politische Partizipationsprojekte .....	27

6.4	Eidgenössische und kantonale Jugendparlamente .....	27
6.5	Geplante Arbeiten des Bundes im Bereich Mitwirkung.....	28
<b>7</b>	<b>Umsetzung der UNO-Kinderrechtskonvention .....</b>	<b>29</b>
7.1	Staatenberichtsverfahren und Ratifikationsprozess 3. Protokoll.....	29
7.2	Allgemeine Umsetzungsaufgaben (Artikel 4 und 42 KRK) .....	30
7.3	Geplante Arbeiten des Bundes im Bereich Kinderrechte .....	30
<b>8</b>	<b>Schluss.....</b>	<b>31</b>
<b>9</b>	<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>32</b>

# Abkürzungsverzeichnis

AlkHG	Alkoholhandelsgesetz
ArG	Arbeitsgesetz
ArGV	Jugendarbeitsschutzverordnung
AuG	Ausländergesetz
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
doj	Dachverband der offenen Jugendarbeit
dsj	Dachverband der schweizerischen Jugendparlamente
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
GDK	Gesundheitsdirektorenkonferenz
IVSE	Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen
JStG	Jugendstrafgesetz
JStPO	Jugendstrafprozessordnung
KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
KJ	Kinder und Jugendliche
KJ-Politik	Kinder- und Jugendpolitik
KJFG	Kinder- und Jugendförderungsgesetz
KKJF	Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung
KKJS	Konferenz der kantonalen Verantwortlichen für Kinderschutz und Jugendhilfe
KOKES	Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz
KRK	Kinderrechtskonvention
NPA	Nationales Programm Alkohol
OHG	Opferhilfegesetz
PAVO	Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern
Rz.	Randziffer
SAJV	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
SuG	Subventionsgesetz
UNO	Vereinte Nationen
ZGB	Zivilgesetzbuch
ZPO	Zivilprozessordnung
ZUG	Zuständigkeitsgesetz

# 1 Ausgangssituation und Fragestellung

Die schweizerische Kinder- und Jugendpolitik ist als typische Querschnittsaufgabe konzipiert und wird von Bund, Kantonen und Gemeinden umgesetzt. Die Kompetenz liegt grundsätzlich bei den Kantonen, der Bund kann nur subsidiär tätig werden. Um dem Bund aktivere Handlungsmöglichkeiten einzuräumen, reichte Nationalrätin Viola Amherd am 12. März 2007 die parlamentarische Initiative "Verfassungsgrundlage für ein Bundesgesetz über die Kinder- und Jugendförderung sowie über den Kinder- und Jugendschutz" (07.402) ein. Diese verlangt die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel über den Schutz, die Förderung und die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen.

Die Subkommission "Jugendschutz" der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N) erarbeitete dazu einen Erlassentwurf sowie einen erläuternden Bericht. Die Auswertung der Vernehmlassung zeigte ein uneinheitliches Bild: Bei den Kantonen sprach sich eine leichte Mehrheit gegen die neue Verfassungsbestimmung aus, die Parteien hingegen befürworteten sie mehrheitlich und alle Fachorganisationen vollumfänglich. Sowohl der Gemeinde- wie auch der Städteverband, deren Mitglieder die hauptsächlichsten Träger der Kinder- und Jugendarbeit sind, unterstützten die Bestrebungen einer nationalen Koordination und Festlegung von Grundsätzen.

Nach Kenntnisnahme der Vernehmlassungsergebnisse verabschiedete die WBK-N am 28. Mai 2013 den Erlassentwurf samt Bericht.<sup>1</sup>

Die WBK-N hat die Ergänzung von Artikel 67 BV mit folgendem Wortlaut vorgeschlagen:

## **Art. 67 Förderung von Kindern und Jugendlichen**

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

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

Der Bundesrat verabschiedete am 21. August 2013 seine Stellungnahme zum Erlassentwurf und Bericht. Er lehnte den von der Kommission vorgeschlagenen Verfassungsartikel ab und beantragte Nichteintreten. Ohne ausgewiesenen Handlungsbedarf drängt sich aus seiner Sicht keine Veränderung der Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen auf.

Die WBK-N behandelte das Geschäft am 29. August 2013 und sistierte die weitere Beratung. Sie beauftragte das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), bis Herbst 2014 einen Bericht zum aktuellen Stand der Kinder- und Jugendpolitik vorzulegen. Gegenstand dieses Berichts ist es aufzuzeigen, wie sich das Zusammenspiel von Bund und Kantonen in den gesetzlichen Grundlagen und in der Praxis konkretisiert.

Daraus ergeben sich folgende Fragestellungen:

1. Wie stellt sich die Aufgabenteilung in der schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik dar?
2. Welche konkreten Aufgaben übernimmt der Bund, welche die Kantone, welche Aufgaben werden gemeinsam erfüllt?
3. Welche Weiterentwicklungen auf Bundesebene sind geplant?

---

<sup>1</sup> BBI 20136283

Im ersten Teil des Berichts wird ein Überblick über die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Grundlagen der Kinder- und Jugendpolitik gegeben. Nach den gesetzgeberischen Aktivitäten des Bundes und der Kantone werden die Zusammenarbeitsformen auf horizontaler und vertikaler Ebene kurz vorgestellt.

Der zweite Teil widmet sich den einzelnen Handlungsbereichen der Kinder- und Jugendpolitik: Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe mit Förderung und Schutz, nationale Jugendschutzprogramme, Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen und Umsetzung der Kinderrechtskonvention. Aktuelle Aktivitäten auf den Ebenen Bund und Kantone werden beschrieben und durch einen Ausblick über geplante Arbeiten ergänzt.

Der Bericht gibt einen Überblick über die Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz und stellt ihre Facetten so umfassend wie möglich dar. Dabei muss er jedoch zwangsläufig unvollständig bleiben. Dies liegt daran, weil über eine Vielzahl von Sachverhalten (z.B. Anzahl, Art und Wirksamkeit der Förderangebote, Anzahl Fremdplatzierungen, Situation von Kindern, die psychisch, physisch oder sexuell missbraucht werden, Anhörungsrecht usw.) die Datenlage lückenhaft, ja rudimentär ist. Zudem ist der systematische Informationsaustausch zwischen den Kantonen sowie zwischen Bund und Kantonen erst im Aufbau begriffen. Dasselbe gilt für die Koordination der verschiedenen mit Kinder- und Jugendfragen beschäftigten Bundesstellen. Schliesslich müsste eine differenzierte Bestandesaufnahme der gesamten Kinder- und Jugendpolitik die Städte und Gemeinden sowie die NGOs mit umfassen.

## 2 Gegenstand und rechtliche Grundlagen der Kinder- und Jugendpolitik

Eine Vielzahl von gesetzlichen Grundlagen regelt die schweizerische Kinder- und Jugendpolitik. Um diese leichter im Gesamtkontext einordnen zu können, soll ein kurzer Exkurs die Begriffe Kinder und Jugendliche sowie das Verständnis einer Kinder- und Jugendpolitik im weiteren und engeren Sinn erläutern. Daran anschliessend werden die gesetzlichen Rahmenbedingungen auf den verschiedenen Ebenen vorgestellt.

### 2.1 Definition Kinder und Jugendliche

Die Termini Kinder und Jugendliche sind in der schweizerischen Rechtsordnung unterschiedlich definiert. Im zivilrechtlichen Sinne ist eine Person mit 18 Jahren volljährig und gilt bis zu diesem Alter als Kind. Den gleichen Kindesbegriff verwendet die Kinderrechtskonvention. Das Zivilrecht kennt den Begriff des Jugendlichen nicht.

Das Jugendstrafrecht begrenzt das Kindesalter bei 10 Jahren (Artikel 4 JStG)<sup>2</sup> und rechnet das Jugendalter vom vollendeten 10. bis zum 18. Altersjahr (Artikel 3 Absatz 1 JStG). Für junge Erwachsene von 18 bis 25 Jahren gilt im Strafgesetzbuch (StGB)<sup>3</sup> eine Spezialnorm, sie können unter bestimmten Voraussetzungen von einem spezifischen Massnahmenvollzug profitieren (Artikel 61 StGB).

Im Staats- und Verwaltungsrecht werden die Begriffe Kinder und Jugendliche vielfach ohne eine genaue Angabe der Altersspanne verwendet, z.B. in Artikel 11 BV. Damit ist häufig einfach die Minderjährigkeit im Sinne des Zivilgesetzbuchs (ZGB) gemeint.<sup>4</sup> Im Kinder- und Jugendförderungsgesetz (KJFG)<sup>5</sup> hingegen reicht das Alter der Jugendlichen bis 25 Jahre. In kantonalen Rechtsordnungen finden sich ebenfalls sehr unterschiedliche Definitionen. Einzelne Kantone definieren Kinder als Personen bis 18 Jahre und Jugendliche bis 25 Jahre (VS, NE, JU), andere Kantone sprechen von Kindern und Jugendlichen bis 25 Jahren (OW, FR). Der Kanton BS legt die Grenze von Kindern und Jugendlichen bei 18 Jahren fest.

Je nach Rechtsgebiet und Anwendungsnorm sind Kinder und Jugendliche also altersmässig unterschiedlich erfasst. Die zivilrechtliche Volljährigkeit hat als Untergrenze zwar eine koordinierende Funktion, von 18 bis 25 Jahren hingegen gelten sehr unterschiedliche Normen.

### 2.2 Kinder- und Jugendpolitik im weiteren und im engeren Sinne

Kinder und Jugendliche sind von einer sehr breiten Palette von politischen und gesetzgeberischen Prozessen betroffen. In einigen Bereichen stehen sie im Mittelpunkt, in anderen sind sie bloss eine Zielgruppe unter vielen:<sup>6</sup>

Die **Kinder- und Jugendpolitik im weiteren Sinne** geht davon aus, dass die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen durch vielfältige Faktoren beeinflusst werden, welche in die Zuständigkeit diverser Politikbereiche auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen fallen und alle Altersgruppen betreffen. Zu nennen ist hier insbesondere die Familienpolitik, welche durch finanzielle und nicht monetäre Leistungen wie Familienzulagen, Steuerabzüge, Stipendien oder Beratungsleistungen Familien unterstützt und fördert. Die Sozialpolitik widmet sich der Prävention und Bekämpfung von Armut, insbesondere im Rahmen der Sozialversi-

---

<sup>2</sup> Jugendstrafgesetz SR 311.1

<sup>3</sup> SR 311.0

<sup>4</sup> SR 210

<sup>5</sup> SR 446.1

<sup>6</sup> Vgl. Bericht Bundesrat 2008: 5; Bericht Bundesrat 2012a: 8

cherungen, der Sozialhilfe sowie weiterer kantonaler Bedarfsleistungen. Für Kinder- und Jugendfragen wichtige Politikbereiche sind etwa Bildungs-, Arbeitsmarkt-, Raumplanungs-, Gesundheits-, Integrations- und Gleichstellungspolitik. Kinder- und Jugendpolitik hat hier die Querschnittsaufgabe, die Perspektiven, Anliegen und Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen in andere etablierte Politikbereiche einzubringen.

Demgegenüber zielt die **Kinder- und Jugendpolitik im engeren Sinne** darauf ab, Kinder und Jugendliche zu fördern, sie wo nötig zu schützen und ihre Mitwirkung zu ermöglichen. Die allgemeine und frühe Förderung von Kindern und Jugendlichen, die Stärkung ihrer Ressourcen und derjenigen ihres Umfelds sowie ein niederschwelliger Zugang für alle Kinder, Jugendlichen und Familien zu präventiven Angeboten sind hier besonders wichtig.

Dieser Bericht befasst sich v.a. mit der Kinder- und Jugendpolitik im engeren Sinne, da die Wirkungsziele Förderung, Schutz und Mitwirkung im Zentrum der vorgeschlagenen Verfassungsergänzung stehen. Einige Facetten der Kinder- und Jugendpolitik im weiteren Sinne werden ergänzt, wo Fragen der Kompetenzordnung eine besondere Rolle spielen oder sich die Erörterung von Schnittstellen zwischen den Akteuren zum besseren Verständnis der Ausführungen anbietet. Die Bildungspolitik ist nicht Gegenstand dieses Berichts, obwohl Kinder und Jugendliche dort unbestritten eine zentrale Stellung inne haben und deren Förderung ein Kernziel ist. Die Kinder- und Jugendpolitik und die Bildungspolitik haben sich aber historisch als eigene strukturelle Gebilde entwickelt und die Initiative von Nationalrätin Viola Amherd bezieht sich nicht auf die Bildungspolitik.

## 2.3 Rechtliche Grundlagen der Kinder- und Jugendpolitik

Die Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz fusst sowohl auf internationalem als auch auf innerstaatlichem Recht. Die Kantone verfügen über eine umfassende Kompetenz zu legislieren, der Bund hingegen kann nur innerhalb seiner definierten verfassungsrechtlichen Kompetenzen handeln. Die nun folgenden Kapitel spannen den rechtlichen Rahmen im Sinne eines Überblicks. Bei der Beschreibung der Praxis der Kinder- und Jugendpolitik in den Kapiteln 3 - 7 wird dieser Rahmen anhand konkreter Beispiele vertieft.

### 2.3.1 Völkerrechtliche Grundlagen

Die völkerrechtlichen Grundlagen finden sich in der UNO-Kinderechtskonvention (KRK) und den UNO-Pakten I und II<sup>7</sup>. Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)<sup>8</sup> kennt keine spezifischen Bestimmungen für Kinder und Jugendliche; die Rechte der EMRK stehen indessen allen Personen, somit auch Kindern und Jugendlichen, zu. Die KRK gewährleistet die besonderen Rechte auf Schutz, Förderung und Mitwirkung von Kinder und Jugendlichen bis 18 Jahren. Die Mitgliedstaaten setzen sich zum Ziel, den Kindern Schutz und Unterstützung zu gewährleisten, damit diese ihre Persönlichkeit voll und harmonisch entfalten können.<sup>9</sup> Sie anerkennen das Kind als Rechtssubjekt, dessen Wohl als vorrangig zu berücksichtigen ist (Artikel 3 KRK). Die KRK beinhaltet allgemeine Umsetzungsaufgaben wie beispielsweise Sensibilisierungsarbeiten zum Inhalt der Konvention (Artikel 42 KRK).<sup>10</sup> Ansonsten werden in Einzelgarantien die verschiedenen Lebensbereiche des Kindes geregelt. Während ein Teil der Garantien, beispielsweise Artikel 12 der KRK zum Anhörungsrecht, konkret genug formuliert sind, damit sie dem einzelnen Kind unter bestimmten Bedingungen einen ge-

---

<sup>7</sup> SR 0.103.1; SR 0.103.2

<sup>8</sup> SR 0.101

<sup>9</sup> Vgl. Präambel der Kinderrechtskonvention; BBl 1994 V 11

<sup>10</sup> Biaggini 2001: 28

richtlich einklagbaren Anspruch einräumen,<sup>11</sup> haben viele Bestimmungen den Charakter von sozialpolitischen Zielvorgaben.

Der UNO-Pakt I umfasst einzelne Rechte und Garantien wie Schutz vor wirtschaftlicher und sozialer Ausbeutung oder Altersgrenzen für Lohnarbeit. Der UNO-Pakt II garantiert die klassischen Menschenrechte (persönliche Freiheit, Meinungsfreiheit usw.), diese sind grösstenteils unmittelbar anwendbar.

### 2.3.2 Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die Bundesverfassung beinhaltet mehrere Normen zur Kinder- und Jugendpolitik. Alle Menschen sind gemäss Artikel 8 Absatz 1 BV vor dem Gesetz gleich, dieses Gleichheitsgebot gilt somit auch für alle Kinder und Jugendlichen unabhängig von ihrem Alter. Die Rechtsgleichheit soll Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandeln (relative Gleichbehandlung).<sup>12</sup> Kinder und Jugendliche in der Schweiz wachsen in unterschiedlichen sozialen Umfeldern auf. Dies verletzt das Gleichheitsgebot jedoch nicht, wenn nicht einem Teil der Kinder und Jugendlichen Grundrechte gemäss Verfassung oder Ansprüche aus dem Völkerrecht verwehrt werden (z.B. das Recht auf Bildung). Konkret betrifft dies im Moment nur das Anhörungsrecht gemäss Artikel 12 KRK.

Der Bundesrat bekräftigte in der Botschaft zum KJFG, dass der diskriminierungsfreie Zugang zu Bildungs- und Ausbildungsplätzen für alle qualifizierten Jugendlichen zu gewährleisten ist und benachteiligten jungen Menschen gleiche Chancen zu eröffnen seien. Zudem verlangte der Bundesrat, den Zugang zu den Aktivitäten der ausserschulischen Jugendarbeit für alle Kinder und Jugendliche zu ermöglichen.<sup>13</sup>

Artikel 11 BV ist als Grundrecht für Kinder und Jugendliche konzipiert und schützt den Anspruch auf Unversehrtheit und die Förderung der persönlichen Entwicklung. Das Kindeswohl erhält dadurch Verfassungsrang in einem umfassenden Sinn und fordert die rechtsanwendenden Behörden auf, den besonderen Schutzbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen Rechnung zu tragen.<sup>14</sup> Der Schutz und die Förderung von Familien, Kindern und Jugendlichen sowie die Unterstützung bei Aus- und Weiterbildung von Kindern und Jugendlichen (Artikel 41 lit c, f und g BV) legen nicht einklagbare Staatszielbestimmungen fest, welche Bund und Kantone im Rahmen ihrer Kompetenzen verwirklichen. Artikel 41 BV ist gemäss dessen Absatz 4 nicht justiziabel.

Artikel 67 BV beauftragt einerseits den Bund und die Kantone, den besonderen Bedürfnissen von Kindern und Jugendlichen Rechnung zu tragen. Andererseits erhält der Bund die (freiwillige) Kompetenz, Massnahmen in der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Die Massnahmen umfassen insbesondere Finanzhilfen der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit sowie die Förderung der Kompetenzentwicklung betroffener Fachstellen von Privaten und der Kantone. Mit diesen Massnahmen hat der Bund seine verfassungsrechtlichen Kompetenzen ausgeschöpft. Eine koordinierende oder gar steuernde Rolle kann der Bund aufgrund verfassungsrechtlicher Schranken nicht wahrnehmen. Sein Engagement ist demnach subsidiär.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> BGE 124 III 90

<sup>12</sup> Ausnahmen sind hier das Stimm- und Wahlrecht sowie die Gleichbehandlung von Mann und Frau (absolute Gleichbehandlung).

<sup>13</sup> Vgl. Botschaft KJFG: BBl 2010 6814 und 6839

<sup>14</sup> BGE 132 III 359 E. 4.4.2; BGE 126 II 377 E. 5d

<sup>15</sup> Ausführliche Darstellung in Bundesrat 2012a: 7 f.; Bericht WBK-N 2013: 7 f.

### **2.3.3 Gesetze auf Bundesebene**

Trotz enger verfassungsmässiger Grenzen bestehen im Bundesrecht einige gesetzliche Grundlagen, die Bereiche der Kinder- und Jugendpolitik betreffen. Am grössten ist sicher der Einfluss der Bundesgesetzgebung aufgrund der zivilrechtlichen Generalkompetenz (ZGB) im Bereich Kinder- und Jugendschutz. Ergänzt wird dies durch das Kinder- und Jugendförderungsgesetz sowie einige Artikel in weiteren die Kinder und Jugendlichen nicht als Hauptzielgruppe betreffenden juristischen Grundlagen (vgl. die Erklärungen zur Kinder- und Jugendpolitik im weiteren und engeren Sinn in Kapitel 2.2).

#### **2.3.3.1 Kinder- und Jugendförderungsgesetz**

Das Kinder- und Jugendförderungsgesetz (KJFG) ist seit dem 1. Januar 2013 in Kraft und findet seine verfassungsrechtliche Grundlage in Artikel 67 Absatz 2 BV. Gefördert werden gemäss KJFG Einzelorganisationen und Dachverbände der verbandlichen und offenen ausserschulischen Arbeit, die Aus- und Weiterbildung im Hinblick auf eine Leitungsfunktion in Jugendorganisationen sowie Modellvorhaben und Partizipationsprojekte von privaten und öffentlichen Trägerschaften.

Inhaltlich strebt der Bund mit dem KJFG eine Verstärkung des Integrations- und Präventionspotenzials seiner Kinder- und Jugendförderung an und will offene und innovative Formen der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen ausbauen.<sup>16</sup> Zu diesem Zweck kann der Bundesrat etwa bei den Modell- und Partizipationsprojekten (Art. 8) für die Gewährung von Finanzhilfen thematische Schwerpunkte und Zielvorgaben festlegen. Dasselbe gilt auch für Finanzhilfen für die Aus- und Weiterbildung (Art. 9), Modellvorhaben von Kantonen und Gemeinden (Art. 11) sowie die Anschubfinanzierung der kantonalen Kinder- und Jugend-Politiken (Art. 26), wobei die in diesen Fällen abzuschliessenden Vereinbarungen mit den Organisationen oder Behörden ein gemeinsames Aushandeln der thematischen Schwerpunkte und Zielvorgaben vorsehen.

Die auf acht Jahre befristete Anstossfinanzierung zugunsten der Kantone für den Aufbau und die konzeptuelle Weiterentwicklung ihrer Kinder- und Jugendpolitik in den Bereichen Förderung, Schutz und Mitwirkung erlaubt es dem Bund, die Kantone in ihren Bemühungen einer Strategieentwicklung im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik zu unterstützen.

Weitere Schwerpunkte des KJFG sind der Informations- und Erfahrungsaustausch mit den Kantonen sowie mit anderen kinder- und jugendpolitischen Akteuren und die Koordination auf Bundesebene.

Schliesslich ist im KJFG der Aufgabenbereich der vom Bundesrat bestellten Eidgenössischen Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ geregelt. Die EKKJ soll u.a. den Bundesrat in kinder- und jugendpolitischen Belangen beraten, die Situation der jungen Generation beobachten, bei Bedarf Massnahmen vorschlagen und die Öffentlichkeit für die Anliegen von Kindern und Jugendlichen sensibilisieren.

#### **2.3.3.2 Verordnung über den Schutz von Kindern und Stärkung der Kinderrechte**

Am 1. August 2010 ist die Verordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte in Kraft getreten.<sup>17</sup> Sie stützt sich auf Artikel 386 StGB und gibt dem Bund die Möglichkeit, zur Verhinderung von Straftaten und Vorbeu-

---

<sup>16</sup> Vgl. Botschaft KJFG: BBl 2010 6805

<sup>17</sup> SR 311.039.1

gung von Kriminalität selber Massnahmen zu ergreifen oder Massnahmen von Dritten zu unterstützen. Der präventive Ansatz muss sich eng an der Kriminalprävention ausrichten und einen genügenden Zusammenhang der damit verbundenen Massnahmen aufweisen. Trotz des weitreichenden Handlungsspielraums der Norm bietet Artikel 386 StGB somit keine hinreichende gesetzliche Grundlage zur Durchführung von Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen und der Stärkung der Kinderrechte.<sup>18</sup> Dies schränkt den Geltungsbereich insbesondere im Bereich der Kinderrechte stark ein, da hier nur Artikel 19 (Schutz vor Gewaltanwendung, Misshandlung und Verwahrlosung) und 34 KRK (Schutz vor sexuellem Missbrauch) einen genügenden direkten Bezug zum Strafrecht aufweisen. Zudem können wichtige Präventionsbereiche wie z.B. Suizid bei Jugendlichen auf der Grundlage dieser Verordnung nicht bearbeitet werden, weil Suizid kein Straftatbestand ist. Ungeachtet dessen stützen sich auch die beiden nationalen Programme "Jugend und Gewalt" sowie "Jugend und Medien" auf diese Verordnung.

Der Bund kann auf der Basis der Verordnung über den Schutz von Kindern und zur Stärkung der Kinderrechte privaten, nicht gewinnorientierten Organisationen Finanzhilfen gewähren für Programme, regelmässige Aktivitäten und Projekte, die gesamtschweizerisch durchgeführt werden oder örtlich übertragbar und unabhängig von der jeweiligen kantonalen oder kommunalen Verwaltungsstruktur durchführbar sind.<sup>19</sup>

### 2.3.3.3 Zivilrechtlicher Kindesschutz

Der zivilrechtliche Kindesschutz ist im ZGB geregelt und beinhaltet Gesetzesbestimmungen zum Familien- sowie Kinder- und Erwachsenenschutzrecht. Das staatliche Eingriffsrecht im zivilrechtlichen Kindesschutz ist bundesrechtlich abschliessend bestimmt und wird von den Kantonen umgesetzt.

Das neue Kinder- und Erwachsenenschutzrecht ist seit dem 1. Januar 2013 in Kraft.<sup>20</sup> Vor dieser Revision organisierten die Kantone die zuständigen Behörden inhaltlich und personell unterschiedlich.<sup>21</sup> Neu handelt in allen zivilrechtlichen Anordnungen eine professionelle Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde (KESB), deren Organisation bleibt jedoch den Kantonen vorbehalten. Das Erfordernis einer professionellen Fachbehörde konnte durch diese Harmonisierung schweizweit umgesetzt werden, die Fachbehörden stehen im Gegensatz zu früher auch meistens adäquaten Einzugsgebieten vor.<sup>22</sup> Als Begründung hatte der Bundesrat die immer grösseren komplexen sozialen Probleme angefügt und auf die hohen professionellen Anforderungen an eine Fachbehörde hingewiesen.<sup>23</sup>

Die Artikel 440 bis 442 ZGB regeln die Einrichtung der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden. Die drei Artikel sind legislativ als Grundsatzgesetzgebung konzipiert, d.h. dass der Bund nur wenige, relativ offen formulierte zentrale Grundsätze zur Einrichtung der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde als verbindlich vorgibt und damit den Kantonen bei der Umsetzung grösstmögliche Freiheit lässt. So ist gewährleistet, dass kantonal unterschiedliche Gegebenheiten respektiert und flexible Lösungen möglich sind.

Im Artikel 317 ZGB sind die Kantone aufgefordert, die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des zivilrechtlichen Kindesschutzes, des Jugendstrafrechts und der übrigen Jugendhilfe mittels geeigneter Vorschriften zu sichern. Dies ist aktuell noch nicht in allen Kantonen umgesetzt, weil die unbestimmte Formulierung der Norm ("geeignete Vorschriften") sehr unterschiedlich

---

<sup>18</sup> Vgl. Bericht Bundesrat 2008: 16

<sup>19</sup> Ausführlich Bundesrat 2012a: 35 f.; Bericht WBK-N 2013: 9

<sup>20</sup> Ausführlich Bundesrat 2012a: 35 f.; Bericht WBK-N 2013: 9

<sup>21</sup> Z.B. Gerichte, Regierungsstatthalter oder die ehem. Vormundschaftsbehörden

<sup>22</sup> Ausnahmen sind VS und TI mit Kreisen unter 10'000 Einwohnern und dementsprechend kleinen Fallzahlen.

<sup>23</sup> Vgl. Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht) vom 28. Juni 2006, BBl 2006 7073 f.

angewendet wird,<sup>24</sup> nur gerade in der Hälfte aller Kantone liegen dazu spezifische gesetzliche Grundlagen vor. Seine Entsprechung findet dieser Artikel in Artikel 20 des Jugendstrafrechts (JStG): Hierbei sind die Jugendstrafbehörden angehalten, mit den Zivilbehörden im Einzelfall zusammenzuarbeiten und ggf. ihre Arbeit zu koordinieren.

#### **2.3.3.4 Auswahl weiterer rechtlicher Grundlagen auf Bundesebene**

Wie oben bereits dargelegt, beziehen sich verschiedene Bestimmungen in weiteren Rechtsgrundlagen des Bundes auf Kinder und Jugendliche. Da diese Erlasse aber nicht zur Kinder- und Jugendpolitik im engeren Sinn gehören, mag eine Auswahl zur Abrundung genügen.

Ein erstes Beispiel ist das Arbeitsgesetz (ArG)<sup>25</sup> mit der Jugendarbeitsschutzverordnung 5 (ArGV 5)<sup>26</sup>. Die einschlägigen Artikel regeln den Schutz von Kindern und Jugendlichen im beruflichen Kontext, also z.B. Arbeits- und Ruhezeiten. Hier liegt die Regelungskompetenz beim Bund, die Aufsicht bei den Kantonen. Dies hat sich bewährt.

Artikel 118 BV weist dem Bund die Kompetenz zum Erlass von Massnahmen zum Schutz der Gesundheit zu, folglich obliegt ihm u.a. die Zuständigkeit für Werbe- und Abgabebeschränkungen von Tabakwaren und alkoholischen Getränken. Aktuell ist nicht nur das neue Tabakproduktegesetz Gegenstand der politischen Debatten auf eidgenössischer Ebene, die Bundesversammlung revidiert zudem die Alkoholgesetzgebung.

Jugendliche sind von diesen Gesetzen betroffen, wenn es um Fragen des Abgabealters oder von Präventionsmassnahmen für spezifische Zielgruppen geht, etwa das Nationale Programm Alkohol (NPA).<sup>27</sup> Die strategische Leitung wird durch den Bund und die GDK wahrgenommen. Das Programm soll eine kohärente Alkoholpolitik verfolgen und auf den Ebenen von Bund und Kantonen dem problematischen Alkoholkonsum und der Alkoholabhängigkeit entgegenwirken. Dabei wurden der Jugendschutz und die Marktregulierung als zwei der zentralen Anliegen des Programms definiert. Von 2008 bis 2012 wurde der Jugendschutz durch die Etablierung von Schulungen für das Verkaufspersonal, die Einführung eines nationalen Leitfadens für Testkäufe und der systematischen Durchführung von Testkäufen zur Verbesserung des Vollzugs gestärkt. Von 2013 bis 2016 soll für die besondere Verletzlichkeit von Kindern und Jugendlichen durch alkoholische Getränke sensibilisiert werden.

Auch im Asylgesetz finden sich für Kinder und Jugendliche relevante Passagen, etwa bezüglich Anhörungsrecht oder Abwicklung der Verfahren mit nicht begleiteten minderjährigen Asylsuchenden.

#### **2.3.4 Kantonale Gesetzgebung**

Die Kantone verfügen bezüglich ihrer gesetzgeberischen Zuständigkeiten über eine Generalkompetenz. Daher sind sie befugt, vorbehaltlich der Beschränkung durch Bundesrecht eigene Gesetze zu erlassen.<sup>28</sup> Mögliche Bereiche für gesetzliche Regelungen in der Kinder- und Jugendpolitik sind insbesondere:<sup>29</sup>

- Organisation der Kinder- und Jugendpolitik
- Ziele und Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe

---

<sup>24</sup> Vgl. Bericht WBK-N 2013: 14

<sup>25</sup> SR 822.11

<sup>26</sup> SR 822.115

<sup>27</sup> [www.bag.admin.ch](http://www.bag.admin.ch) >Themen>Alkohol, Tabak, Drogen, Suchtmonitoring > Alkohol > Nationales Programm Alkohol

<sup>28</sup> Tschannen 2011: §16 Rz. 3

<sup>29</sup> Ausgenommen werden hier wegen ihrer Spezifität die gesetzlichen Grundlagen der stationären Jugendhilfe.

- Förderung, Schutz und Mitwirkung als Wirkungsziele der Kinder- und Jugendpolitik
- Koordinationsfragen
- Verfahrensfragen
- Jugendkommissionen
- Ausrichtung von Finanzhilfen

Diesen Handlungsspielraum nutzen die Kantone unterschiedlich: Sechs Kantone verfügen über umfassende, durch das Parlament erlassene Gesetze (BS, FR, JU, OW, VD, VS). Der Kanton BS revidiert zurzeit sein Jugendhilfegesetz, es wird dann das modernste und umfassendste kantonale kinder- und jugendpolitische Gesetzeswerk der Schweiz sein. Erwähnenswert ist auch der Kanton OW, der ein schlankes Gesetzwerk vorlegt, das alle wichtigen Bereiche umfasst. In dieser Gruppe regeln drei Kantone Ausführungsbestimmungen mittels Verordnung (BS, FR, JU), insbesondere die Organisation und Aufgaben von Jugendkommissionen.

In der zweiten Gruppe von fünf Kantonen fehlen einige Bereiche der Kinder- und Jugendpolitik oder sie sind nicht im formellen Sinne erlassen worden (BE, GE, NE, TI, ZH). Die Kantone GE und ZH haben legislativ vor allem Organisationsgesetze erlassen, die nur punktuell Leistungen des Staates beschreiben. Der Kanton NE beschränkt sich v.a. auf die Kinder- und Jugendförderung. Der Kanton BE verfügt über kein formell erlassenes Gesetz, aufgrund des Sozialhilfegesetzes erliess der Regierungsrat jedoch eine Verordnung, die materiell die Kinder- und Jugendförderung ähnlich wie NE regelt.

Fünf Kantone regeln spezifische Bereiche als Grundsatzgesetzgebung in ihren Sozialhilfegesetzen. AI und GL verfügen über identische Normen, beide Kantone koordinieren die Jugendhilfe und können Finanzhilfen für private Jugendarbeit und Jugendhilfe ausrichten. Der Kanton AG regelt nur die Ausrichtung von kommunalen Finanzhilfen für die ausserschulische Jugendarbeit, der Kanton SO führt eine Koordinationsstelle für Jugendfragen und legt in einer Kompetenznorm die Förderung der Jugendarbeit zuhanden der Gemeinden fest.

Drei Kantone regeln die Kinder- und Jugendpolitik durch knappe Normen innerhalb ihrer Einführungsgesetze zum ZGB (LU, SH, SG). Alle drei Kantone legen ausschliesslich die verpflichtende Zusammenarbeit gemäss Artikel 317 ZGB fest.

Bei den übrigen sieben Kantonen finden sich keine gesetzlichen Grundlagen der Kinder- und Jugendpolitik (AR, BL, GR, NW, TG, UR, ZG).

Weniger als die Hälfte der Kantone verfügt somit über gesetzgeberische Grundlagen, die ihre Kinder- und Jugendpolitik regeln oder die Organisation und das Verfahren festlegen.<sup>30</sup>

## 2.4 Aufgabenteilung in der Kinder- und Jugendpolitik

Der von der Schweiz gepflegte kooperative Föderalismus umfasst alle Formen der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen oder zwischen Bund und Kantonen. Sie kann freiwillig oder durch eine Norm des Bundesrechts vorgesehen sein.<sup>31</sup> Bundesrechtliche Grundlagen sind die Artikel 3 und 42 BV, Grundsatz in diesem abschliessend geklärten System ist das Subsidiaritätsprinzip.

Je nach Zusammenarbeitsform wird unterschieden in:

- Interkantonale Zusammenarbeit (horizontaler kooperativer Föderalismus)
- Grundsatzgesetzgebungskompetenz (vertikaler kooperativer Föderalismus)

<sup>30</sup> Frossard (2003:115) wies bereits vor 11 Jahren auf diese Tatsache hin.

<sup>31</sup> Vgl. Häfelin / Haller / Keller 2012: Rz. 1242

Einzelne kantonale Aufgaben konnten schon früh entweder gar nicht mehr gelöst werden oder überstiegen wegen ihrer Komplexität die kantonalen Handlungsmöglichkeiten. Gesamtgesellschaftliche Phänomene wie Armut, Gewalt, Sucht oder problematische Mediennutzungen verlangten einen regionalen, nationalen oder gar internationalen Massnahmenkatalog. Dieser Herausforderung begegneten die Kantone mit Konkordaten, d.h. interkantonalen Vereinbarungen. Beispiele für Konkordate sind diejenigen für soziale Einrichtungen (IVSE), Stipendien, Sonderpädagogik, HarmoS, Hooliganismus oder im Universitätswesen. Vorteile dieser Vereinbarungen sind die gemeinsame Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und die Angleichung kantonaler Rechtsordnungen.

Eine mildere Stufe der Eingriffsintensität in die kantonale Autonomie stellen die Empfehlungen der kantonalen Konferenzen dar. Sie sind keine verbindlichen Vorgaben, sondern wollen einen Harmonisierungseffekt erzeugen und zur politischen und fachlichen Debatte anregen.<sup>32</sup> Beispiele hierzu sind Empfehlungen der SODK zu Standards der Kinder und Jugendförderung, zur familienergänzenden Betreuung im Frühbereich, Empfehlungen der KOKES zum zivilrechtlichen Kinderschutz oder die Empfehlungen zu Jugendschutzkonzepten an Veranstaltungen.

Eine wichtige Rolle nehmen die kantonalen Konferenzen ein. Im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik unterstützt und koordiniert die SODK die kantonalen Sozialpolitiken. Sie vertritt die sozialpolitischen Anliegen der Kantone bei Bundesrat, Bundesverwaltung, Parlament und in der Öffentlichkeit.<sup>33</sup> Ihre beiden Fachkonferenzen, die Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung (KKJF) und die Konferenz der kantonalen Verantwortlichen für Kinderschutz und Jugendhilfe (KKJS), fördern den Austausch zwischen den kantonalen Ansprechpersonen und pflegen den Kontakt zum Bereich Kinder- und Jugendfragen des BSV.

Der vertikale kooperative Föderalismus beschreibt die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen innerhalb der jeweiligen verfassungsmässigen Kompetenzen. Dieser Wille nach Solidarität und Partnerschaft ist im Partnerschaftsartikel 44 BV festgelegt. Die Staatsform des Föderalismus soll sich als Form des Dialogs und der Kooperation verstehen.<sup>34</sup>

Zwischen alleiniger Kompetenzen von Bund oder derjenigen der Kantone ist die Grundsatzgesetzgebungskompetenz angesiedelt. Sie stellt strukturell die Äquivalenz zu Konkordaten im horizontalen kooperativen Föderalismus dar. Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz ermächtigt den Bund zur eingeschränkten Regelung eines bestimmten Sachbereiches. Damit will der Bund eine Harmonisierung im betreffenden Aufgabenbereich bewirken.<sup>35</sup> Den Kantonen bleibt dabei eine umfangreiche und detaillierte Regelungsmöglichkeit und sie behalten ihre Autonomie.

Der vertikale kooperative Föderalismus spielt im Bereich der KJ-Politik eine rudimentäre Rolle. Ein Beispiel sind die im Kapitel 2.3.3.3 vorgestellten Artikel 440 bis 442 ZGB, die in der Art einer Grundsatzgesetzgebung die Einrichtung der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden regeln.

---

<sup>32</sup> Vgl. [www.edk.ch](http://www.edk.ch) > Dokumentation > Empfehlungen

<sup>33</sup> [www.sodk.ch](http://www.sodk.ch)

<sup>34</sup> Vgl. Verfassungsbotschaft, BBl 1997 I 208

<sup>35</sup> Tschannen 2011: §20 Rz. 37

### 3 Systematisierungsansätze der Kinder- und Jugendpolitik

Auf der Grundlage der im Kapitel 2 vorgestellten rechtlichen Rahmenbedingungen setzen der Bund, die Kantone, die Städte und Gemeinden sowie NGOs eine breite Palette von Angeboten für Kinder und Jugendliche um. In der schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik existieren aber noch keine übergeordneten Modelle, die eine kohärente Gruppierung dieser Aktivitäten ermöglichen. Anhand der Wirkungsziele, dem so genannten Grundleistungskatalog der Kinder- und Jugendhilfe und der Konzeptualisierung der elektronischen Plattform des BSV lassen sich aber immerhin Eckpunkte benennen, die als Einteilungshilfen der Kapitel 4 - 7 dienen können. Diese drei Systematisierungsansätze sollen deshalb kurz skizziert werden.

#### 3.1 Die bundesrätlichen Ziele der Kinder- und Jugendpolitik

Die Handlungsbereiche der schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik basieren auf den strategischen Zielen Förderung, Schutz und Mitwirkung (Partizipation) der Kinder und Jugendlichen und wurden bereits in den Berichten des Bundesrats zur Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik und zur Kinder- und Jugendhilfe umrissen.<sup>36</sup> Was auf den ersten Blick eine einfach nachvollziehbare Einteilung zu sein scheint, erweist sich in der Praxis in den verschiedenen Sprachregionen der Schweiz als sehr komplex. So schliesst z.B. die Förderung von Kindern und Jugendlichen die Prävention hinsichtlich Schutz bereits mit ein, weil sie die Resilienz stärkt. Jede Form von Mitwirkung ist auch Förderung - ja selbst Massnahmen mit hoher Eingriffsintensität wie eine Fremdplatzierung beinhalten explizit einen Förderaspekt. Die Möglichkeit, sich aktiv einbringen, also partizipieren zu können, stärkt Kinder und Jugendliche und schützt sie damit auch. Zudem verstärkt die Mitwirkung die Compliance bei Massnahmen, namentlich im Bereich des Kinderschutzes.

Dieselben Aktivitäten werden deshalb in den Kantonen nicht in gleicher Art den Zielen Förderung, Schutz und Mitwirkung zugeordnet.

#### 3.2 Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe

In Erfüllung des Postulats Fehr (07.3725) hat der Bundesrat 2012 seinen Bericht "Gewalt und Vernachlässigung in der Familie: notwendige Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und der staatlichen Sanktionierung" vorgelegt.<sup>37</sup> Darin präsentiert er eine Systematik, die die Wirkungsziele Förderung und Schutz vereint und Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe definiert:

**Tabelle 1: Grundleistungskatalog der Kinder- und Jugendhilfe**

<b>A</b>	<b>Allgemeine Förderung von Kindern, Jugendlichen und Familien</b>
A1	Kinder- und Jugendarbeit
A2	Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung
A3	Elternbildung

<sup>36</sup> Bericht Bundesrat 2008 und 2012a

<sup>37</sup> Bundesrat 2012a: 23

<b>B</b>	<b>Beratung und Unterstützung zur Bewältigung allgemeiner Herausforderungen und schwieriger Lebenslagen</b>
B1	Beratung und Unterstützung für Kinder und Jugendliche
B2	Schulsozialarbeit
B3	Beratung und Unterstützung für Erziehende
<b>C</b>	<b>Ergänzende Hilfen zur Erziehung</b>
C1	Aufsuchende Familienarbeit: Sozialpädagogische Familienbegleitung
C2	Heimerziehung
C3	Familienpflege
<b>D</b>	<b>Abklärung</b>
<b>E</b>	<b>Fallführung</b>

Diese Übersicht orientiert sich einerseits an der Zugänglichkeit einer bestimmten Leistung und andererseits an der Intensität des Eingriffs in den sozialen Kontext. Der Zugang zu einer Leistung variiert, während z.B. bei der allgemeinen Förderung ein sehr offener Zugang besteht, ist dieser Zugang bei der Heimerziehung deutlich kleiner. Auf der anderen Seite ist bei einer Fremdplatzierung eines Kindes der Eingriff in seinen Alltag und sein soziales Umfeld sehr gross, während dieser z.B. in der Kinder- und Jugendarbeit minim ist. Die beiden Rubriken Abklärung und Fallführung in der Übersicht beziehen sich nicht auf Grundleistungen im eigentlichen Sinn des Wortes, sondern sind Methoden, um diese mit guter Qualität sicherzustellen.

Kinder- und Jugendhilfe umfasst also nicht nur Intervention bei bestehenden bzw. vermuteten Kindeswohlgefährdungen, sondern immer auch die Bereitstellung von frühen Unterstützungs- und Förderungsangeboten. Sie trägt somit sowohl zum Schutz als auch zur Förderung der Kinder und Jugendlichen bei. Es ist aber gut erkennbar, dass im Grundleistungskatalog das Wirkungsziel Mitwirkung genauso fehlt wie der Bereich der Kinderrechte.

### 3.3 Elektronische Plattform der Kinder- und Jugendpolitik

Der Bundesrat hatte bereits 2008 im Bericht "Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik" festgehalten, dass Informationen über Massnahmen im Bereich Kinder- und Jugendpolitik einfach zugänglich gemacht werden sollen.<sup>38</sup> Die bestehenden Plattformen (z.B. der einzelnen Bundesämter, der Jugendschutzprogramme des BSV, der Kantone oder einzelner NGOs) decken nur einen Teil der Kinder- und Jugendpolitik ab und geben daher keinen vollständigen Überblick.

Das am 1. Januar 2013 in Kraft getretene KJFG will u.a. diese Lücken schliessen. Artikel 18 KJFG in Verbindung mit Artikel 22 KJFV<sup>39</sup> sieht eine elektronische Plattform vor, die einen regelmässig aktualisierten Überblick über die schweizerische Kinder- und Jugendpolitik bereitstellen soll. Bei der Entwicklung der elektronischen Plattform ist das Bundesamt für Sozialversicherungen mit der SODK und den Kantonen eine strategische Partnerschaft eingegangen. Die elektronische Plattform soll Ende 2015 online gehen.

<sup>38</sup> Bericht Bundesrat 2008: 31

<sup>39</sup> Kinder- und Jugendförderungsverordnung SR 446.11

Die wichtigste Zielgruppe der Plattform sind die Mitarbeitenden der zuständigen staatlichen Stellen (Bundesstellen, Kantone, Städte und Gemeinden sowie interkantonale Konferenzen). Sie liefern auch die relevanten Informationen zuhanden der Plattform. Andere Nutzer und teilweise auch Lieferanten von Informationen und Fachwissen sind private Trägerschaften der Kinder- und Jugendpolitik, z.B. Leistungsvertragspartner des Bundes. Aktuell ist ein externer Mandatspartner dafür besorgt, die Daten zu sammeln und in eine geeignete Systematik zu bringen, die zusammen mit dem BSV entwickelt wird. Das BSV seinerseits hat in Zusammenarbeit mit der SODK die Kantone gebeten, für den Aufbau der Plattform Ansprechstellen zu benennen, die zudem die Triage im Informationsaustausch zwischen Bund und Kantonen übernehmen können. Auf Ebene Bund hat das BSV eine interdepartementale Gruppe Kinder und Jugendliche ins Leben gerufen, um einen Überblick über die in den verschiedenen Ämtern angesiedelten KJ-Aktivitäten zu gewinnen und diese in die Plattform zu integrieren.

## 4 Wirkungsziel Förderung

Die Kinder- und Jugendförderung bezweckt das schrittweise Einüben von Selbstständigkeit, Autonomie und sozialer Verantwortung von Kindern und Jugendlichen, damit sie sich sozial, kulturell und politisch integrieren können. Dabei kommt dem Zusammenspiel von Betreuung, Erziehung und Bildung in familiären, extra-familiären, schulischen und ausserschulischen Bezügen grosse Bedeutung zu. Wichtigste Akteure sind die Jugendverbände und die Jugendorganisationen, Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit sowie öffentliche Stellen auf kantonaler und kommunaler Ebene.<sup>40</sup> Die verbandliche Kinder- und Jugendarbeit wird v.a. von Privaten getragen (z.B. Pfadi, Blauring, Cevi), während es sich bei den Trägern der offenen Kinder- und Jugendarbeit (z.B. Jugendtreffs, aufsuchende Jugendarbeit) in erster Linie um Gemeinden und Kirchgemeinden handelt.

### 4.1 Förderung der Entwicklung und Autonomie

Der Bund richtet auf der Basis des Kinder- und Jugendförderungsgesetzes (KJFG) Finanzhilfen in der Höhe von CHF 10.3 Mio. an private Trägerschaften aus, die sich gesamtschweizerisch oder mindestens sprachregional der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen widmen. 2013 unterstützte er konkret 93 Jugendorganisationen mit Strukturbeiträgen. Er beteiligt sich auch an der Aus- und Weiterbildung von Leitenden der Jugendorganisationen und hat hierzu 26 Leistungsverträge abgeschlossen. Ferner unterstützt der Bund mehrere Dutzend Modellprojekte von privaten oder öffentlichen Trägerschaften mit dem Ziel, innovative Ansätze der Kinder- und Jugendförderung in andere Landesteile übertragen zu können. Darüber hinaus unterhält der Bund Leistungsverträge mit aktuell sieben Dachorganisationen der Jugendarbeit, die gesamtschweizerisch tätig sein müssen (SAJV, doj, dsj, Inter-mundo und Petzi sowie ab 2015 neu Fanarbeit Schweiz und LIFT).

Darüber hinaus beteiligt sich der Bund an internationalen Aktivitäten der Kinder- und Jugendförderung. Das EU-Programm "Jugend in Aktion" als Teil von Erasmus+ eröffnet Jugendlichen und jungen Erwachsenen von 13 bis 30 Jahren die Möglichkeit, alleine oder in Gruppen innerhalb der EU und in benachbarten Ländern zu leben, sich an Projekten zu beteiligen und non-formale Kompetenzen weiter zu entwickeln.

Die Kantone richten teilweise Finanzhilfen an Organisationen der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit aus, sie unterstützen Projekte und übernehmen kantonsintern eine Vernetzungs- und Koordinationsfunktion. Gemäss einer Studie von May / Wiesli unterscheiden sich die kantonalen Aktivitäten von Kanton zu Kanton:<sup>41</sup> Das Spektrum reicht von Kantonen mit einer etablierten, gut ausgebauten Förderpolitik und spezialisierten kantonalen Fachstellen (BE, BS, GE, TI und VS) bis hin zu Kantonen, die im Bereich der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit gar keine Aufgaben wahrnehmen bzw. keine aktive Förderpolitik betreiben (AI, BL, GR). Sechs Kantone (BL, GR, OW, SO, ZG und ZH) haben die Kinder- und Jugendförderung via Leistungsvereinbarung an eine nichtstaatliche Organisation übertragen. Der Kanton NW hat seine Aktivitäten im Bereich der Jugendförderung im Jahr 2011 eingestellt.<sup>42</sup>

Interkantonal fördert die Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung (KKJF) - eine fachtechnische Konferenz der SODK - den fachlichen Austausch und den Kontakt zwischen den Kantonsdelegierten. Empfehlungen der Konferenz wie beispielsweise die im Jahre 2008 verabschiedeten Standards der Kinder- und Jugendförderung sind jedoch für die Kantone nicht verbindlich.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Ausführlich Botschaft KJFG, BBI 2010 6810 f.

<sup>41</sup> Vgl. May / Wiesli 2009: 10

<sup>42</sup> [www.sodk.ch](http://www.sodk.ch) > Deutsch > KKJF > Kantone (Stand: 21.8.2014).

<sup>43</sup> Vgl. KKJF 2008 / 2010

## **4.2 Geplante Arbeiten des Bundes im Bereich Förderung**

2017 / 2018 ist eine Evaluation der Umsetzung des Kinder- und Jugendförderungsgesetzes vorgesehen. Diese wird einerseits die Ausrichtung der Finanzhilfen an die ausserschulische Kinder- und Jugendarbeit auswerten. Andererseits wird sie die Entwicklungen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik sowie die Förderung des Informations- und Erfahrungsaustausches und der Kompetenzentwicklung auf gesamtschweizerischer Ebene beleuchten.

## 5 Wirkungsziel Schutz

Die Bereitstellung des Grundleistungsangebots der Kinder- und Jugendhilfe liegt in erster Linie in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden. Während in der lateinischen Schweiz und den Kantonen Bern, Basel-Stadt und Zürich die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe mehrheitlich in kantonale Zuständigkeit fallen, weisen die übrigen Kantone der Deutschschweiz einen höheren Anteil an Aufgaben aus, welche in den Kompetenzbereich der Gemeinden fallen.<sup>44</sup> Einzelne Kantone haben Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe mittels Leistungsverträge an verwaltungsexterne Stellen übertragen. So hat z.B. der Kanton Zug eine private Trägerschaft damit beauftragt, ein kantonales Kompetenzzentrum für Kindes- und Jugendschutz sowie für die Jugendförderung zu führen.<sup>45</sup>

Auf Bundesebene finden sich keine rechtlichen Bestimmungen über die Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe.<sup>46</sup> Das Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (OHG)<sup>47</sup> ist das einzige Gesetz, das Minderjährigen einen Rechtsanspruch auf Leistungen zuweist. Es sorgt für ein in allen Kantonen verfügbares Angebot an Beratungsstellen, das sich allerdings nur an Minderjährige richtet, die bereits Opfer einer Straftat geworden sind. Es handelt sich dabei um ein spezifisches Beratungsangebot. Das ZGB regelt auf Bundesebene die Voraussetzungen und die unterschiedlichen Stufen des staatlichen Eingriffs in die Entscheidungsbefugnisse von Eltern hinsichtlich Pflege, Erziehung, Ausbildung und Aufenthalt ihrer Kinder. Das ZGB kann somit die rechtliche Basis sein für die behördliche bzw. gerichtliche Anordnung von Kinder- und Jugendhilfeleistungen, es enthält jedoch keine Bestimmungen zum Leistungsangebot an sich.

Die gesetzlichen Grundlagen auf Ebene der Kantone fokussieren auf diverse Teilgebiete der Kinder- und Jugendhilfe und weisen einen sehr unterschiedlichen Konkretisierungsgrad auf. Sie beschreiben mehrheitlich allgemeine Aufgaben und Zielsetzungen und sind nicht als Leistungsgesetze ausgestaltet. Folglich fehlen Bestimmungen zum Leistungsangebot.

Die Bestimmungen zur Kinder- und Jugendhilfe finden sich teilweise in Kantonsverfassungen, in kantonalen Einführungsgesetzen zum ZGB, in den kantonalen Sozialhilfegesetzen oder teilweise in kinder- und jugendspezifischen gesetzlichen Grundlagen. Innerhalb der Kantone bzw. Gemeinden verteilen sich die Zuständigkeiten für die einzelnen Kinder- und Jugendhilfeleistungen auf unterschiedliche Departemente (Sozial-, Bildungs- bzw. Erziehungs-, Gesundheits- und Justizdepartemente). Rund zwei Drittel aller Kantone verfügen in der Verwaltung über eine Fachstelle im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik resp. haben eine Delegierte oder einen Delegierten für Kinder- und Jugendfragen bezeichnet.<sup>48</sup>

Die Kinder- und Jugendhilfeleistungen werden somit in der Schweiz von verschiedensten Akteuren (Städte, Gemeinden, Kantone, Private, Bund) erbracht und finanziert. Es fehlt jedoch auf gesamtschweizerischer, regionaler und mehrheitlich auch auf kantonaler Ebene der Überblick über die bestehenden Leistungen und Angebote der Kinder- und Jugendhilfe.<sup>49</sup>

### 5.1 Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung

Bei den Angeboten der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung handelt es sich um Krippen, Kindertagesstätten, Horte, Mittagstische, Tagesschulen und Tagesfamilien. Die Trägerschaft dieser Institutionen liegt meist bei Privaten, Gemeinden und Städten. Teilweise werden die Angebote von den Kantonen bzw. Gemeinden subventioniert.

---

<sup>44</sup> Vgl. Piller 2003: 7

<sup>45</sup> Vgl. Bundesrat 2012b: 24

<sup>46</sup> Bundesrat 2012a: 34 f.; Maud Piller / Schnurr 2013: 8

<sup>47</sup> SR **312.5**

<sup>48</sup> Vgl. Bundesrat 2012b: 24

<sup>49</sup> Bundesrat 2012a: 42 f.

Auch der Bund kann Finanzhilfen ausrichten. Das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (SR 861) ist seit dem 1. Februar 2003 in Kraft. Es handelt sich um ein Impulsprogramm, das die Schaffung zusätzlicher Plätze für die Tagesbetreuung von Kindern fördern soll, damit die Eltern Erwerbsarbeit bzw. Ausbildung und Familie besser vereinbaren können. Gemäss der neuesten Evaluation des Impulsprogramms konnte dieses Ziel erreicht werden: Die Betreuungseinrichtungen tragen viel zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie bei. Ohne Betreuungsplatz müsste rund die Hälfte der befragten Eltern die Erwerbstätigkeit aufgeben oder deutlich reduzieren.

Dieses Programm war zunächst bis Ende Januar 2015 befristet. Das Parlament hat jedoch in der Herbstsession 2014 einer Weiterführung zugestimmt, so dass das Angebot zusätzliche vier Jahre fortgesetzt werden kann, sofern kein Referendum dagegen ergriffen wird.

Der Bund richtet zudem gestützt auf Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV, SR 101) Finanzhilfen an den Verband Kinderbetreuung Schweiz aus und fördert damit den qualitativen und quantitativen Ausbau familien- und schulergänzender Kinderbetreuungsangebote.<sup>50</sup>

## 5.2 Beratung und Unterstützung für Kinder und Jugendliche

Eine wichtige Grundleistung der Kinder- und Jugendhilfe ist die Beratung und Unterstützung für Kinder und Jugendliche bei Alltagsproblemen, psychosozialen, gesundheitlichen oder emotionalen Problemen, Fragen zur Sexualität und Liebe, Konflikten in der Familie, mit Gleichaltrigen, Lehrpersonen, in Arbeit oder Ausbildung usw. bis hin zu Gewalterfahrungen innerhalb und ausserhalb der Familie.<sup>51</sup> Auch hier gibt es eine Vielfalt an unterschiedlichsten Beratungs- und Unterstützungsangeboten, die von verschiedenen Trägerschaften angeboten und finanziert werden. Der Bund subventioniert seit mehreren Jahren das Angebot "Beratung und Hilfe 147" der Stiftung Pro Juventute, welches sich an alle ratsuchenden Kinder und Jugendliche richtet.<sup>52</sup>

Zudem setzt das BSV zusammen mit der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV) die Europaratskampagne "No Hate Speech" gegen Hassreden im Internet um. Bei der Erarbeitung des Bundesratsberichts zum oben erwähnten Postulat Fehr (07.3725) war eine Bestandesaufnahme all dieser Beratungsangebote ein Thema. Da der Überblick über diese Angebote bereits auf Ebene Kantone fehlt, musste diese Idee zurückgestellt werden.

## 5.3 Schulsozialarbeit

Schulsozialarbeit bietet Kindern und Jugendlichen eine unabhängige Beratung bei Krisen und Konflikten in der Schule, in der Familie oder in anderen Lebenskontexten sowie projektartige Lern- und Bildungsgelegenheiten ausserhalb des Unterrichts. In der Romandie und im Tessin ist die Schulsozialarbeit - mit Ausnahme der Kantone Waadt und Genf - weniger verbreitet. An den französischsprachigen Volksschulen liegt die Zuständigkeit für sozialpädagogische Interventionen historisch bedingt bei Lehrpersonen, die zu Mediatorinnen und Mediatoren weitergebildet werden (*médiatrice / médiateur scolaire*).<sup>53</sup> In der Deutschschweiz wird die Schulsozialarbeit in der Regel von Fachpersonen der Sozialen Arbeit ausgeübt.

---

<sup>50</sup> Zusammenschluss des Verbands Kindertagesstätten der Schweiz (KiTaS) und des Schweizerischen Verband für Tagesfamilienorganisationen (SVT) per 22.11.2013

<sup>51</sup> Bundesrat 2012a: 25

<sup>52</sup> Auf der Grundlage der Verordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte.

<sup>53</sup> Vgl. die Antwort des Staatsrates des Kantons Freiburg auf das Postulat Raemy / Krattinger (P 2008.07; Schulsozialarbeit während der obligatorischen Schulzeit); Bohrer 2009.

Der Bund hat keine Kompetenzen im Bereich der Schulsozialarbeit. Diese obliegt vollumfänglich den Kantonen bzw. den Gemeinden. Die bestehenden Angebote der Schulsozialarbeit wurden in der Regel zunächst auf Gemeindeebene eingeführt und verantwortet. Die Trägerschaft der Angebote liegt in der deutschsprachigen Schweiz jeweils entweder bei der Schulverwaltung oder bei der Sozialverwaltung oder bei beiden. Angesichts der stark wachsenden Zahl der Angebote haben einige Kantone kantonale Koordinationsstellen eingerichtet, die sich teilweise auch finanziell am Angebot beteiligen.<sup>54</sup>

## 5.4 Aufsuchende Familienarbeit

Bei der aufsuchenden Familienarbeit werden Familien durch eine Fachperson zu Hause ambulant begleitet und unterstützt. Ziel ist es häufig, die Situation von Kindern und Jugendlichen innerhalb der Familie soweit zu verbessern, dass auf eine Fremdplatzierung verzichtet werden kann.<sup>55</sup> Die sozialpädagogische Familienbegleitung verfolgt einen systemischen Ansatz. Einerseits sollen die Erziehungsverantwortlichen lernen, ihre Rolle wirksamer wahrzunehmen. Andererseits werden die Kinder und Jugendlichen durch gezielte Förderung unterstützt. Kostenträger sind in den meisten Fällen die Gemeinden, seltener auch die Kantone, manchmal Private wie Stiftungen u.a.m. Der Bund engagiert sich im Bereich der sozialpädagogischen Familienbegleitung nicht.

## 5.5 Heimerziehung

Die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Heimen kann aus verschiedenen Gründen erfolgen: Manche Kinder und Jugendliche brauchen eine spezielle schulische Förderung oder therapeutische Unterstützung aufgrund einer körperlichen oder geistigen Behinderung bzw. einer Verhaltensauffälligkeit. Andere werden wegen Vernachlässigung oder Gewalt in der Familie platziert. Eine Platzierung kann aber auch aus jugendstrafrechtlichen Gründen geschehen. Die Zugänge zur Heimplatzierung erfolgen somit in sehr unterschiedlichen fachlich-gesetzlichen Kontexten. Historisch bedingt hat sich daraus eine fragmentierte Heimstruktur entwickelt mit teilweise separaten Aufsichts- und Finanzierungssystemen (Sonderschulsystem, Kinderschutzsystem, Jugendstrafvollzugssystem).<sup>56</sup>

Die Zuständigkeiten des Bundes beschränken sich auf finanzielle Betriebs- und Baubeiträge an Einrichtungen im Rahmen des Straf- und Massnahmenvollzugs. Alle anderen Aufgaben im Bereich der Heimerziehung obliegen den Kantonen. Aufgrund der unterschiedlichen fachlich-gesetzlichen Kontexte von Heimeinweisungen sind die Verantwortlichkeiten innerhalb der Kantone meist auf verschiedene Departemente verteilt und stützen sich auf mehrere gesetzliche Grundlagen (in den Bereichen Gesundheit, Bildung oder Erziehung, Sozialhilfe, Justiz). Nur einige Kantone verfügen über spezifische gesetzliche Bestimmungen zur stationären Kinder- und Jugendhilfe. Die Aufnahme von Personen mit besonderen Betreuungs- und Förderungsbedürfnissen in geeignete Einrichtungen ausserhalb ihres Wohnkantons ist durch die interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) geregelt.

## 5.6 Familienpflege

Bei der Familienpflege leben Kinder und Jugendliche in unterschiedlichen Formen von Pflegeverhältnissen bei Pflegeeltern (Dauerpflege, Wochenpflege, Tagespflege, Kurzzeitpflege

---

<sup>54</sup> Vgl. Baier / Schnurr (Hrsg.) 2008: 87 f.

<sup>55</sup> Schnurr 2012: 82 f.

<sup>56</sup> Blülle 2013: 13

ge).<sup>57</sup> Seit 1977 regelt auf Bundesebene die Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO)<sup>58</sup> die Bewilligung der Pflegeplätze und die Aufsicht über die Pflegeverhältnisse, welche den Kantonen bzw. Gemeinden obliegt. Die PAVO wurde revidiert und per 1. Januar 2013 resp. in Teilen per 1. Januar 2014 in Kraft gesetzt. Es besteht neu eine Melde- und Aufsichtspflicht bezüglich Organisationen, die Plätze in Pflegefamilien im In- und Ausland vermitteln, Pflegefamilien begleitend unterstützen, sie aus- und weiterbilden sowie Pflegekinder beraten und therapieren. Die revidierte PAVO verpflichtet die Kantone neu dazu, eine zentrale kantonale Behörde zu schaffen, welche die Meldungen entgegennimmt und die Anbieter dieser Dienstleistungen beaufsichtigt. Neu gilt auch eine Bewilligungspflicht für Platzierungen bis 18 Jahre und bereits ab einer Dauer von einem Monat.

Die Kantone setzen die Aufgaben der PAVO unterschiedlich um, das BJ konstatiert dazu: "Teilweise fehlt es innerhalb der Kantone an einer einheitlichen Pflegekinderpolitik sowie auch an der notwendigen Professionalität."<sup>59</sup> Die Finanzierungsmodelle sind sehr heterogen und unterscheiden sich von Kanton zu Kanton, teilweise werden auch innerhalb der Kantone je nach fachlich-gesetzlichem Kontext der Platzierung unterschiedliche Finanzierungsmechanismen angewendet mit je unterschiedlicher Lastenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Es fehlt Zatti und Kalbermatter zufolge eine umfassende, bedarfsgerechte regionale und nationale Planung und Steuerung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung.<sup>60</sup>

## 5.7 Abklärung und Fallführung

Die Beurteilung des Kindeswohls und des Hilfebedarfs von Kindern, Jugendlichen und Familien in Problemsituationen sowie die Begleitung der eingeleiteten Unterstützungsprozesse sind ebenfalls wichtige Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe. Bezüglich der Abklärung und Fallführung existieren weder bundesgesetzliche Regelungen noch gesamtschweizerische Qualitätsstandards.<sup>61</sup> So nehmen z.B. die Mitglieder der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden KESB die nötigen Abklärungen je nach Kanton selber vor oder delegieren sie an externe Abklärungsdienste (z.B. an Sozialdienste, Jugendsekretariate usw.).<sup>62</sup>

Zunehmend scheinen auch private Firmen mit Abklärungsaufgaben betraut zu werden, was aus fachlichen Kreisen kritisiert wird: Da es sich bei Abklärungen zum Kindeswohl um "staatliche Aufgaben par excellence"<sup>63</sup> handle, stelle sich bei Privaten die Frage nach der Legitimität zur Ausübung dieser Behördenfunktion. Ausserdem würden diese privaten Firmen nicht beaufsichtigt und müssten keine Bewilligung für ihre Abklärungsdienste vorweisen.

## 5.8 Geplante Arbeiten des Bundes im Bereich Schutz

In seinem Bericht von 2012 hat der Bundesrat betont, dass aus Sicht der Chancengleichheit alle Kinder, Jugendlichen und Familien in der Schweiz Zugang haben sollten zum Grundleistungsangebot der Kinder- und Jugendhilfe.<sup>64</sup> Er hat aufgezeigt, dass die Kinder- und Jugendhilfeleistungen jedoch je nach Kanton sehr unterschiedlich gesetzlich geregelt und in vielfältiger Weise formalisiert und institutionalisiert sind. Oft fehlt sogar innerhalb der Kantone

---

<sup>57</sup> Zatti 2005: 9 f.

<sup>58</sup> SR **211.222.338**; die Verordnung stützt sich auf Artikel 316 Absatz 2 ZGB.

<sup>59</sup> Bundesamt für Justiz 2010: 7

<sup>60</sup> Vgl. u.a. Zatti 2005: 56; Kalbermatter 2012: 16 f.

<sup>61</sup> Vgl. auch die Stellungnahme der KOKES vom 22.02.2013 zur parlamentarischen Initiative Amherd (07.402; Verfassungsgrundlage für ein Bundesgesetz über die Kinder- und Jugendförderung sowie über den Kinder- und Jugendschutz). <http://www.kokes.ch> > Deutsch > Dokumentation > Vernehmlassungen (Stand: 21.8.2014).

<sup>62</sup> Rosch 2011: 40 f.

<sup>63</sup> Artikel "Kinderschutz wird zum Geschäftsmodell" in der NZZ am Sonntag vom 08.09.2013.

<sup>64</sup> Bundesrat 2012a

der Überblick über das Leistungsangebot, was eine aktive Planung und Steuerung der Kinder- und Jugendhilfe und die Gewährleistung eines flächendeckenden Grundleistungsangebots erschwert. Der Bundesrat hat den Kantonen daher vorgeschlagen, ihre Kinder- und Jugendhilfesysteme zu analysieren und weiterzuentwickeln. Der Bund kann interessierte Kantone via Artikel 26 KJFG max. drei Jahre lang mit höchstens CHF 150'000.-- je Jahr unterstützen. Dabei gilt die 50%-Klausel, d.h., dass der Anteil des Bundes höchstens 50% der anrechenbaren Ausgaben ausmachen darf. Das BSV - welches für die Umsetzung des KJFG zuständig ist - wurde damit beauftragt, dem Bundesrat im Frühjahr 2017 Bericht zu erstatten über den Stand der Umsetzung der Massnahmen zur Kinder- und Jugendhilfe im Rahmen von Artikel 26 KJFG. Bereits in der ersten Vertragsperiode ab 2014 - 2016 konnten vier vertragliche Vereinbarungen mit Kantonen abgeschlossen werden, welche den Schwerpunkt ihrer Programme auf die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe legen.

- Der Kanton Basel-Landschaft setzt ein Programm zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe um, welches u.a. Massnahmen im Bereich der Steuerung und Koordination sowie die Schaffung eines kantonalen Kinder- und Jugendhilfegesetzes vorsieht, die Zugänge zu den Leistungen überprüft, bestehende Angebotslücken identifiziert und die Weiterentwicklung des Leistungsangebots vorbereitet.
- Der Kanton Bern fokussiert in seinem via Artikel 26 KJFG unterstützten Programm auf den Bereich der ergänzenden Hilfen zur Erziehung. Es beinhaltet eine Bestandsaufnahme sowie die Ausarbeitung eines einheitlichen Finanzierungsmodells wie auch die Harmonisierung der Aufsichtspraxis im Bereich der Heimerziehung und der Familienpflege.
- Der Kanton Uri setzt sich in seinem Programm u.a. das Ziel, die Steuerung und Koordination in der Kinder- und Jugendhilfe zu verbessern, die Bildungs-, Beratungs- und Unterstützungsangebote für Kinder, Jugendliche und Eltern auszubauen und Private und Gemeinden bei der Weiterentwicklung der offenen und verbandlichen Kinder- und Jugendarbeit zu unterstützen.
- Der Kanton Wallis möchte mit seinem Jugendobservatorium ein Instrument schaffen, das einem interdisziplinären Expertenteam ermöglicht, Bedürfnisse in der Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu erkennen, Handlungsalternativen zu diskutieren und den politischen Behörden zielführende Massnahmen dazu vorzuschlagen.

Verhandlungen mit vier weiteren Kantonen, die ab 2015 - 2017 mit Hilfe der Unterstützung des Bundes ihr Engagement in der Kinder- und Jugendhilfe verstärken möchten, laufen (VD, FR, NE, SZ).

Weiter wird die geplante elektronische Informationsplattform zur Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz u.a. einen Überblick über die Kinder- und Jugendhilfe in den Kantonen sowie in ausgewählten Städten und Gemeinden beinhalten, die aktuellen Entwicklungen aufzeigen und über die Aktivitäten auf Bundesebene informieren. Parallel dazu und in Zusammenarbeit mit dem BSV lässt das BJ ein Informatiktool entwickeln, mit dem eine gesamtschweizerische Übersicht über die Angebote im Bereich der Heimerziehung erstellt werden soll.

## 5.9 Nationale Jugendschutzprogramme

Vandalismus und Gewalttaten von Jugendlichen im öffentlichen Raum, Mobbing in der Schule, sexuelle Gewalt unter Jugendlichen sowie Gefahren, die mit der Nutzung von digitalen Medien verbunden sind, beschäftigen seit 2007 in zunehmendem Mass Öffentlichkeit, Politik und Fachwelt. Im schweizerischen Parlament wurden seither über 50 politische Vorstösse eingereicht, die den Zusammenhang zwischen Gewaltverhalten und Gewaltkonsum thematisieren, eine stärkere Regulierung von digitalen Medien und die Verstärkung von Präventi-

onsmassnahmen oder eine Erweiterung der heutigen Bundeskompetenz im Bereich des Kinder- und Jugendschutzes fordern. Der Bundesrat hat mit dem Bericht "Jugend und Gewalt - Wirksame Prävention in den Bereichen Familie, Schule, Sozialraum und Medien" vom 20. Mai 2009 eine Auslegeordnung bezüglich der oben angesprochenen Phänomene erstellt. Der Bericht kam zum Schluss, dass in der Schweiz zwar viele Präventionsmassnahmen bereits bestehen, ein systematischer Überblick aber fehlt und es wenig Wissen darüber gibt, welche Massnahmen wirksam sind.

Der Bundesrat hielt es für angezeigt, sich im Rahmen seiner Kompetenzen für eine Stärkung des Kinder- und Jugendschutzes einzusetzen und lancierte am 11. Juni 2010 das Gesamtschweizerische Präventionsprogramm Jugend und Gewalt sowie das Nationale Programm Jugendmedienschutz und Medienkompetenzen (Jugend und Medien). Beide Programme sind bis Ende 2015 befristet und werden aktuell evaluiert.

### 5.9.1 Jugend und Gewalt

Massnahmen zur Gewaltprävention verfolgen das Ziel, Gewalttaten von Minderjährigen und jungen Erwachsenen zu verhindern und zu einer positiven Entwicklung von Jugendlichen und ihres Umfeldes beizutragen. Aufgrund der föderalen Aufgabenteilung im Feld der Kinder- und Jugendpolitik liegt die Verantwortung für die Konzeption und Durchführung von Massnahmen zur Gewaltprävention auf der kantonalen und kommunalen Ebene. Das Programm Jugend und Gewalt ist deshalb als gemeinsames Präventionsprogramm von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden konzipiert. Das Programm fördert den Austausch und die Vernetzung, unterstützt Pilotprojekte und bietet Hilfestellungen bei der Entwicklung, Umsetzung und Evaluation von Präventionsmassnahmen. Der Bund finanziert die Unterstützungsangebote auf nationaler Ebene. Kantone, Städte und Gemeinden bringen ihr Wissen in die gemeinsamen Programmaktivitäten ein und führen Projekte, Massnahmen und Veranstaltungen zur Gewaltprävention durch. Die Zusammenarbeit erfolgt über eine gemeinsame Steuergruppe, das Netzwerk der kantonalen und kommunalen Ansprechstellen für Gewaltprävention sowie Expertengruppen.

Eine Ende 2012 durchgeführte Zwischenevaluation bestätigt, dass das Programm kohärent konzipiert ist, über eine gut funktionierende Organisationsstruktur verfügt und die angebotenen Unterstützungsleistungen (Wissensbasis zur Gewaltprävention, Leitlinien zu Good Practice, Vernetzungsangebote, Unterstützung von Pilotprojekten) geschätzt werden.<sup>65</sup>

Auf Ebene der Kantone, Städte und Gemeinden wurden in den letzten fünf Jahren zahlreiche spezifische Strategien und Massnahmen zur Bekämpfung von Jugendgewalt entwickelt und umgesetzt. Die im Auftrag des BSV erstellte Bestandesaufnahme<sup>66</sup> zeigt, dass zehn Kantone über eine ausformulierte Gesamtstrategie bzw. sektorale Teilstrategien verfügen und ein Steuer- oder Koordinationsgremium eingesetzt haben. Neun eher ländlich geprägte Kantone haben gar keine Strategie zur Prävention von Jugendgewalt.

Ob Kantone über eine Strategie gegen Jugendgewalt verfügen und wie differenziert diese ist, hängt im Wesentlichen von der Häufigkeit und Art von Gewaltakten sowie deren Wahrnehmung ab. Entsprechend sind die kleineren, ländlicheren Kantone ohne urbanes Zentrum im Normalfall weniger aktiv. Bei der Umsetzung von Strategien in den Städten und Gemeinden werden oft verschiedene Massnahmen in den Präventionsfeldern Familie, Schule und Sozialraum miteinander kombiniert, z.B. im Bereich der Elternbildung, zur Förderung von sozialen Kompetenzen bei Kindern und Jugendlichen, zur Verbesserung des Schulklimas, gegen

---

<sup>65</sup> Trageser / Schultheiss / Von Stokar 2013: 36

<sup>66</sup> Vgl. Landert / Panchaud 2013: 11 f.; sowie Medienmitteilung vom 5.9.2013, online verfügbar auf der Website [www.jugendundgewalt.ch](http://www.jugendundgewalt.ch) > Medien.

Mobbing, zur niederschweligen Intervention bei Konflikten im öffentlichen Raum oder zur Gewaltprävention in Vereinen.<sup>67</sup>

Die bisher im Rahmen des Programms gesammelten Erfahrungen zeigen, dass diese Massnahmen zwar grundsätzlich zielführend sind, es vielerorts aber Verbesserungs- und Weiterentwicklungsbedarf gibt, was die Koordination und Wirkungsprüfung der Massnahmen betrifft. Offen ist auch, wie die Nachhaltigkeit gesichert werden kann. Schliesslich ist die Kooperation zwischen kantonalen Fachstellen und Behörden, die sich in den Bereichen Prävention, Intervention und Repression mit Jugendgewalt beschäftigen (z.B. Kinderschutzbehörden, Jugendarbeit, Schulsozialarbeit, Staatsanwaltschaft und Polizei) oft noch zu wenig formalisiert und klärungsbedürftig. Eine Zusammenarbeit dieser verschiedenen Stellen ist wichtig, da ein frühes, adäquates und koordiniertes Eingreifen oft Schlimmeres verhindern kann.

Im Hinblick auf den im Juni 2015 vorzulegenden Bundesratsbericht werden derzeit Empfehlungen und Massnahmenvorschläge in Bezug auf die oben dargestellten Herausforderungen erarbeitet. Gleichzeitig wird aufgrund der in der zweiten Hälfte 2014 durchzuführenden Schlussevaluation zu bewerten sein, wie nützlich die von Seiten Bund bereitgestellten Unterstützungsangebote sind, welcher Handlungsbedarf im Bereich der Gewaltprävention besteht und welche Rolle der Bund zukünftig wahrnehmen soll.

## **5.9.2 Jugend und Medien**

Der Kinder- und Jugendmedienschutz hat die Aufgabe, Kinder und Jugendliche vor schädlichen Einflüssen durch die Nutzung digitaler Medien zu schützen und eine altersgerechte sowie sichere Mediennutzung zu fördern. Dies kann sowohl durch erzieherische wie auch regulierende Massnahmen erfolgen.

Angesichts der rasanten Medienentwicklung sowie der Schwierigkeit, nationale Regulierungsmassnahmen insbesondere im Internet durchzusetzen, hat der Bundesrat die Förderung von Medienkompetenzen als vorrangige Jugendschutzmassnahme bezeichnet. Deshalb hat er 2010 das fünfjährige Programm Jugend und Medien in Zusammenarbeit mit der Medienbranche lanciert. Das Programm will dazu beitragen, dass Kinder und Jugendliche kompetent mit den Chancen und Gefahren von digitalen Medien umgehen und Eltern, Lehr- und Betreuungspersonen eine aktive Begleitrolle wahrnehmen.

Da zum Erreichen dieser Zielsetzung ein Zusammenwirken aller relevanten Kräfte in der Schweiz notwendig ist, ist es die Kernaufgabe des Programms, hierfür auf nationaler Ebene einen geeigneten Rahmen zu schaffen, die vielfältigen bestehenden Angebote zu bündeln und deren Weiterentwicklung zu fördern sowie mit der Wirtschaft, privaten Organisationen, Hochschulen und den zuständigen Stellen auf kantonaler und lokaler Ebene zusammenzuarbeiten. Die Zusammenarbeit erfolgt über die Steuergruppe des Programms, eine breit abgestützte Begleitgruppe, das Netzwerk der kantonalen Verantwortlichen für den Jugendmedienschutz sowie Arbeitsgruppen. Der Austausch und die Zusammenarbeit wird den bisherigen Programmerkahrungen zufolge sehr geschätzt und die Informations- und Unterstützungsangebote des Programms Jugend und Medien<sup>68</sup> sind stark nachgefragt.

### **5.9.2.1 Aktivitäten im regulierenden Kinder- und Jugendmedienschutz**

Für die Regulierung der unterschiedlichen Medienbereiche sind die Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen getrennt. Beim Bund liegt die Zuständigkeit für die Strafgesetzgebung sowie die Regulierungshoheit für die Bereiche Fernsehen, Radio, Telekommunikation

---

<sup>67</sup> Vgl. Landert / Panchaud 2013: 11 f.; sowie Massnahmendatenbank, online verfügbar auf der Website [www.jugendundgewalt.ch](http://www.jugendundgewalt.ch) > Bestandesaufnahme.

<sup>68</sup> Vgl. [www.jugendundmedien.ch](http://www.jugendundmedien.ch)

und Internet. Die Kantone sind für die Bereiche Film und Unterhaltungsmedien (elektronische Trägermedien) zuständig. Gleichzeitig übernehmen Branchenverbände (Film, Computerspiele, Telekommunikation, Mehrwertdienste, Internet) und einzelne Unternehmen selbstregulierende und präventive Aufgaben.

Der Bundesrat hat in seinem Bericht „Jugend und Gewalt“ vom 20. Mai 2009 die aktuelle Situation im Kinder- und Jugendmedienschutz analysiert und mit Verabschiedung des nationalen Programms Jugend und Medien am 11. Juni 2010 betont, dass er auf Bundesebene die notwendigen Regulierungsmassnahmen einleiten und entsprechende verfassungsrechtliche Grundlagen für den Kinder- und Jugendmedienschutz vorschlagen würde, sofern die Kantone und Branchenverbände ihre Aufgaben ungenügend wahrnehmen oder die von ihnen getroffenen Massnahmen nicht greifen. Entsprechende Evaluationen der bestehenden Regulierungsaktivitäten sind derzeit im Gange. Gleichzeitig wird geprüft, welche Herausforderungen für den Jugendmedienschutz aufgrund der Entwicklungs- und Nutzungstrends bestehen, an welchen Regulierungsmodellen aus dem Ausland sich die Schweiz orientieren könnte und für welche Problembereiche eine internationale Zusammenarbeit zu favorisieren ist.<sup>69</sup> Die Arbeiten werden von einer Expertengruppe bestehend aus Vertretern und Vertreterinnen des Bundes, der Kantone sowie der Wirtschaft begleitet.<sup>70</sup>

Erste Ergebnisse der Prüfarbeiten liegen vor und zeigen, dass sich das Spektrum möglicher Gefährdungen für Kinder und Jugendliche in den letzten Jahren stark erweitert hat (z.B. unzulässige und ungeeignete Inhalte, Gefahren im Bereich der internetgestützten Kommunikation, intransparente Erhebung und Verwendung von persönlichen Daten). Dies hängt mit der stark zunehmenden Mediennutzung ab einem frühen Alter, der stark zunehmenden Kommunikation über digitale Medien sowie den zeit- und ortsunabhängigen Nutzungsmöglichkeiten zusammen.<sup>71</sup>

Gleichzeitig kann festgehalten werden, dass in den letzten Jahren zwar wichtige Fortschritte im regulierenden Kinder- und Jugendmedienschutz erzielt wurden (z.B. Kommission Jugendschutz im Film, Entwicklung und Umsetzung von Selbstregulierungsmassnahmen in Form von „Codes of Conduct“ durch die Wirtschaft, Arbeiten auf Bundesebene), weiterhin aber grössere Regulierungslücken (z.B. im Online-Bereich), Regulierungsfehler (z.B. uneinheitliche oder fehlende gesetzliche Abstützung der Selbstregulierung) sowie Vollzugsprobleme (z.B. Verkaufskontrollen bzgl. Altersvorgaben von Filmen und Computerspielen) bestehen. Die Defizite sind durch die hohe Dynamik der Medienentwicklung, die weltumspannende Verfügbarkeit von Medieninhalten und Mediendiensten, die zersplitterten Zuständigkeiten von Bund, Kantonen und der Wirtschaft sowie historisch gewachsene Unterschiede in den Regulierungsansätzen je Medienbereich zu erklären. Um diesen Herausforderungen zukünftig besser begegnen zu können, fordern Experten und Expertinnen ein modernes und flexibles Schutzsystem. Lösungsansätze werden in der Kombination von staatlichen Eingriffen, von Selbstregulierungsmassnahmen der Wirtschaft sowie Massnahmen zur Förderung von Medienkompetenzen gesehen.

Bis im Juni 2015 will der Bundesrat zu einer Gesamteinschätzung kommen, welcher Regelungsbedarf auf Bundesebene besteht und wie die zukünftige Ausgestaltung des Kinder- und Jugendmedienschutzes in der Schweiz erfolgen soll. Dabei gilt es die vom Parlament überwiesenen Vorstösse zu berücksichtigen<sup>72</sup>, die den Kinder- und Jugendmedienschutz betreffen, sowie die Ergebnisse der in der zweiten Hälfte 2014 durchzuführenden Schlussevaluations des Programms Jugend und Medien.

---

<sup>69</sup> Siehe dazu unter [www.jugendundmedien.ch](http://www.jugendundmedien.ch) > Nationales Programm > Regulierung Mandat 1 und 4.

<sup>70</sup> Siehe dazu unter [www.jugendundmedien.ch](http://www.jugendundmedien.ch) > Nationales Programm > Regulierung Mandat 2 und 3. Die Veröffentlichung soll i.V. mit dem geplanten Bericht des Bundesrats im Juni 2015 erfolgen.

<sup>71</sup> Bundesamt für Sozialversicherungen 2013.

<sup>72</sup> Insb. Motion Bischofberger 10.3466 "Effektivität und Effizienz im Bereich Jugendmedienschutz und Bekämpfung von Internetkriminalität"; Motionen Hochreutener 07.3870 und Allemann 09.3422 betreffend Verbot von gewaltbeinhaltenden Computerspielen; Motion Savary 11.3314 "Pornografie im Internet"

### 5.9.2.2 Aktivitäten im erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutz

Das Engagement der Kantone im erzieherischen Jugendmedienschutz reicht von der Verankerung von Lernzielen in Lehrplänen über die Erarbeitung und Verbreitung von Informationsangeboten bis hin zu Sensibilisierungskampagnen. Je nach Fokus sind unterschiedliche Stellen für die Entwicklung und Umsetzung der kantonalen Strategien zuständig.

Eine im Auftrag des BSV erstellte Bestandesaufnahme der Informations-, Schulungs- und Beratungsangebote sowie der kantonalen Strategien im Bereich Jugendmedienschutz zeigt,<sup>73</sup> dass grössere Unterschiede in der Intensität, Verbreitung und Ausrichtung der ergriffenen Massnahmen bestehen. Diese sind je nach Kanton in den Politikbereichen Bildung, Gesundheitsförderung, Sicherheit oder Soziales angesiedelt. So wurden im Kanton Nidwalden unter Federführung der Gesundheits- und Sozialdirektion im Rahmen der Suchtprävention Massnahmen zur Förderung eines sicheren Umgangs mit digitalen Medien ergriffen. Im Kanton Bern hat die Erziehungsdirektion Leitplanken für die Integration von ICT<sup>74</sup> in den Schulen entwickelt. Gleichzeitig setzte die Gesundheits- und Fürsorgedirektion einen Schwerpunkt auf die Sensibilisierung von Mediengefahren.<sup>75</sup> Im Kanton Freiburg wurden verschiedene Massnahmen von Seiten der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport sowie der Sicherheits- und Justizdirektion unternommen.

Verallgemeinernd kann festgehalten werden, dass im Bildungsbereich im Zuge der Weiterentwicklung der Lehrpläne die Ausweitung der Medienbildung in der Schule verfolgt wird.<sup>76</sup> Im Gesundheits- und Sozialbereich stehen die Suchtprävention in Bezug auf Internet und Computerspiele sowie die Sensibilisierung und Beratung von Minderjährigen und Eltern im Mittelpunkt. Im Polizei- und Justizbereich liegt der Fokus auf der Kriminalprävention, da es mit dem Internet neue Problemscheinungen wie Cybermobbing und Sexting gibt, die mit regulierenden Massnahmen nur schwer zu kontrollieren sind. Die Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen von öffentlichen Stellen werden von privaten Organisationen wie Pro Juventute, Elternbildung Schweiz, Action Innocence u.a.m. ergänzt. Auch Firmen wie Swisscom und Microsoft<sup>77</sup> engagieren sich im Jugendschutz. Insgesamt existieren schweizweit derzeit rund 600 Informations-, Schulungs- und Beratungsangebote von über 200 Anbietern.<sup>78</sup>

Aufgrund der Vielzahl der Angebote bestehen von Seiten des Parlaments Forderungen nach einer besseren Koordination<sup>79</sup> sowie Harmonisierung<sup>80</sup>. Der Bundesrat hat in seinen Stellungnahmen jeweils darauf verwiesen, dass entsprechende Massnahmen von Seiten des Bundes im Rahmen des nationalen Programms Jugend und Medien für eine Pilotphase von fünf Jahren bereits ergriffen wurden. Es gilt deshalb abzuwarten, welche Ergebnisse damit erreicht werden. Im Lichte der Erkenntnisse der für die 2. Hälfte 2014 vorgesehenen Evaluation wird zu beurteilen sein, welcher zukünftige Handlungsbedarf besteht. Der Bundesrat hat sich bereit erklärt, im Rahmen der laufenden Evaluation zu klären, ob die Schaffung eines nationalen Kompetenzzentrums für den Umgang mit neuen Medien sinnvoll und notwendig ist.<sup>81</sup>

---

<sup>73</sup> Feller-Länzlinger / Niederhauser 2013: 19 f., siehe dazu auch [www.jugendundmedien.ch](http://www.jugendundmedien.ch) > Fachwissen > kantonale Strategien

<sup>74</sup> Informationen and Communication Technology

<sup>75</sup> [www.cybersmart.ch](http://www.cybersmart.ch)

<sup>76</sup> Lehrplan 21, Arbeitsgruppe ICT und Medien <http://www.lehrplan.ch/arbeitsgruppen>, Plan d'études romand, MITIC <http://www.plandetudes.ch/mitic>

<sup>77</sup> [www.medienstark.ch](http://www.medienstark.ch) sowie [www.security4kids.ch](http://www.security4kids.ch)

<sup>78</sup> Vgl. [www.jugendundmedien.ch](http://www.jugendundmedien.ch) > Beratung und Angebote

<sup>79</sup> Vgl. Motion Bischofberger 10.3466 "Effektivität und Effizienz im Bereich Jugendmedienschutz und Bekämpfung von Internetkriminalität"

<sup>80</sup> Vgl. Motion Tornare 13.3087 "Cybercriminalité"

<sup>81</sup> Vgl. Motion Amherd 14.3184 "Schaffung eines Kompetenzzentrums für den Umgang mit neuen Medien"

## 6 Wirkungsziel Mitwirkung

Mitwirkung (Partizipation) umfasst Mitsprache, Mitentscheidung und Mitgestaltung von Kindern und Jugendlichen in den sie betreffenden Entscheidungsprozessen. Partizipation soll die Integration von Kindern und Jugendlichen in die Gesellschaft fördern und sie insbesondere durch soziale Teilhabe in ihrer persönlichen Entwicklung stärken. Sie kann in verschiedenen Kontexten durchgeführt werden, direkt wie indirekt und in unterschiedlichen Konstellationen: z.B. im Elternhaus, in der Jugendarbeit, in Jugendtreffs, bei der Siedlungs- und Wohngestaltung und der Beteiligung an demokratischen Prozessen.

Bund und Kantone sind im Sinne der Sozialziele gemäss Artikel 41 BV aufgefordert, Kinder und Jugendliche in ihrer gesellschaftlichen Integration zu unterstützen.<sup>82</sup> Vier Kantone kennen eine gesetzlich verankerte allgemeine Förderung von Partizipation (BE, FR, OW, VD).<sup>83</sup>

Die Mitwirkung betrifft Kinder und Jugendliche sowohl auf der individuellen Ebene wie auch auf der gesellschaftlichen Ebene. Im Folgenden werden daher im Lichte der Kompetenzordnung das individuelle Anhörungsrecht, Partizipationsprojekte (Grundlage im KJFG) und die politische Partizipation genauer betrachtet und beschrieben.

### 6.1 Anhörungsrecht in Gerichts- und Verwaltungsverfahren

Kinder und Jugendliche haben gemäss Artikel 12 der KRK das Individualrecht, sich eine eigene Meinung zu bilden und diese zu äussern. Die Vertragsstaaten sind angehalten, diese angemessen zu berücksichtigen. Zu diesem Zweck wird dem Kind insbesondere Gelegenheit gegeben, in allen das Kind berührenden Gerichts- oder Verwaltungsverfahren angehört zu werden.<sup>84</sup> Dieser direkt anwendbare Artikel der UN-Kinderrechtskonvention hat auf unterschiedliche Weise Eingang in die nationale Gesetzgebung gefunden. In zivilrechtlichen Verfahren beispielsweise werden die Anhörung des Kindes sowie ein allfälliger Einsatz einer Kindsvertretung via Artikel 298 resp. Artikel 299 der Zivilprozessordnung (ZPO)<sup>85</sup> geregelt. Im Verwaltungsverfahren regelt beispielsweise Artikel 47 Absatz 4 Ausländergesetz (AuG)<sup>86</sup> die Anhörung von Kindern beim nachträglichen Familiennachzug. In Strafprozessen regelt Artikel 13 der Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (JStPO)<sup>87</sup> den Beizug von Vertrauenspersonen oder Artikel 154 der Strafprozessordnung (StPO)<sup>88</sup> die Einvernahme der betroffenen Kinder und Jugendlichen.

Das Bundesgericht hat entschieden, dass die Anhörung der Kinder in allen gerichtlichen Verfahren, in welchen Kinderbelange zu regeln sind, die Norm sein soll. Im Sinne einer Richtlinie sieht es eine Anhörung ab dem 6. Altersjahr vor.<sup>89</sup> Eine Praxisübersicht des Bundesamtes für Justiz zum Scheidungsrecht aus dem Jahre 2005 zeigte ein äusserst heterogenes Bild: Zum Teil wird die Anhörung sogar innerhalb eines Gerichts unterschiedlich gehandhabt.<sup>90</sup> Diese Heterogenität in eherechtlichen Verfahren erweist sich auch im Staatenbericht der Schweizer Regierung zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention aus dem Jahre 2012. Kinder werden selten systematisch angehört und die kantonale Praxis unterscheidet sich auch in der fachlichen Ausgestaltung der Anhörung grundlegend.<sup>91</sup>

---

<sup>82</sup> Bigler-Eggenberger 2008: Rz. 78

<sup>83</sup> Ferner haben sich auch schulische Beteiligungsformen etabliert. So kennen z.B. die Kantone Baselland und Zürich in Schulfragen ein gesetzlich verankertes Mitspracherecht für Kinder und Jugendliche.

<sup>84</sup> Vgl. Bericht WBK-N 2013: 12; Bucher 2013: 190; Althof 2007: 75.

<sup>85</sup> SR 272

<sup>86</sup> SR 142.20

<sup>87</sup> SR 312.1

<sup>88</sup> SR 312.0

<sup>89</sup> BGE131 III 553 E. 1

<sup>90</sup> Vgl. Bundesamt für Justiz 2005: 15

<sup>91</sup> Vgl. Bundesrat 2012b: 44

Im Kanton Genf werden beispielsweise alle Kinder ab 6 Jahren systematisch durch den Jugendschutzdienst angehört, während in den Kantonen Luzern, Waadt und Zug zwischen strittigen und unstrittigen Fällen unterschieden wird. Bei Letzteren wird dem betroffenen Kind eine Verzichtserklärung zur Unterzeichnung und Rücksendung zugestellt.<sup>92</sup>

Wenn eine Anhörung stattfindet, dann erfolgt sie meist durch die Richterinnen und Richter oder durch die Delegation an Fachstellen. So machen beispielsweise im Kanton Zürich die Gerichte regelmässig Gebrauch von der Anhörung durch Richterinnen und Richter, welche sich zum Thema Kindsanhörung weiterbilden, während im Kanton Wallis die Kindsanhörung im Bereich der Vormundschaftsbehörde systematisch durch das Zentrum für Entwicklung und Therapie oder das kantonale Amt für Kinderschutz erfolgt.<sup>93</sup> In seltenen Fällen wird eine Kindsvertretung eingesetzt. So wurde beispielsweise im Jahr 2010 bei rund 15'000 neu verordneten Kinderschutzmassnahmen in der Schweiz nur für 152 Kinder eine Vertretung eingesetzt.<sup>94</sup>

Abgesehen von den oben aufgeführten Informationen aus eherechtlichen Verfahren oder Kinderschutzmassnahmen stehen heute keine Daten zur Umsetzung des Anhörungsrechts in Gerichts- und Verwaltungsverfahren zur Verfügung.<sup>95</sup> Aus diesem Grunde hat der Bundesrat das Postulat der WBK-N (14.3382) vom 15. Mai 2014 zur Annahme empfohlen, welches ihn beauftragt, in Zusammenarbeit mit den Kantonen zu prüfen, ob das Recht auf Anhörung nach Artikel 12 der UN-Kinderrechtskonvention insbesondere in rechtlichen und administrativen Verfahren eingehalten wird und wo Verbesserungsvorschläge nötig sind.<sup>96</sup> Das Postulat ist in der Herbstsession 2014 an den Bundesrat überwiesen worden.

## 6.2 Allgemeine Partizipationsprojekte

Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen ist auch möglich über Projekte, die sie selber initiieren, planen und umsetzen. Der Bund kann neu gemäss Art. 8 KJFG Partizipationsprojekte finanziell unterstützen, wenn Kinder und Jugendliche einen wesentlichen Anteil an der Planung und Umsetzung haben.<sup>97</sup> Eine politische Ausrichtung des Projekts ist möglich, aber nicht notwendig, dies im Unterschied zu Finanzhilfen gemäss Art. 10 KJFG (vgl. Kapitel 6.3). Sind ausschliesslich Kinder und Jugendliche Projektakteure, sollen die administrativen Abläufe bei der Gesuchstellung und der Bewilligung sowie die Anforderungen an die Evaluation möglichst vereinfacht werden.<sup>98</sup>

Das nationale Programm „Jugend und Medien“ fördert im Teilprojekt „Peer Education“ die Medienkompetenzen von Jugendlichen, indem Jugendliche als Sozialisationsinstanz auftreten und ihr Wissen und ihren Erfahrungsschatz direkt an andere Jugendliche weitergeben. Sie vermitteln auf diese Art und Weise partizipativ gesellschaftlich relevante Kompetenzen. Dieser neue Ansatz wird vom BSV anhand von Modellprojekten erprobt und evaluiert: In Basel werden z.B. Jugendliche im Bereich „Neue Medien“ ausgebildet und planen selbstständig eine Präventionsveranstaltung mit Schulen und Jugendgruppen. In Renens (VD) engagieren sich Jugendliche in einem Web-Radio von Jugendlichen für Jugendliche.

Lokale Partizipationsprojekte werden hauptsächlich von den Gemeinden und privaten Trägerschaften durchgeführt. V.a. in Städten und Quartieren finden sich aufgrund der Kleinräumigkeit unterschiedlichste Formen der Partizipation.

---

<sup>92</sup> Vgl. Bundesrat 2012b: 44

<sup>93</sup> Vgl. Bundesrat 2012b: 44

<sup>94</sup> Statistik KOKES, [www.kokes.ch](http://www.kokes.ch) > Dokumentation > Statistik > Kinder 2006 - 2012

<sup>95</sup> Vgl. Antwort des Bundesrates auf die Interpellation Reynard (13.3889) vom 26. 09. 2013 "Anhörung von Kindern. Wird die Uno-Kinderrechtskonvention eingehalten?"

<sup>96</sup> 14.3232 "Bilanz über die Umsetzung des Rechts auf Anhörung nach Artikel 12 der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen in der Schweiz"

<sup>97</sup> Vgl. Botschaft KJFG, BBl **2010** 6844

<sup>98</sup> Vgl. Botschaft KJFG, BBl **2010** 6844

## 6.3 Politische Partizipationsprojekte

Der Bundesrat misst der politischen Partizipation von Kindern und Jugendlichen eine hohe Bedeutung zu, insbesondere 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. Mit dem Kinder- und Jugendförderungsgesetz KJFG wurde die gesetzliche Grundlage geschaffen, um auf Bundesebene verschiedene politische Partizipationsformen unter dem Artikel 10 KJFG fördern zu können. Dadurch sollen politisch engagierte Jugendliche vermehrt Möglichkeiten erhalten, sich kontinuierlich an der politischen Willensbildung zu beteiligen. Gleichzeitig sollen aber auch weniger politisch engagierte Jugendliche über solche Partizipationsprojekte erreicht werden.

Auf der Grundlage von Artikel 10 KJFG unterstützt der Bund zusätzlich zur im Kapitel 6.4 breiter dargestellten Eidgenössischen Jugendsession verschiedene Projekte zur politischen Partizipation, z.B. easyvote und Speak out!

- easyvote: In der Schweiz beteiligen sich Jugendliche und junge Erwachsene nach wie vor weniger häufig an Wahlen und Abstimmungen als ihre älteren Mitbürger und Mitbürgerinnen. Ein wichtiger Grund dafür ist, dass der Wahl- und Abstimmungsprozess sowie die Wahl- und Abstimmungsunterlagen nicht jugendgerecht sind. Der Dachverband Schweizer Jugendparlamente dsj will dies mit dem Projekt easyvote ändern, welches aus der Produktion und dem Vertrieb der easyvote Abstimmungshilfe sowie aus Sensibilisierungsmassnahmen besteht.
- Speak out!: Jährlich kommen mehrere hundert Kinder und Jugendliche ohne Begleitung eines rechtlichen Vertreters in die Schweiz und ersuchen um Asyl. Ziel des Projektes Speak out! ist es, den minderjährigen Asylsuchenden eine Stimme zu geben, um auf ihr Leben und die Bedingungen ihres Aufenthalts aufmerksam zu machen, ihr Wissen zur Funktionsweise des Schweizer Behördensystems zu erweitern und ihr Recht auf Partizipation kennenzulernen und zu nutzen.

## 6.4 Eidgenössische und kantonale Jugendparlamente

Der Bund unterstützt seit 1993 die Vorbereitung und Durchführung der jährlich tagenden Eidgenössischen Jugendsession, welche sich als wertvolle und wichtige Organisation für die politische Partizipation von Jugendlichen auf Bundesebene erwiesen hat. Die Eidgenössische Jugendsession wird von der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände SAJV organisiert und bietet eine Plattform für die politische Partizipation der Jugendlichen in der Schweiz. Über 200 Jugendliche aus der ganzen Schweiz diskutieren im Bundeshaus politische Themen und informieren sich unverbindlich über die politischen Prozesse der Schweizer Politik und Mitwirkungsmöglichkeiten.

Auf kantonaler Ebene bestehen unterschiedliche Partizipationsmöglichkeiten; 8 Kantone verfügen über ein eigentliches Jugendparlament (AG, GE JU, SG, SH, TI, VD, VS), zwei Kantone über eine ausserparlamentarische Jugendkommission (BL, FR) und 2 Kantone haben ein Diskussionsforum (BS, TG).<sup>99</sup> In den Kantonen LU und SO sind Gründungen im Gange, in drei Kantonen bestehen Bestrebungen, Jugendparlamente einzuführen (BE, ZG, ZH).<sup>100</sup> Im Kanton OW lehnten die Stimmbürger 2013 die Einführung eines Jugendparlaments ab.

<sup>99</sup> [www.jugendparlamente.ch](http://www.jugendparlamente.ch) > Jugendparlamente > Aktuelle Jugendparlamente > Kantonale Jugendparlamente

<sup>100</sup> In LU fand die erste Jugendsession am 20.10.2014 statt, in SO wurde ein Trägerverein gegründet und in BE und ZH wurden parlamentarische Vorstösse überwiesen.

In der Schweiz bestehen auf kommunaler Ebene 54 Jugendparlamente oder Jugendräte. Durch die Nähe können vielfach unter Einbezug von Behörden die jugendpolitischen Anliegen vorgebracht werden. Einige kommunale Parlamente verfügen auch über weitergehende Rechte; so kann in der Stadt Luzern oder in der Gemeinde Köniz das Jugendparlament parlamentarische Vorstösse zuhanden des Gemeindeparlaments einreichen. Ein anderes Mittel ist die Jugendmotion, so können z.B. in der Stadt Bern oder in der Gemeinde Muri b. Bern 40 Jugendliche ihre Anliegen mittels einer Jugendmotion vorbringen, die zwingend von der entsprechenden Legislative behandelt werden muss.

## **6.5 Geplante Arbeiten des Bundes im Bereich Mitwirkung**

Die heute verfügbaren Daten zur Umsetzung des Anhörungsrechts von Kindern und Jugendlichen zeichnen ein heterogenes und fragmentiertes Bild. Es müssen zwar Lücken bei der konsequenten Umsetzung des Anhörungsrechts vermutet werden, Rückschlüsse auf den Vollzug und die Qualität der Umsetzungsvarianten sind jedoch nur äusserst punktuell möglich. Der Bericht des Bundesrates zum WBK-N-Postulat 14.3382 (Bilanz über die Umsetzung des Rechts auf Anhörung nach Artikel 12 der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen in der Schweiz) wird diese Lücke füllen.

Die für 2017 / 2018 geplante Evaluation des KJFG wird zeigen, wie sich die Artikel 8 und 10 in der Praxis bewähren und ob damit der Förderanspruch der allgemeinen und politischen Partizipation auf Bundesebene eingelöst werden konnte.

Nationalrat Mathias Reynard hat am 13. Dezember 2013 sein Postulat "Die Jugendsession stärken" eingereicht (13.4304) und moniert, dass die von der Eidgenössischen Jugendsession eingereichten Petitionen keinerlei politische Wirkung haben. Das Postulat ist überwiesen. Der Bundesrat wird deshalb einen Bericht zur Entwicklung der Jugendsession ausarbeiten, in dem untersucht wird, wie das Parlament die Anträge der Jugendsession in den letzten Jahren behandelt hat.

## 7 Umsetzung der UNO-Kinderrechtskonvention

Die UNO-Kinderrechtskonvention beinhaltet Menschenrechte, welche auf die spezifischen Bedürfnisse von Kindern angepasst wurden. Danach setzen sich die Mitgliedstaaten zum Ziel, den Kindern Schutz und Unterstützung zu gewährleisten, damit diese ihre Persönlichkeit voll und harmonisch entfalten können.<sup>101</sup> Die Schweiz hat am 24. Februar 1997 die KRK und in den Jahren 2002 und 2006 die beiden Fakultativprotokolle der KRK betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten und den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und den Kinderhandel ratifiziert<sup>102</sup>. Das dritte Fakultativprotokoll trat am 1. April 2014 in Kraft und sieht ein Individualbeschwerdeverfahren für Kinder vor, welche sich in ihren Rechten beschnitten sehen. Eine Motion zur Ratifikation des Protokolls durch den Bundesrat ist im März 2014 von den Eidgenössischen Räten überwiesen worden.<sup>103</sup>

Als Mitgliedstaat der UN-Kinderrechtskonvention hat sich die Schweiz verpflichtet, die Rechte der Kinder mit ihrem Rechtssystem zu garantieren und alle nötigen Massnahmen zu treffen, um die Umsetzung der Rechte zu fördern. Sie muss ebenfalls alle fünf Jahre Bericht zum Stand der Umsetzung der Konvention und deren Fakultativprotokolle erstatten. Der Bund ist ferner zuständig für die Ratifikationsprozesse zu Übereinkommen und Zusatzprotokollen und die Beseitigung der Vorbehalte. Ferner fallen ihm primär die allgemeinen Umsetzungsaufgaben der Konvention wie beispielsweise Gesetzesanpassungen oder Sensibilisierungsarbeiten auf nationaler Ebene zu.<sup>104</sup>

Die Kantone sind primär für die Umsetzung der Einzelbestimmungen zuständig. Analog zu den Aufgaben des Bundes übernehmen sie in ihrem Hoheitsgebiet jedoch auch allgemeine Umsetzungsaufgaben wie beispielsweise kantonale Erlasse zur Verwirklichung der Kinderrechte und koordinieren Umsetzungsbestrebungen der Gemeinden.<sup>105</sup>

### 7.1 Staatenberichtsverfahren und Ratifikationsprozess 3. Protokoll

Die Koordination der Umsetzung der Konvention sowie die fünfjährige Berichterstattung an den UN-Kinderrechtsausschuss zu den Umsetzungsarbeiten aller staatlichen Akteure im föderalen System obliegen dem Bund.<sup>106</sup> Seit 2013 ist dafür das BSV zuständig. Die rechtliche Grundlage für die koordinierenden Arbeiten auf Bundesebene sowie den Informationsaustausch mit den Kantonen bildet das KJFG. Auf kantonaler Ebene nimmt die SODK im Staatenberichtsverfahren eine koordinierende Rolle ein. Sie fungiert im Rahmen der Umsetzungsbestrebungen und Berichterstattung als Informationsvermittlerin.

Einen Einblick in die Umsetzungsbestrebungen aller involvierten Akteure im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzbereiche erlaubt der aktuelle Staatenbericht der Schweiz.<sup>107</sup> So findet man dort beispielsweise eine Übersicht zu den Massnahmen von Bund und zehn Kantonen<sup>108</sup> betreffend das Anhörungsrecht von Kindern in Zivilverfahren.<sup>109</sup>

Im April 2014 trat das 3. Fakultativprotokoll zur KRK in Kraft. Die Motion Amherd vom 15. Juni 2012, welche die Ratifizierung fordert, wurde im Frühjahr 2014 überwiesen.<sup>110</sup> Das Departement für Auswärtige Angelegenheiten (EDA) wurde anschliessend mit der Ausarbeitung

<sup>101</sup> Vgl. Präambel der Kinderrechtskonvention sowie BBl 1994 V, S. 11

<sup>102</sup> SR 0.107.1 und SR 0.107.2

<sup>103</sup> Motion Amherd 12.3623 "Ratifizierung des dritten Fakultativprotokolls zur Uno-Kinderrechtskonvention"

<sup>104</sup> BRB 18.02.1998: "Travaux relatifs à la mise en oeuvre de la Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant"

<sup>105</sup> Vgl. May / Wiesli 2009: 6

<sup>106</sup> BRB 18.02.1998: "Travaux relatifs à la mise en oeuvre de la Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant"

<sup>107</sup> Vgl. Bundesrat 2012b

<sup>108</sup> AG, GE, LU, SG, SO, TI, VD, VS, ZG, ZH

<sup>109</sup> Vgl. Bundesrat 2012b: 42

<sup>110</sup> Vgl. Antwort des Bundesrates auf die Motion Amherd 12.3623 "Ratifizierung des dritten Fakultativprotokolls zur UNO-Kinderrechtskonvention"

der Vernehmlassungsunterlagen zur Ratifikation des Fakultativprotokolls betraut. Die Auswirkungen des im Fakultativprotokoll geforderten internationalen Individualbeschwerdeverfahrens auf die Rechtsordnung von Bund und Kantonen wurden 2013 an einer Expertentagung erörtert und als gering eingeschätzt.<sup>111</sup>

## 7.2 Allgemeine Umsetzungsaufgaben (Artikel 4 und 42 KRK)

Gemäss Artikel 4 KRK<sup>112</sup> fällt dem Staat die Aufgabe zu, alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Massnahmen zu ergreifen, welche die Verwirklichung der gewährleisteten Rechte fördern. Als Massnahme im Sinne von Artikel 4 KRK gelten auf Bundesebene beispielsweise das neue Kinder- und Jugendförderungsgesetz oder auf kantonaler Ebene die kinder- und jugendspezifischen gesetzlichen Grundlagen.

Artikel 42 KRK beauftragt den Staat, die Kinderrechtskonvention bekannt zu machen. Auf Bundesebene verwaltet das BSV einen Kredit "UNO - Kinderrechtskonvention" in der Höhe von rund 200'000 Franken pro Jahr. Ein Teil davon wird für Projekte und regelmässige Aktivitäten zur Verbreitung von Informationen zur Kinderrechtskonvention eingesetzt.<sup>113</sup> So wird beispielsweise im Jahr 2014 ein Projekt der Stiftung éducation21 unterstützt, in welchem Schulmaterial zur Kinderrechtskonvention kindsgerecht in Zusammenarbeit mit anderen Nichtregierungsorganisationen und Pädagoginnen und Pädagogen in drei Landessprachen aufbereitet und den Schulen zur Verfügung gestellt wird.<sup>114</sup> Mit den beiden NGOs Netzwerk Kinderrechte Schweiz sowie Kinderanwaltschaft bestehen Leistungsverträge.

Auf kantonaler Ebene zeigt eine Übersicht im aktuellen Staatenbericht der Schweiz auf, dass die Kantone in unterschiedlicher Intensität über die Kinderrechtskonvention informieren.<sup>115</sup> Während beispielsweise im Kanton GE gemäss eigenen Angaben in den letzten zehn Jahren ein einmaliger Kongress zu Kinderrechten lanciert wurde, fand im Kanton AG eine langjährige Kampagne zur Bekanntmachung der Kinderrechtskonvention statt.<sup>116</sup>

## 7.3 Geplante Arbeiten des Bundes im Bereich Kinderrechte

Der nächste Meilenstein im Staatenberichtsverfahren ist die Beratung des 2., 3. und 4. Staatenberichts der Schweiz durch den Kinderrechtsausschuss im Januar 2015. Dabei wird auf die am 1. Juli 2014 veröffentlichte Themenliste, die sogenannte List of Issues, eingegangen. Können allfällige Bedenken des Kinderrechtsausschusses von der Staatsdelegation nicht ausgeräumt werden, erlässt das UN-Expertengremium Empfehlungen, die veröffentlicht werden. Das BSV wird die Empfehlungen in Zusammenarbeit mit den betroffenen Bundesstellen und der SODK analysieren und Zuständigkeiten klären. Vorschläge für allfällige Massnahmen sollen gemeinsam entwickelt und 2017 dem Bundesrat vorgelegt werden. Die Daten für den Staatenbericht werden voraussichtlich in den Jahren 2018 und 2019 durch das BSV gesammelt.

---

<sup>111</sup> A/RES/66/138 3. Fakultativprotokoll zur KRK betreffend die Schaffung eines Individualbeschwerderechts, Artikel 7

<sup>112</sup> Artikel 44 KRK gehört ebenfalls zu den allgemeinen Umsetzungsaufgaben der KRK, wird aber im Abschnitt *Staatenberichtsverfahren* behandelt.

<sup>113</sup> [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Themen > Kinder- und Jugendfragen > Kinderrechte

<sup>114</sup> [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Themen > Kinder- und Jugendfragen > Kinderrechte

<sup>115</sup> Vgl. Bundesrat 2012b: 31

<sup>116</sup> Vgl. Bundesrat 2012b: 31

## 8 Schluss

Dieser Bericht vermittelt eine erste Übersicht zum gegenwärtigen Stand der Kinder- und Jugendpolitik. Die vorgestellten Beispiele widerspiegeln eine Vielzahl von Massnahmen der Akteure und lassen dabei eine grosse Heterogenität erkennen. Das Strukturprinzip des Föderalismus führt teilweise zu einer sehr unübersichtlichen und unterschiedlich ausgeprägten Kinder- und Jugendpolitik. Insgesamt ist die Praxis fragmentiert und die Zusammenarbeit von Kostenträgern und Leistungserbringern, die Entscheidungsstellen, die Zugangskriterien und die Verfügbarkeit der Leistungen variieren stark.<sup>117</sup> In vielen Teilbereichen fehlen statistische Daten, was eine Einschätzung der Situation teilweise schwierig macht.

Der Bund baut zur Zeit in Zusammenarbeit mit den Kantonen neue Koordinations- und Kooperationsstrukturen auf. Dazu gehört namentlich die elektronische Plattform der Kinder- und Jugendpolitik, die einen Überblick über die wichtigsten Aktivitäten auf Bundes- und Kantons-ebene bieten und so die Zusammenarbeit und den Austausch erleichtern soll.

Zudem wird der Bund in den nächsten Jahren verschiedene der bereits getroffenen Massnahmen evaluieren. Dies soll dazu beitragen, die Transparenz über die Strategien und Aktivitäten in der Kinder- und Jugendpolitik herzustellen, um bei Defiziten gezielte Handlungsvorschläge zu erarbeiten.

---

<sup>117</sup> Maud Piller, Edith / Schnurr, Stefan (2013): Forschung zur schweizerischen Kinder- und Jugendhilfe - eine Einleitung: 8 f. In: Edith Maud Piller / Stefan Schnurr (Hrsg.): Kinder- und Jugendhilfe in der Schweiz: Forschung und Diskurse

## 9 Literaturverzeichnis

Althof, Wolfgang (2007): Partizipation der Kinder. In: Kirchschräger, Peter G. / Kirchschräger, Thomas / Belliger, Andréa / Krieger, David J. (Hrsg.): Mitsprache und Kinder. Bern: Stämpfli.

Baier, Florian / Schnurr, Stefan (Hrsg.) (2008): Schulische und schulnahe soziale Dienste. Angebote, Praxis und fachliche Perspektiven. Bern: Haupt Verlag.

Biaggini, Giovanni (2001): Wie sind Kinderrechte in der Schweiz geschützt? In: Gerber Jenni, Regula / Hausammann, Christina (Hrsg.): Die Rechte des Kindes. Das UNO-Übereinkommen und seine Auswirkungen auf die Schweiz. Basel: Helbing und Lichtenhahn, 27 - 30.

Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion Kanton Basel-Landschaft / Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit (2010): Kinder- und Jugendhilfe im Kanton Basel-Landschaft. Bestandsaufnahme und Entwicklungsperspektiven. Entwurf für das Konsultationsverfahren. Ergebnisse des Projekts "Konzept Jugendhilfe Basel-Landschaft". Verabschiedet von der interdepartementalen Projektgruppe "Konzept Jugendhilfe Basel-Landschaft" am 16.09.2010.

Bigler-Eggenberger, Margrith (2008): Artikel 41. In: Ehrenzeller, Bernhard / Mastronardi, Philippe / Schweizer, Rainer J. / Vallender, Klaus A.: Die schweizerische Bundesverfassung. Zürich: Schulthess Juristische Medien AG.

Blülle, Stefan (2013): Kinder und Jugendliche platzieren. Ein Handlungsleitfaden für platzierungsbegleitende Fachpersonen. In: Integras (2013): Leitfaden Fremdplatzierung. Zürich.

Bohrer, Isabelle (2009): Le travail social en milieu scolaire. Un vrai boom... et un défi pour l'avenir social. In: Actualité Sociale: Nr. 21 / Juillet - Août 2009, 19 f.

Bucher Laura (2013): Die Rechtstellung der Jugendlichen im öffentlichen Recht. Zürich: Schulthess Juristische Medien.

Bundesamt für Justiz (2010): Verordnung über die ausserfamiliäre Betreuung von Kindern (KiBeV; Kinderbetreuungsverordnung). Erläuternder Bericht zum zweiten Vernehmlassungsverfahren. Online: <https://www.ejpd.admin.ch> > Themen > Gesellschaft > Gesetzgebung > Abgeschlossenen Projekte > Ausserfamiliäre Betreuung von Kindern (Stand: 21.8.2014).

Bundesamt für Sozialversicherungen (2013): Entwicklungs- und Nutzungstrends im Bereich der digitalen Medien und damit verbundene Herausforderungen für den Jugendmedienschutz. Teilbericht 1: Genner, Sabine / Süss, Daniel. ZHAW, Departement Angewandte Psychologie. Teilbericht 2: Dreyer, Stephan / Hasebrink, Uwe / Lampert, Claudia / Schröder, Hermann-Dieter. Hans-Bredow-Institut.

Bundesrat (2008): 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. Bern. Online: <http://www.bsv.admin.ch> > Themen > Kinder und Jugendfragen > Kinder- und Jugendpolitik: Übersicht (Stand 21.8.2014).

Bundesrat (2009): Jugend und Gewalt - Wirksame Prävention in den Bereichen Familie, Schule, Sozialraum und Medien. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate Leuthard (03.3298) vom 17. Juni 2003, Amherd (06.3646) vom 6. Dezember 2006 und Galadé (07.3665) vom 4. Oktober 2007. Bern. Online: <http://www.bsv.admin.ch> > Themen > Kinder und Jugendfragen > Jugendschutz (21.8.2014).

Bundesrat (2012a): Gewalt und Vernachlässigung in der Familie. Notwendige Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und der staatlichen Sanktionierung. Bericht in Erfüllung des Postulats Fehr (07.3725) vom 5. Oktober 2007. Bern. Online verfügbar auf: <http://www.bsv.admin.ch> > Themen > Kinder und Jugendfragen > Kinderschutz (Stand: 21.8.2014).

Bundesrat (2012b): Zweiter, dritter und vierter Bericht der Schweizerischen Regierung zur Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes. Bern: EDA. Online: [www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/27525.pdf](http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/27525.pdf) (Stand: 15.5.2014).

Bundesrat (2012c): Änderung des Bundesratsbeschlusses vom 18. Februar 1998 betreffend die Federführung für die Berichterstattung und Präsentation der Berichte der Schweiz zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes und dessen Fakultativprotokolle. Bern: EDA. (Beschluss des Bundesrates vom 23. November 2012).

Bundesrat (2012d): 07.419. Parlamentarische Initiative Verfassungsbasis für eine umfassende Familienpolitik. Bericht vom 10. November 2011 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates. Stellungnahme des Bundesrates vom 15. Februar 2012. BBI 2012 1827.

Fatke, Reinhard / Niklowitz, Matthias (2003): "Den Kindern eine Stimme geben". Partizipation von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz. Pädagogisches Institut der Universität Zürich.

Feller-Länzlinger, R. / Niederhauser, A. (2013): Bestandesaufnahme der Informations-, Schulungs- und Beratungsangebote zum Jugendmedienschutz sowie Qualitätskriterien zur Beurteilung von Angeboten zum Jugendmedienschutz. Bern: BSV.

Gerber Jenni. Regula: Das UNO-Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989 - juristisches Dokument oder politisches Programm? In: Kaufmann Claudia / Ziegler Franz (Hrsg.): Kindeswohl, eine interdisziplinäre Sicht. Zürich / Chur: Rüegger Verlag, 281 - 287.

Häfelin, Ulrich / Haller, Walter / Keller, Helen (2012): Schweizerisches Bundestaatrecht. Zürich: Schulthess.

Kalbermatter, Beatrice (2012): Eine Leidensgeschichte - hoffentlich mit Happy End. Gesamtschweizerische Planung in der stationären Jugendhilfe. In: Bundesamt für Justiz (2012): info bulletin. Informationen zum Straf- und Massnahmenvollzug 1/2012. Fokus: Plätze gesucht, 16 - 19.

KKJF (2008 / 2010): Standards der Kinder- und Jugendförderung Schweiz. Positionspapier. Online: <http://www.sodk.ch> > Deutsch > KKJF (Stand: 21.8.2014).

Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (2013): Bericht "Parlamentarische Initiative Verfassungsgrundlage für ein Bundesgesetz über die Kinder- und Jugendförderung sowie über den Kinder- und Jugendschutz". BBI 2013 6283.

Landert, Chris / Panchaud, Christine (2013): Übersicht über Strategien, Strukturen und Massnahmen der Gewaltprävention in der Schweiz. Bern: BSV.

Maud Piller, Edith / Schnurr, Stefan (Hrsg.) (2013): Kinder- und Jugendhilfe in der Schweiz. Forschung und Diskurse. Wiesbaden: Springer VS.

May, Andrea / Wiesli, Reto (2009): Kinder- und Jugendförderung in der Schweiz. Begleitbericht zuhanden der kantonalen Fachstelle für Kinder- und Jugendförderung Freiburg. Bern. Online: <http://www.sodk.ch> > Deutsch > KKJF (Stand: 15.5.2014).

Reich, Johannes (2012): "Schutz der Kinder und Jugendlichen" als rechtsnormatives und expressives Verfassungsrecht. In: Zeitschrift für Schweizerisches Recht. 363 - 387.

Piller, Edith (2003): Struktur und Organisation der Jugendhilfe in der Schweiz. Eine Analyse der Angebote und Angebotsstrukturen des Jugendschutzes und der Jugendhilfe in den Kantonen der Schweiz. Brugg: Fachhochschule Aargau Nordwestschweiz, Departement Soziale Arbeit.

Rosch, Daniel (2011): Neue Aufgaben, Rollen, Disziplinen, Schnitt- und Nahtstellen. Herausforderungen des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts. In: Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz ZKE 1/2011. 31 - 46.

Schnurr, Stefan (2012): Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Erstellt im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen als Beitrag zur Projektgruppe zur Beantwortung des Postulats Fehr (07.3725). In: Bundesrat (2012). Gewalt und Vernachlässigung in der Familie: notwendige Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und der staatlichen Sanktionierung. Bern: BSV.

SKMR (2014): Unveröffentlichter Bericht zur Ratifizierung des dritten Fakultativprotokolls der UNO-Kinderrechtskonvention durch die Schweiz. Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden. Tagungsbericht der Expertentagung vom 10. Oktober 2013 in Bern.

Trageser, Judith / Schultheiss, Andrea / Von Stokar, Thomas (2013): Programm Jugend und Gewalt. Zwischenevaluation.

Tschannen, Pierre (2011): Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Bern: Stämpfli Verlag AG.

Uhlmann, Felix / Zehnder, Vital (2011): Rechtsetzung durch Konkordate. In: Le Ges 2011/1, 9 - 34.

Waldmann, Bernhard (2013): Verfassungsrechtlicher Rahmen des schweizerischen Föderalismus - nur noch Symbolik?. In: AJP 9/2013, 1332 - 1336.

Wytenbach, Judith (2008): Rechtliche Rahmenbedingungen und Lücken im Bereich der Schweizer Kinder- und Jugendpolitik - Verfassungsrechtliche und internationale Grundlagen. In: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze.

Zatti, Kathrin Barbara (2005): Das Pflegekinderwesen in der Schweiz. Analyse, Qualitätsentwicklung und Professionalisierung. Expertenbericht im Auftrag des Bundesamtes für Justiz. Online: <https://www.ejpd.admin.ch> > Themen > Gesellschaft > Gesetzgebung > Abgeschlossenen Projekte > Ausserfamiliäre Betreuung von Kindern (Stand: 21.8.2014).