



Eidgenössische Kommission für Jugendfragen  
Commission fédérale pour la jeunesse  
Commissione federale per la gioventù  
Cummissiun federala per giuventils

# Grundlagen für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik

**Positionspapier der Eidg. Kommission für Jugendfragen**  
April 2000

Hallwylstrasse 15  
3003 Bern

Tel. 031 322 92 26  
Fax 031 322 92 73



_____	1
COMMISSIONE FEDERALE PER LA GIOVENTÙ _____	1
<i>Grundlagen für eine schweizerische</i> _____	1
<i>Kinder- und Jugendpolitik</i> _____	1
<b>VORWORT</b> _____	3
<b>1. EINFÜHRUNG UND ÜBERBLICK ÜBER DAS POSITIONSPAPIER</b> _____	4
<b>2. DREISSIG JAHRE JUGENDPOLITIK: ANSPRUCH UND WIRKLICHKEIT</b> _____	6
2.1 ENTWICKLUNG DER JUGENDPOLITIK _____	6
2.2 MEILENSTEINE IN DER SCHWEIZERISCHEN JUGENDPOLITIK _____	7
2.3 IST-ZUSTAND AUF BUNDESEBENE _____	7
2.4 INTERKANTONALE ZUSAMMENARBEIT _____	8
2.5 SCHLUSSFOLGERUNGEN _____	8
<b>3. NEUE KINDER- UND JUGENDRELEVANTE VERFASSUNGSNORMEN</b> _____	9
3.1 GRUNDSÄTZLICHE BEMERKUNG _____	9
3.2 DISKRIMINIERUNG WEGEN DES ALTERS _____	9
3.3 FÖRDERUNG UND GRUNDRECHTSFÄHIGKEIT DER KINDER UND JUGENDLICHEN _____	9
3.4 POLITISCHE INTEGRATION _____	10
☞ INTERPRETATION _____	11
3.5 SCHUTZ, FÖRDERUNG UND AUSSERSCHULISCHE JUGENDARBEIT _____	11
☞ INTERPRETATION _____	11
3.6 DIE NEUE VERFASSUNG ALS GRUNDLAGE FÜR EINE KINDER- UND JUGENDPOLITIK AUS DER SICHT DER EKJ _____	12
<b>4. KINDER- UND JUGENDPOLITIK UND DIE UNO-KONVENTION ÜBER DIE RECHTE DES KINDES</b> _____	13
4.1 EINLEITUNG _____	13
4.2 DIE BEDEUTUNG DER KONVENTION ALS GANZES _____	14
4.3 DIE BEDEUTUNG VON ARTIKEL 12 KRK _____	14
4.4 DIE BEDEUTUNG VON ARTIKEL 42 KRK _____	14
4.5 DIE UNO-KONVENTION ÜBER DIE RECHTE DES KINDES ALS GRUNDLAGE FÜR EINE KINDER- UND JUGENDPOLITIK AUS DER SICHT DER EKJ _____	15
<b>5. KINDER UND JUGENDLICHE: GEMEINSAMKEITEN UND UNTERSCHIEDE</b> _____	16
5.1 ZUM GEBRAUCH DER BEGRIFFE "KINDER" UND "JUGENDLICHE" IN DER GESETZGEBUNG _____	16
5.2 ENTWICKLUNGSPSYCHOLOGISCHE UNTERSCHIEDE UND GEMEINSAMKEITEN _____	19
5.3 SOZIOLOGISCHE UNTERSCHIEDE UND GEMEINSAMKEITEN _____	20
5.4 PHILOSOPHISCHE ANSÄTZE _____	20
5.5 GEMEINSAMKEITEN UND UNTERSCHIEDE ZWISCHEN KINDERN UND JUGENDLICHEN AUS DER SICHT DER EKJ _____	21
<b>6. KONZEPT FÜR EINE SCHWEIZERISCHE KINDER- UND JUGENDPOLITIK</b> _____	22

6.1	EINFÜHRUNG	22
6.2	AUFGABENSCHWERPUNKTE DES BUNDES	23
6.2.1	<i>Inhaltliche Schwerpunkte</i>	23
6.2.2	<i>Schwerpunkte im Bereich Information und Wissensbeschaffung</i>	24
6.2.3	<i>Schwerpunkte im Bereich Koordination und Kooperation auf Bundesebene</i>	24
6.2.4	<i>Kompetenzabgrenzung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden</i>	25
6.3	UMSETZUNGSSTRATEGIEN UND -MASSNAHMEN	25
6.3.1	<i>Massnahmen im Bereich der inhaltlichen Entwicklung</i>	25
6.3.2	<i>Massnahmen im Bereich Information und Wissensbeschaffung</i>	25
6.3.3	<i>Massnahmen im Bereich Koordination und Kooperation auf Bundesebene und in der Politik</i>	26
6.3.4	<i>Massnahmen im Bereich Kompetenzabgrenzung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden</i>	26
6.4	EBENE DER KANTONE UND GEMEINDEN	27

## **VORWORT**

Fast dreissig Jahre nach dem Bericht "Gut" legt die Eidgenössische Kommission für Jugendfragen (EKJ) ein Konzept für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik vor und stellt darin teilweise die gleichen Forderungen wie bereits im Bericht von 1973 gestellt wurden. Die Frage nach dem Grund ist berechtigt; sie ist aber auch einfach zu beantworten.

Aus Anlass ihres zwanzigjährigen Bestehens hat sich die EKJ 1998 mit einer Bestandesaufnahme der Jugendpolitik in der Schweiz beschäftigt. Dabei konnte sie erfreuliche Entwicklungen zur Kenntnis nehmen, die als Chance zur nachhaltigen Veränderung der schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik genutzt werden sollten.

Das Jugendförderungsgesetz (1989), die Ratifizierung der UNO-Konvention über die Rechte der Kinder (1987) mit der daraus folgenden Umsetzung und die Verabschiedung der neuen Bundesverfassung (1999) bilden die gesetzliche Grundlage für die Kinder- und Jugendpolitik des Bundes. Ganz allgemein ist eine spürbar erhöhte Sensibilität des Bundes in kinder- und jugendpolitischen Fragen festzustellen.

Diese veränderte Ausgangslage hat die EKJ veranlasst, Anstösse für eine Neukonzeption und eine Reorganisation des Tätigkeitsfeldes "Kinder und Jugendliche" des Bundes zu formulieren.

Die Tendenz zu einfacheren Strukturen und häuslichem Umgang mit Ressourcen macht auch vor der Jugendarbeit nicht halt. Dies macht ein grösseres Engagement des Bundes in der Kinder- und Jugendpolitik allein schon aus dem Bedürfnis nach mehr Koordination notwendig.

Im Zusammenhang mit diesen neuen Gegebenheiten hat die EKJ vom Departement des Innern den Auftrag erhalten zu prüfen, inwiefern sich Kinderpolitik und Jugendpolitik bezüglich Zielen, Massnahmen, Strukturen unterscheiden und welche Konsequenzen aus Unterschieden bzw. Gemeinsamkeiten für die Tätigkeiten des Bundes im Bereich Kinder und Jugendliche insbesondere auch für die EKJ gezogen werden sollen.

All diese Rahmenbedingungen boten der EKJ eine willkommene Gelegenheit, ihre eigenen Aufgaben sowie die des Bundes zu überdenken, eine Positionierung vorzunehmen und den Handlungsbedarf vor allem auf Bundesebene zu klären.

Den vorliegenden Bericht richten wir an den Bundesrat. Wir sind der Meinung, dass damit ein Meilenstein in der fast dreissigjährigen Diskussion um Definition, Ziele und Zweck einer schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik gesetzt werden kann. Es geht nicht darum, Kinder- und Jugendpolitik als etwas ganz Neues zu schaffen, sondern die konkreten Vorlagen und neuen Gegebenheiten auf ein Ziel hin zu bündeln und zu nutzen. Die EKJ ist überzeugt davon, dass für diese Arbeit der Bund die notwendige Führungsaufgabe in der Kinder- und Jugendpolitik übernehmen kann und soll. Die Zeit zum Handeln ist da.

## **1. EINFÜHRUNG UND ÜBERBLICK ÜBER DAS POSITIONSPAPIER**

In den letzten dreissig Jahren, seit der Publikation des Berichtes "Überlegungen und Vorschläge zu einer schweizerischen Jugendpolitik (Bericht Gut)", hat sich im kinder- und jugendpolitischen Bereich auf verschiedenen Ebenen einiges bewegt. Die Eidgenössische Kommission für Jugendfragen wurde eingesetzt und das Jugendförderungsgesetz wurde eingeführt. Das schutz- und defizitorientierte Verständnis von Kinder- und Jugendpolitik hat in den letzten Jahren einem emanzipatorischen, partizipativen Verständnis Platz gemacht. Es fehlt aber immer noch eine koordinierte, transparente und vernetzte Kinder- und Jugendpolitik sowie eine klare Aufgaben- und Kompetenzabgrenzung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden. Dabei ist dies ein dringendes Bedürfnis aller beteiligten Stellen. Im ersten Kapitel dieses Positionspapiers zieht die EKJ in einer Bestandesaufnahme Bilanz aus dreissig Jahren Jugendpolitik.

Mit den neuen Bundesverfassungsartikeln und der Ratifizierung der UNO-Konvention über die Rechte des Kindes verfügt der Bund heute über die nötigen Grundlagen für eine aktive Kinder- und Jugendpolitik. In Kapitel 3 werden die neuen kinder- und jugendpolitisch relevanten BV-Artikel interpretiert und daraus Konsequenzen für die Arbeit des Bundes gezogen. In Kapitel 4 analysiert die EKJ die Auswirkungen der Ratifizierung der UNO-Kinderrechtskonvention für die Schweiz.

Die EKJ kommt dabei zum Schluss, dass die neue Verfassung dem Bund einerseits die Möglichkeit gibt, bzw. sogar ihn verpflichtet, in der Kinder- und Jugendpolitik aktiv zu werden und neue Aufgaben zu übernehmen. Andererseits vollzieht die Schweiz mit der neuen Verfassung bezüglich der Haltung gegenüber Kindern und Jugendlichen einen eigentlichen Paradigmenwechsel: Kinder und Jugendliche werden nicht mehr ausschliesslich als schutz- und fürsorgebedürftige Menschen betrachtet, sondern auch als Rechtssubjekte, die ihre Rechte in der Form von Mitsprache und Mitbestimmung ausüben können.

Die Umsetzung der UNO-Konvention über die Rechte des Kindes bildet in den Augen der EKJ eine Grundlage für eine umfassende Kinder- und Jugendpolitik. Gerade die UNO-Kinderrechtskonvention zeigt jedoch mit aller Deutlichkeit, dass mit den heute bestehenden Strukturen im Bereich Kinder- und Jugendpolitik die Kompetenzen der und Synergien zwischen den verschiedenen Dienste innerhalb der Verwaltung zu wenig genutzt werden können. Die erste Berichterstattung z.H. des UNO-Kinderrechtsausschusses hat den Bund vor erhebliche Schwierigkeiten gestellt, weil es für den Themenbereich Kinder und Jugendliche keine klare Zuständigkeit gibt, bzw. sich verschiedene Verwaltungseinheiten mit unterschiedlichem Schwergewicht um Kinder- und Jugendfragen kümmern. So gibt es auf Bundesebene Handlungsbedarf vor allem im Bereich Partizipation, Information, und Koordination.

Im Kapitel 5 setzt sich die EKJ mit der Frage auseinander, inwiefern sich Kinder und Jugendliche bezüglich Bedürfnissen und rechtlichen Grundlagen unterscheiden und welche Konsequenzen dies für Ziele, Massnahmen und Strukturen einer Kinderpolitik oder einer Jugendpolitik haben könnte.

Die EKJ kommt dabei zum Schluss, dass die Kategorien "Kinder" und "Jugendliche" zu wenig differenziert sind, als dass sie eine fundierte Grundlage zur Entwicklung einer je eigenen Politik bilden könnten. Die EKJ versteht deshalb Kinder- und Jugendpolitik als **eine** Politik für und mit den Kindern und Jugendlichen, innerhalb derer die verschiedenen Bedürfnisse nach Altersgruppe, Geschlecht und sozialem Hintergrund speziell berücksichtigt werden müssen. Eine separate Betrachtung von Kindern und Jugendlichen in Teilbereichen der Kinder- und Jugendpolitik ist aus Sicht der EKJ erst auf der Umsetzungsebene, also vor allem auf Gemeindeebene, opportun.

Oberstes Ziel einer Kinder- und Jugendpolitik soll es sein, jedem Kind und jedem/jeder Jugendlichen eine umfassende Entwicklung und Entfaltung der Persönlichkeit zu ermöglichen. Entsprechend vielfältig sind denn auch die Dimensionen, in denen sich kinder- und jugendpolitische Aktivitäten bewegen. Kinder- und Jugendpolitik ist:

Eine Politik *für* Kinder und Jugendliche (Schutz, Förderung und Information);

Eine Politik *mit* Kindern und Jugendlichen (Beteiligung an von Erwachsenen initiierten Prozessen);

Eine Politik *von* Kindern und Jugendlichen (direkte Interessenvertretung).

Diese aus dem Bericht "Gut" stammenden Erkenntnisse haben heute noch ihre volle Gültigkeit. Im Kapitel 6 formuliert die EKJ für die Umsetzung einer umfassenden Kinder- und Jugendpolitik einerseits Handlungsschwerpunkte, um inhaltliche und strukturelle Defizite auf Bundesebene zu beseitigen. Andererseits schlagen wir Massnahmen vor, um Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Vernetzung der Aktivitäten im Bereich Kinder- und Jugendpolitik innerhalb der Verwaltung zu erreichen.

Die EKJ zieht aus allen Überlegungen und Rahmenbedingungen eine zentrale Schlussfolgerung: *die Aktivitäten des Bundes im Bereich Kinder und Jugendliche sind besser zu koordinieren, um der Kinder- und Jugendpolitik mehr Gewicht verleihen zu können*. Die Zusammenarbeit der in diesen Fragen aktiven Stellen ist zu fördern und ihre strukturelle Anbindung muss überprüft werden. Deshalb sollte für die Umsetzung eine Ansprechstelle auf Bundesebene geschaffen werden, z. B. in der Form eines/r Kinder- und Jugendbeauftragten. Nur durch die transparente und bereichsübergreifende Koordination aller kinder- und jugendpolitisch relevanten Aktivitäten kann in der Schweiz mittelfristig eine kohärente und systematische Kinder- und Jugendpolitik etabliert werden.

## 2. DREISSIG JAHRE JUGENDPOLITIK: ANSPRUCH UND WIRKLICHKEIT

### 2.1 Entwicklung der Jugendpolitik

Inhalte und Ziele einer schweizerischen Jugendpolitik wurden am 16. Juli 1973 im Bericht "Gut"<sup>1</sup> festgehalten. Eine Studiengruppe hatte vom EDI den Auftrag erhalten, "abzuklären und hierüber dem Departement zu berichten, auf welche Weise in unserem Land eine systematische Jugendpolitik in die Wege geleitet werden kann." Die Studiengruppe sollte insbesondere prüfen, welche Aufgaben dem Bund in diesem Bereich zukämen, ob ein Organ für die Erarbeitung einer systematischen Jugendpolitik geschaffen werden sollte sowie die Voraussetzung für die Umsetzung durch die interessierten Kreise prüfen.

Der Bericht "Gut" nahm die "Kluft zwischen den Generationen als Ausgangspunkt der Jugendpolitik" und versuchte die Vielschichtigkeit des Begriffes "Jugendpolitik" folgendermassen zu umschreiben: "Wenn wir als Jugend nicht nur die Jugendlichen nach der Pubertät verstehen, sondern schon die Kinder, und Politik im weitesten Sinne auffassen als zielgerichtetes Handeln, so erscheint Jugendpolitik als Summe der Grundsätze und Massnahmen, welche die Jugend betreffen."

Das Verständnis der Jugendpolitik als Gesellschaftspolitik wurde von der EKJ in ihrem Bericht "Thesen zu den Jugendunruhen"<sup>2</sup> aufgenommen, "nicht nur weil die Jugend von heute die Erwachsenen von morgen sind, sondern weil eine Jugendpolitik, die sich nur auf die Jugend bezieht, die Kluft zwischen den Generationen vertieft".

In Bezug auf die Begriffsbestimmung übernahm der Bundesrat in seiner Botschaft über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit vom 18. Dezember 1987 die Definition des Berichts "Gut", wies aber gleichzeitig auf das Ergebnis der damaligen Vernehmlassung zum Bericht hin. Unter Berücksichtigung der primären Zuständigkeiten der dem Bunde nachgeordneten Gemeinwesen verstand der Bundesrat die vom Bund betriebene Jugendpolitik als eine "jugendgerechte Gesamtpolitik die, im Rahmen der vorhandenen Verfassungsbestimmungen, die Interessen der Jugend [wahrnimmt] und die bestehenden Möglichkeiten auf dem Gebiet der Gesetzgebung und Verwaltung [ausschöpft]."

Der Ansatz Jugendpolitik *für* die Jugendlichen wurde in den neunziger Jahren mit dem Ansatz der Jugendpolitik *mit* den Jugendlichen ergänzt. Im Bieler Jugendmanifest 1995 formulierten die EKJ und die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV) dies so: Eine "minimale und passive Jugendpolitik, konzipiert von Erwachsenen für die Jugendlichen, muss zu einer Politik der aktiven Partizipation und Integration werden, verwirklicht durch und mit den Jugendlichen"<sup>3</sup>. Eine umfassende Jugendpolitik verlangt also nach menschengerechten, jugend- und zukunftsverträglichen

---

<sup>1</sup> *Überlegungen und Vorschläge zu einer schweizerischen Jugendpolitik*; Bericht der Studiengruppe des EDI für Fragen einer schweizerischen Jugendpolitik vom 16. Juli 1973; Ref: Bericht Gut.

<sup>2</sup> EKJ, *Thesen zu den Jugendunruhen*, 1980, Bern

Lösungen, welche die Integration von Kindern und Jugendlichen in die Gesellschaft fördern und Möglichkeiten zur Mitgestaltung aufzeigen sollen<sup>4</sup>, wie dies die EKJ in ihrem Bericht "Jugendpolitik im Wandel" 1996 aufzeigte.

## **2.2 Meilensteine in der schweizerischen Jugendpolitik**

1973 Bericht Kommission Gut "Überlegungen und Vorschläge zu einer schweizerischen Jugendpolitik"

1978 Schaffung der EKJ

1979 Internationales Jahr des Kindes

1985 Internationales Jahr der Jugend

1989 Einführung Jugendförderungsgesetz

1991 Erste eidgenössische Jugendsession

1996 Erweiterung des Sekretariates der EKJ

1997 Ratifizierung der UNO-Kinderrechtskonvention

2000 Inkraftsetzung der neuen Bundesverfassung (neue Verfassungsartikel)

2000 Erster Bericht der Schweiz an den UNO-Ausschuss für die Rechte des Kindes

## **2.3 Ist-Zustand auf Bundesebene**

Verschiedene Amtsstellen des Bundes befassen sich explizit oder implizit mit jugendspezifischen Aspekten, so z. B. die Zentralstelle für Familienfragen im Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV): mit Kindesmisshandlung und der UNO-Kinderrechtskonvention; das Bundesamt für Gesundheit (BAG) mit Drogen- und (Sucht)-Prävention bei Jugendlichen (Projekt Voilà); das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (BBW) mit Erziehung zur Demokratie; das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) mit der Berufsbildung; das Eidgenössische Departement für Justiz und Polizei (EJPD) mit Minderjährigenschutz, Straf- und Militärrecht, Ausländerrecht, Asylpolitik usw., und das Bundesamt für Sport (BASPO) mit Jugend und Sport.

Das Bundesamt für Kultur (BAK) seinerseits ist die administrative Stelle, die für Jugendfragen im breiteren Sinne verantwortlich ist. Im BAK sind der Dienst für Jugendfragen und das Sekretariat der EKJ angesiedelt. Faktisch beschränkt sich der Handlungsraum des BAK auf den ausserschulischen Bereich ohne Sport, in anderen Worten auf die Umsetzung des Jugendförderungsgesetzes.

Auf Bundesebene ist die EKJ das Beratungsorgan der Behörden und hat den Auftrag, die Situation der Jugend in der Schweiz zu beobachten und darüber Bericht zu erstatten. Die Empfehlungen und Stellungnahmen der EKJ basieren vor allem auf Kenntnissen und Erfahrungen ihrer Mitglieder und

---

<sup>3</sup> EKJ&SAJV, *Bieler Jugendmanifest 1995*, 1996, Bern

<sup>4</sup> EKJ, *Jugendpolitik im Wandel: Perspektiven für die Schweiz*, Schlussbericht der Bieler Tagung 96, 1996, Bern



der mit Jugendfragen beschäftigten Gruppierungen (vor allem über Konsultationen und der Bieler Tagung). Administrativ ist die EKJ im BAK angesiedelt, dem auch das EKJ-Sekretariat unterstellt ist. Das Tätigkeitsfeld der Kommission berührt Bereiche, die mehrheitlich ausserhalb der Aufgaben des BAK liegen. Beispielhaft seien Gesundheit (Suchtpolitik), Bildung (Berufsbildungsgesetz), Rechte und Schutz der Minderjährigen (Jugendkriminalität, Strassenverkehr, Rechte und Schutz der Minderjährigen gegenüber den Erwachsenen) aufgeführt.

## 2.4 Interkantonale Zusammenarbeit

Auch auf der Ebene der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen beschäftigen sich verschiedene Gremien mit Kinder- und Jugendfragen. Zur Illustrierung seien die Jugendamtsleiterkonferenz und die Konferenz der Kantonalen Beauftragten für Jugendförderung erwähnt. Während die erstere eine etablierte Konferenz ist, deren Aufgabenbereich auch in den Kantonen einheitlich angesiedelt ist, hat sich die Konferenz für Jugendförderung auf Eigeninitiative der kantonalen Beauftragten gruppiert und bemüht sich um ein Minimum an Austausch.

## 2.5 Schlussfolgerungen

- Das Thema "Kinder und Jugendliche" bedarf einer umfassenden Betrachtungsweise. Im Gegensatz dazu ist die Zuständigkeit für Kinder- und Jugendfragen innerhalb der Verwaltung sektoriell organisiert, sowohl in horizontaler Richtung (eidgenössische Departemente, Bundesämter und Dienststellen), wie auch in vertikaler Richtung (Gemeinden, Kantone, Bund).
- Die Zuständigkeit der in der Bundesverwaltung für Jugendfragen verantwortlichen Stelle (das BAK) beschränkt sich auf den ausserschulischen, ausserfamiliären und nichtsportlichen Bereich.
- Die uneinheitliche Ansiedlung der Kinder- und Jugendpolitik innerhalb der verschiedenen kantonalen Verwaltungen ist ein Zeichen dafür, dass der Paradigmenwechsel weg von einer schutz- und defizitorientierten Kinder- und Jugendpolitik hin zu einem emanzipatorischen, partizipativen Ansatz in den Kantonen und Gemeinden noch kaum Niederschlag gefunden hat. In den meisten Kantonen beschränkt sich die Kinder- und Jugendpolitik auf Bildung und Schutz.
- Die EKJ stellt fest, dass heute kinder- und jugendpolitisches Handeln auf verschiedenen Ebenen vorhanden ist. Damit aber von einer schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik gesprochen werden kann, müssen inhaltliche, organisatorische und strukturelle Defizite auf Bundesebene kompensiert werden.

### 3. NEUE KINDER- UND JUGENDRELEVANTE VERFASSUNGSNORMEN

#### 3.1 Grundsätzliche Bemerkung

Am 1. Januar 2000 trat die nachgeführte schweizerische Bundesverfassung in Kraft. Diese enthält - neben anderem - einige Änderungen und Neuerungen, die Kinder und Jugendliche betreffen.

#### 3.2 Diskriminierung wegen des Alters

##### **Art. 8 Rechtsgleichheit**

<sup>2</sup> Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.



##### **Interpretation**

➤ In der Debatte über die neue Bundesverfassung war nie davon die Rede, dass mit der Einführung von Artikel 8, Absatz 2 allenfalls das Stimmrecht auf 0 gesenkt oder der Jugendschutz (Alkoholgesetz etc.) abgeschafft werden müsse. Die Norm bildet in den Augen der EKJ kaum eine Grundlage für eine Argumentation zu Gunsten von Kindern und Jugendlichen. Es bleibt wohl auch in Zukunft schwierig abzuwägen, ob Kinder bestimmte Rechte nicht erhalten, weil sie geschützt werden sollen, oder weil eine Diskriminierung auf Grund des Alters vorliegt.

#### 3.3 Förderung und Grundrechtsfähigkeit der Kinder und Jugendlichen

##### **Artikel 11 Schutz der Kinder und Jugendlichen**

<sup>1</sup> Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung.

<sup>2</sup> Sie üben ihre Rechte im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit aus.



##### **Interpretation**

➤ Absatz (1) ist relativ allgemein gehalten, bedeutet aber sicher, dass Kinder und Jugendliche das Recht auf Förderung haben, und nicht nur auf Schutz. Ein Recht auf Bildung ist wohl darin inbegriffen. Fachleute im Bereich des Kindesschutzes vertreten die Haltung, dass die Verankerung des Schutzes von Kindern in der Verfassung in der Praxis keine Auswirkung habe, da die existierenden Gesetzesnormen zum Kindesschutz ausreichen. Defizite werden vor allem bei der Anwendung der Gesetze geortet.

- Absatz (2) Nach Auffassung von Fleiner<sup>5</sup> sind Kinder und Jugendliche grundsätzlich von Geburt an rechtsfähig. Dies bedeutet, dass auch Kinder unter dem Schutz der Grundrechte der Bundesverfassung und der Menschenrechtskonvention sowie der Menschenrechtspakte stehen<sup>6</sup>. Grundsätzlich kann ein Kind bei gegebener Urteilsfähigkeit Verletzungen der Grundrechte, die ihm um seiner Persönlichkeit willen zustehen - wie etwa Meinungsfreiheit, persönliche Freiheit, Versammlungsfreiheit, religiöse Zugehörigkeit, Verbleib in einem Verein, Einwilligung in ärztliche Eingriffe, Klagen auf Unterhalt - , selbständig rügen. Der Bund übernimmt mit diesem Artikel die Verantwortung dafür, dass Kinder und Jugendliche ihre Rechte auch tatsächlich geltend machen können. Damit dieses Recht auch in der Realität Wirkung zeigt, müssen Kinder und Jugendliche die Möglichkeit haben, ihre Rechte durchzusetzen und Verletzungen der Grundrechte einzuklagen. Abzuklären bleibt, ob schon Anlaufstellen existieren, bei denen Kinder und Jugendliche Verletzungen ihrer Grundrechte einklagen können, und ob der Bund die Kantone verpflichten kann, solche Stellen einzurichten.
- Fleiner betont in seinem Gutachten, dass Artikel 11 lediglich bereits vor der Verfassungsreform bestehendes Recht noch einmal explizit aufgreift und betont. Die Diskussion muss entsprechend nicht auf der Ebene der Grundrechtsfähigkeit von Kindern stattfinden, sondern darüber, ab welchem Alter Kinder urteilsfähig bzw. "reif" sind. *Aufgabe der EKJ könnte sein, die gerichtliche Praxis in Bezug auf die Beurteilung der Urteilsfähigkeit zu überprüfen, zu überprüfen, worauf (auf welchen pädagogischen, psychologischen etc. Erkenntnissen) sie beruht und auf eine Ausweitung hinzuwirken.*

### 3.4 Politische Integration

#### **Artikel 41 (Sozialziele)**

<sup>1</sup> *Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass: (...)*

*c. Familien als Gemeinschaften von Kindern und Erwachsenen geschützt und gefördert werden;*

*f. Kinder und Jugendliche sowie Personen im erwerbsfähigen Alter sich nach ihren Fähigkeiten aus- und weiterbilden können;*

*g. Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu selbständigen und sozial verantwortlichen Personen gefördert und in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration unterstützt werden."*

<sup>5</sup> Fleiner, Th./ Mistic, A.: *Die Rechtsausübung durch Kinder im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit*. Rechtsgutachten zu Handen der EKJ, November 1998.

<sup>6</sup> In der Schweiz wird unterschieden zwischen höchstpersönlichen Rechten, relativ höchstpersönlichen Rechten, persönlichkeitsnahen Rechten. Höchstpersönliche Rechte können Menschen nur selbst geltend machen (d.h. sich dabei nicht vertreten lassen). Da aber kleine Kinder juristisch nicht handlungsfähig und entsprechend in der Regel nicht prozessfähig sind, können sie höchstpersönliche Rechte faktisch nicht geltend machen.



## Interpretation

- Positiv zu Absatz g ist sicherlich zu vermerken, dass neben der politischen Integration Jugendlicher auch die der Kinder mit der neuen Norm gefordert und gefördert wird. Damit ist eine Grundlage für eine *Kinderpolitik* gegeben.
- Obwohl die Sozialziele eher beschränkte Kraft haben, kann Absatz g eine Grundlage für eine umfassende Kinder- und Jugendpolitik bilden. Die Politik muss zum Ziel haben, glaubhaft darzustellen, wie sie die Selbständigkeit und die politische Integration von Kindern und Jugendlichen fördert.

### 3.5 Schutz, Förderung und ausserschulische Jugendarbeit

#### **Art. 67 Jugend und Erwachsenenbildung**

- <sup>1</sup> *Bund und Kantone tragen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben den besonderen Förderungs- und Schutzbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen Rechnung.*
- <sup>2</sup> *Der Bund kann in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen sowie die Erwachsenenbildung unterstützen.*



## Interpretation

- Als neu kann gelten, dass der Bund durch die neue Verfassung grundsätzliche Förderungskompetenzen erhält, die sich nicht auf ausserschulische Jugendarbeit oder Sport beschränken.
- Auf der Basis dieses ersten Absatzes muss im Hinblick auf eine nationale Kinder- und Jugendpolitik die Frage gestellt werden, *welche Förderungs- und Schutzbedürfnisse<sup>7</sup> der Kinder und Jugendlichen auf Bundesebene denn überhaupt relevant sind. Daraus wächst wiederum die Frage, wie der Bund Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen überhaupt wahrnimmt und ihnen Rechnung trägt.* Offen ist die Frage, ob und wie der Bund auf die Durchsetzung des Artikels auf kantonaler Ebene Einfluss nehmen kann und ob er allenfalls gestützt auf den Artikel ein Rahmengesetz erlassen kann.
- Nimmt der Bund diesen Artikel ernst, muss er künftig bei allen Geschäften, die er tätigt, *aktiv* die besonderen Förderungs- und Schutzbedürfnisse der Kinder und Jugendlichen erheben und in Erwägung ziehen. Dies bedeutet einerseits die Anerkennung der Kinder- und Jugendpolitik als Querschnittsaufgabe und andererseits die Einführung einer Art "Kinder- und Jugendgerechtigkeitsprüfung".

<sup>7</sup> Wir gehen davon aus, dass bei der Schaffung dieses Artikels an die kollektiven Förderungs- und Schutzbedürfnisse der Altersgruppe Kinder und Jugendliche und nicht an individuelle gedacht wurde. Diese Frage ist aber noch zu klären.

- Um der Forderung aus Absatz (1) gerecht zu werden, muss der Bund Schritte zur Schaffung eines Instrumentariums einleiten, das ihm eine solche Erhebung der Förderungs- und Schutzbedürfnisse erlaubt. Es könnte Aufgabe der EKJ sein, dem Bund Vorschläge für die Ausgestaltung eines solchen Instrumentariums zu unterbreiten. Ein solches Instrumentarium auf Bundesebene kann auch die Basis für die Entwicklung eines Instrumentariums auf Kantonsebene bilden.
- Die Umsetzung von Artikel 67, Absatz (1) ist unseres Erachtens ein wichtiger Eckpfeiler bei der kinder- und jugendpolitischen Positionierung der EKJ.
- Absatz 2 des Artikels (Massnahmen zur Unterstützung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen) ist unseres Erachtens durch das Gesetz zur Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit erfüllt. Bei der Anpassung der Kriterien für die Vergabe der Struktur- und Projektbeiträge ist zu überprüfen, ob bei der Anwendung des Gesetzes auch die Arbeit mit Kindern entsprechend berücksichtigt wird. Allenfalls sind auf Verordnungsebene Anpassungen vorzunehmen.

### 3.6 Die neue Verfassung als Grundlage für eine Kinder- und Jugendpolitik aus der Sicht der EKJ

- **Mit der neuen Verfassung gibt sich der Bund neue Aufgaben und neue Kompetenzen, die ihn insbesondere verpflichten, im Bereich der Kinder und Jugendlichen *aktiv* zu agieren. Neu ist zudem auch, dass in der angepassten Verfassung *Kindern* erstmals ausdrücklich Rechte zugestanden werden, die über einen Schutz hinausgehen und den Bund zur Förderung der Kinder verpflichten. Diese Möglichkeit des Aktivwerdens und die Ausdehnung der Aufgaben des Bundes auf Förderung bedeutet auch für die Entwicklung einer Kinder- und Jugendpolitik auf Bundesebene eine Chance. Insbesondere bietet die neue Verfassung dadurch, dass sie die besonderen Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen nach Förderung und Schutz explizit erwähnt, eine gute Handhabe für eine Palette von kinder- und jugendpolitischen Instrumenten. Es ist nun eine Frage des politischen Willens, ob und wie der Bund diese neuen Kompetenzen im Kinder- und Jugendbereich auch wahrnimmt und welche Forderungen er durch entsprechende Gesetze an Kantone weiter gibt.**
- **Mit der neuen Verfassung vollzieht der Bund einen Paradigmenwechsel bezüglich seiner Haltung gegenüber Kindern und Jugendlichen: Kinder werden nicht mehr ausschliesslich unter dem Schutz- und Fürsorgeaspekt betrachtet, sondern als Rechtssubjekte, als Menschen, für die bestimmte Rechte ausdrücklich und besonders geregelt werden müssen und die gegenüber Erwachsenen auch besondere Bedürfnisse haben - wie dies auch in der UNO-Kinderrechtskonvention vertreten wird. In der Umsetzung muss dies**

bedeuten, dass Kindern und Jugendlichen die Möglichkeit, ihre Rechte geltend zu machen, bewusst gewährt wird. Die Schaffung von Ansprechstellen auf Gemeinde-, Bezirks- oder Kantonebene, die sich nahe am Leben der Kinder und Jugendlichen befinden und sich für die kollektiven und individuellen Rechte von Kindern und Jugendlichen stark machen - von Ombudstellen also - ist zu prüfen. Ebenfalls sollte dieser Paradigmenwechsel bedeuten, dass eine breite Diskussion darüber geführt wird, in welchem Alter Kinder urteilsfähig sind und entsprechend angehört werden müssen, mit dem Ziel, den Zugang zu den Grundrechten und das Anhörungsrecht möglichst umfassend zu gestalten. Diese Forderung wird auch durch die Kinderrechtskonvention unterstrichen (Kap. 3.3).

- In Artikel 11, 41 und 67 der neuen Verfassung werden - was neu ist - grundsätzlich beide Begriffe, Kinder und Jugendliche, genannt. Weder werden, so wie es die Kinderrechtskonvention handhabt, alle Minderjährigen Kinder genannt, noch wird in der Verfassung der Begriff "Jugend" als Terminus für die nachfolgende Generation verwendet. Daraus lässt sich einerseits schliessen, dass in der Öffentlichkeit und in politischen Kreisen in den letzten Jahren eine Sensibilisierung stattgefunden hat, so dass heute neben Jugendlichen auch Kinder als Bevölkerungsgruppe wahrgenommen werden und dass allgemein den Bedürfnissen der nachfolgenden Generation mehr Aufmerksamkeit geschenkt wird. Die getrennte Erwähnung der Begriffe Kinder bzw. Jugendliche bedeutet andererseits aber auch, dass sich der Gesetzgeber durchaus im klaren darüber ist, dass Kinder und Jugendliche nicht immer genau die gleichen Bedürfnisse haben, dass es Bedürfnisse von älteren und jüngeren Minderjährigen gibt. Eine Kinder- und Jugendpolitik muss deshalb aus Sicht der EKJ eine gemeinsame Basis haben, auf der den besonderen Bedürfnissen der verschiedenen Altersgruppen Rechnung getragen werden kann.

## **4. KINDER- UND JUGENDPOLITIK UND DIE UNO-KONVENTION ÜBER DIE RECHTE DES KINDES**

### **4.1 Einleitung**

1997 hat die Schweiz als eines der letzten Länder der Welt die UNO-Konvention über die Rechte des Kindes ratifiziert. Der Ratifizierung ging eine intensive politische Debatte voraus, in der vor allem rechtsbürgerliche Kreise ihren Befürchtungen Ausdruck gaben, die Konvention würde die Elternrechte untergraben. Die Schweiz hat bei der Ratifizierung fünf Vorbehalte angebracht, von denen vier substantielle Differenzen zwischen den Forderungen der Konvention und der schweizerischen Gesetzgebung betreffen<sup>8</sup>. Der fünfte Vorbehalt hat den Charakter einer Anmerkung, die besagt, dass die Elternrechte von der Konvention nicht eingeschränkt werden dürfen.

## 4.2 Die Bedeutung der Konvention als Ganzes

Aus kinder- und jugendpolitischer Sicht hat die Konvention vor allem als Ganzes Bedeutung. In dem sie Kinder als *Rechtssubjekte* behandelt, setzt sie ein Zeichen, das auch für die Schweiz Relevanz hat und das in der neuen Verfassung bereits ihren Niederschlag gefunden hat.

## 4.3 Die Bedeutung von Artikel 12 KRK

Kinder- und jugendpolitisch von Bedeutung ist Artikel 12 KRK über die Anhörung von Kindern bei sie betreffenden Angelegenheiten von beträchtlicher Relevanz. Zwar hat das Thema Beteiligung und Mitsprache von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen, von einer eigentlichen Partizipationswelle kann aber nicht gesprochen werden. Vor allem in den Schulen, an dem Ort, an dem Kinder und Jugendliche einen wichtigen Teil ihrer Zeit verbringen, lassen sich kaum systematische Bemühungen zur vermehrten Beteiligung erkennen. Absatz 2 von Artikel 12 unterstreicht das Recht von Kindern und Jugendlichen auf Anhörung in Gerichts- und Verwaltungsverfahren. Auch hier lassen sich erst Ansätze für weitergehende Gewährung dieses Rechtes erkennen. Wie bereits erwähnt, gilt es auch hier die Diskussion über die Reife und die Urteilsfähigkeit auf breiter Ebene und sachlich fundiert zu führen.

## 4.4 Die Bedeutung von Artikel 42 KRK

Mit der Unterzeichnung verpflichten sich die Staaten zur Bekanntmachung der Konvention und ihrer Inhalte bei Kindern und Erwachsenen. Daraus erwächst auch für die Schweiz die Verpflichtung, Kinderrechte vermehrt zu thematisieren. Der Bund hat bis heute nur geringe Anstrengungen unternommen, um Kinder und Erwachsene über Kinderrechte zu informieren. In diesem Bereich sind es vor allem die NGO's, die eine führende Rolle einnehmen.

---

8 Die Vorbehalte betreffen Art. 7 über das Recht auf Staatsangehörigkeit, Art. 10 über das Recht auf Zusammenleben mit den Eltern, Art. 37 über die Trennung Jugendlicher und Erwachsener in Haft und Art. 40 über die Gewaltenteilung im Jugendstrafrecht und das Recht auf einen Verteidiger.

## **4.5 Die UNO-Konvention über die Rechte des Kindes als Grundlage für eine Kinder- und Jugendpolitik aus der Sicht der EKJ**

- **Aus Kinderrechtssicht lässt sich feststellen, dass die Bedingungen für das Aufwachsen in der Schweiz für Kinder und Jugendliche als gut bezeichnet werden kann. Ihrem Bedürfnis nach Entwicklung und Schutz wird im Allgemeinen Rechnung getragen.**
- **Die Recherchen des Bundes für die Berichterstattung an das zuständige UNO-Komitee haben mit aller Deutlichkeit gezeigt, wie schwierig es in der Schweiz ist, verlässliche und zusammenhängende Daten über das Leben von Kindern und Jugendlichen zu sammeln. Im Hinblick auf weitere Berichte an die UNO und auch im Hinblick auf die Umsetzung der Kinderrechte ist es notwendig, die Erhebung und Zusammenführung von Daten systematisch zu betreiben.**
- **Die justifizierbaren Forderungen der Kinderrechtskonvention werden von der Schweiz fast vollumfänglich eingehalten. Die Vorbehalte zu Art. 10 und Art. 37 und 40 werden wohl in absehbarer Zeit zurückgezogen werden können. Damit besteht für den Bund auf juristischer Ebene kein unmittelbarer Handlungsbedarf.**
- **Ein wenig anders stellt sich die Situation bei den Forderungen, die als Anregungen formuliert sind. Sieht man die Kinderrechtskonvention als eine Basis für eine umfassende Kinder- und Jugendpolitik, gibt es sehr wohl Bereiche, in denen auf Bundesebene ein Handlungsbedarf besteht: z.B. Partizipation, Information, Kinderbetreuung.**
- **Die erste Berichterstattung stellt den Bund vor erhebliche Schwierigkeiten, weil es für den Themenbereich Kinder und Jugendliche keine klare Zuständigkeit gibt, bzw. sich verschiedene Verwaltungseinheiten mit unterschiedlichen Schwergewichten um Kinder- und Jugendfragen kümmern. Aus dem selben Grund kommen die Bemühungen zur Umsetzung der Kinderrechte wie auch die Information über Kinderrechte nur mühsam voran. Alles in allem wird am Beispiel der UNO-Kinderrechtskonvention mit aller Deutlichkeit klar, dass mit den heute bestehenden Strukturen die Kompetenzen und Synergien der verschiedenen Dienste zu wenig genutzt werden können. Um Kinder- und Jugendpolitik mehr Gewicht zu verleihen, sind die Aktivitäten des Bundes im Bereich Kinder und Jugendliche besser zu koordinieren, die Zusammenarbeit der in diesen Fragen aktiven Stellen ist zu fördern und ihre strukturelle Anbindung muss überprüft werden. An Schnittstellen zu verwandten Bereichen (Familienpolitik, Frauenpolitik) muss die Zusammenarbeit durch geeignete Massnahmen gesichert werden.**



## 5. KINDER UND JUGENDLICHE: GEMEINSAMKEITEN UND UNTERSCHIEDE

Im Auftrag des EDI an die EKJ gilt eine der wesentlichen Fragestellungen dem Umgang mit den verschiedenen Altersgruppen der Minderjährigen, der Kinder und Jugendlichen.

Bedeutung hat diese Frage vor allem deshalb erhalten, weil in den letzten Jahren neben der Jugendpolitik vermehrt auch von Kinderpolitik als einer eigenen Politik gesprochen wird und daher die Frage auftaucht, welchen Stellenwert Kinderpolitik neben Jugendpolitik haben soll, in welchen Teilen sie sich unterscheidet und wie sie gefördert werden kann.

### 5.1 Zum Gebrauch der Begriffe "Kinder" und "Jugendliche" in der Gesetzgebung

#### ☛ **Verfassung**

In der neuen Verfassung wird zwischen *Kindern* und *Jugendlichen* unterschieden und diese jeweils separat genannt, ohne die Abgrenzung zu erwähnen.

#### ☛ **Familienrecht und UNO-Kinderrechtskonvention**

Gemäss schweizerischem Familienrecht und der UNO-Kinderrechtskonvention gilt grundsätzlich jeder Mensch bis zum vollendeten 18. Lebensjahr als *Kind*. Im juristischen Sprachgebrauch bezeichnet man als "Kind" einen Menschen im ersten Lebensalter. Kind ist gleichbedeutend mit "Unmündiger" oder "Minderjähriger".

Der Ausdruck "Kind" wird zivilrechtlich auch für die Darstellung familiärer Beziehung gebraucht, unabhängig von Alter der Person.

#### ☛ **Strafrecht**

Das Strafrecht unterscheidet zwischen *Kindern und Jugendlichen*. Die Anwendung des Kinderstrafrechtes beginnt mit dem 7. Geburtstag und endet mit Vollendung des 15. Lebensjahres. Die Altersgrenze wurde mit Blick auf den Schuleintritt und den Abschluss der obligatorischen Schulzeit gewählt. Zwischen dem Alter von 15 und 18 Jahren spricht das Strafrecht von Jugendlichen. Zwischen dem Alter von 15 und 18 Jahren werden Jugendliche nach dem Jugendstrafrecht beurteilt, wobei der Vollzug bis zum 25. Altersjahr unter den Bedingungen des Jugendstrafrechts läuft.

#### Sexualität

Grundsätzlich sind sexuelle Handlungen mit unter 16-Jährigen verboten. Strafflos bleibt die Tat, wenn der Altersunterschied zwischen den Beteiligten nicht mehr als drei Jahre beträgt. Bis zum 18. Altersjahr schützt das Gesetz Jugendliche vor sexuellen Handlungen mit Personen, zu denen ein Abhängigkeitsverhältnis besteht (LehrerInnen, Vorgesetzte, ErzieherInnen).

## ☞ **Zivilrecht**

Im Zivilrecht wird ausschliesslich von Kindern gesprochen. Gemeint sind damit Unmündige. Der Ausdruck "Jugendliche" kommt nicht vor.

### Kindesschutzmassnahmen

Für Kindesschutzmassnahmen bestehen ausser dem Mündigkeitsalter keine weiteren Altersgrenzen. Kinder können jedoch, sofern sie das 16. Altersjahr erreicht haben, selber eine gerichtliche Beurteilung wegen der Unterbringung in einer Einrichtung verlangen.

### Scheidungsrecht

Das neue Scheidungsrecht sieht vor, dass das Gericht die Meinung des betroffenen Kindes bei der Zuteilung und dem Besuchsrecht in Erwägung ziehen muss. Die Kinder werden in geeigneter Weise durch das Gericht oder durch eine geeignete Drittperson persönlich angehört. Auf Grund des Alters oder der mangelnden Reife des Kindes kann auf eine Anhörung verzichtet werden. Dieselbe Regelung gilt auch für die Festlegung des Besuchsrechts. Auch im neuen Scheidungsrecht hat das Kind keinen Parteienstatus. Die Anhörung in Gerichts- und Verwaltungsverfahren wird auch durch Art. 12 KRK gefordert. Laut Bundesgericht ist dieser Artikel eine direkt anwendbare Bestimmung und kann mit einer staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung von Staatsvertragsrecht beim Bundesgericht eingeklagt werden. Die Frage, ab welchem Alter Kinder angehört werden müssen, wird unterschiedlich beurteilt und die Bundesgerichtsurteile dazu sind sehr heterogen: Ein sechsjähriges Kind muss laut Bundesgerichtsurteil beispielsweise nicht angehört werden, wenn es seinen Vater nicht kennt und sich deshalb keine Meinung bilden kann. Ein 15-Jähriger wurde nach Bundesgerichtsurteil zu Recht vom Gericht angehört und seine Meinung berücksichtigt. Die Meinung eines 11-Jährigen soll zwar angehört werden, ist aber nicht so stark zu gewichten wie die eines älteren Jugendlichen.

Der Entwurf zur Wahl des Namens bei Heirat sieht vor, dass ⅃ wenn die bisher unverheirateten Eltern heiraten - Kinder ab 14 Jahren zwischen dem Nachnamen der Mutter und dem des Vaters wählen können.

### Adoption

Sobald ein Kind urteilsfähig ist, ist seine Zustimmung zur Adoption notwendig.

### Glaubens- und Gewissensfreiheit

Das schweizerische Gesetz billigt einem Kind ab Vollendung des 16. Lebensjahres Entscheidungsfreiheit hinsichtlich der Glaubens- und Gewissensfragen zu.

### Jugendschutz

Alkohol- und Tabakkonsum: Gegorene alkoholische Getränke (Wein, Bier) dürfen Jugendliche ab 16 Jahren kaufen / im Restaurant bestellen, gebrannte Wasser ab 18 Jahren. Die Altersgrenze für den Besuch von Restaurants ist kantonal geregelt, meistens liegt sie bei 16 Jahren. Bis zur Urteilsfähigkeit (die heute mit ca. 16 Jahren angenommen wird) dürfen Eltern Jugendlichen das Rauchen verbieten.

## Jugend und Sport

Durch das Bundesgesetz über Jugend und Sport wird die sportliche Förderung von Jugendlichen vom 10. bis zum 20. Altersjahr geregelt.

### ☞ **Obligationenrecht**

#### Arbeitsrecht

Jugendliche unter 15 Jahren dürfen grundsätzlich nicht arbeiten. Davon ausgenommen waren bisher Arbeiten in Familienbetrieben, in der Landwirtschaft und in der Fischerei. Die Schweiz wird voraussichtlich eine Konvention unterzeichnen, die das Mindestalter für Arbeit bei 15 Jahren in allen Bereichen vorsieht.

Bis zur Vollendung des 20. Altersjahrs erhalten ArbeitnehmerInnen fünf Wochen Ferien.

### ☞ **Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit**

Im Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit wird von Kindern und Jugendlichen gesprochen, ohne jedoch die Bezeichnungen zu erläutern.

In der Botschaft zur Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit werden diejenigen Menschen als Jugendliche bezeichnet, die zwischen Beendigung der obligatorischen Schulzeit und der vollen gesellschaftlichen und beruflichen Eingliederung stehen (ca. 16 bis 25 Jahre). Mit Kindern sind Menschen ab dem Schulalter gemeint.

### ☞ **Diverses**

Am Kinderparlament in Luzern können sich Kinder zwischen 9 und 14 Jahren beteiligen. Danach müssen sie ins Jugendparlament wechseln.



### **Interpretation**

Die Altersgrenzen werden im Gesetz sehr unterschiedlich gesetzt. Schuleintritt und Ende der obligatorischen Schulzeit bilden eine vielerorts akzeptierte Grenze. Da Mitsprache und Befragung von Kindern und Jugendlichen noch keine lange Tradition hat, fehlen hier verbindliche Richtlinien.

## 5.2 Entwicklungspsychologische Unterschiede und Gemeinsamkeiten

### ☞ **Entwicklung und Altersstufe**

Entwicklungspsychologisch ist 18 Jahre keine relevante Altersgrenze. Die neueren Erkenntnisse der Entwicklungspsychologie machen deutlich, dass bereits Kinder im Vorschulalter in der Lage sind, bewusst Entscheidungen zu treffen. Ihre Ausdrucksmöglichkeiten unterscheiden sich hierbei jedoch stark von denen der Erwachsenen. Im Alter von 7 Jahren sind Kinder bereits zu konkret intellektuellen Operationen fähig und können logische Schlüsse ziehen. Spätestens ab diesem Alter sind Kinder ernstzunehmende Partner. Neuere Studien zeigen auch, dass z. B. das räumliche Verständnis von Kindern grösser ist als ihre Fähigkeit, dieses Wissen darzustellen. Insbesondere haben Studien gezeigt, dass sich Kinder in der realen Welt im Vergleich zu Laborexperimenten viel besser zurechtfinden und höhere Kompetenzen aufweisen als bisher angenommen.

Die Entwicklung des formallogischen Denkens ist (z. B. nach Erikson) bereits mit ca. 12 Jahren abgeschlossen. Nur im Bereich des Wissens und des dialektischen Denkens sind Jugendliche Erwachsenen in der Regel unterlegen. Empirische Befunde belegen, dass Jugendliche in zentralen politischen Fragen differenziert denken und urteilen und dass sie in überschaubaren Systemen über reife Entscheidungs- und Handlungskompetenz verfügen (vgl. Oerter, R. in Palentien, Ch.<sup>9</sup>).

### ☞ **Verändertes Entwicklungstempo**

Das Entwicklungstempo von Kindern und Jugendlichen ist nicht ein für alle Mal gegeben. Der Entwicklungsstand der Kinder und Jugendlichen und die Entwicklungsaufgaben und Bearbeitungschancen, die die Gesellschaft Kindern und Jugendlichen für bestimmte Entwicklungsphasen zur Verfügung stellt, müssen immer wieder aneinander gemessen und überprüft werden. Entsprechend ist heute zu überprüfen, welche Entwicklungsaufgaben und Bearbeitungsmöglichkeiten die Gesellschaft für Kinder und Jugendliche bereitstellt.

### ☞ **Kinderinteressen**

Innerhalb der Gruppe "Kinder" wie auch innerhalb der Gruppe "Jugendliche" lassen sich beträchtliche Interessenunterschiede feststellen, die aus Alter, Geschlecht und individuellen Neigungen entstehen. Sowenig es die "Erwachseneninteressen" gibt, sowenig gibt es die "Kinderinteressen" oder die "Jugendinteressen. Für Kinder- und Jugendpolitik ist nicht nur das Verhältnis Erwachsene - Kinder bzw. Jugendliche relevant, sondern auch die Beziehungen der Kinder bzw. der Jugendlichen untereinander.

---

<sup>9</sup> *Jugend und Politik*. Neuwied 1998

## 5.3 Soziologische Unterschiede und Gemeinsamkeiten

### ☞ **Begriffsbestimmung**

Soziologisch wird von Jugendlichen in der Altersphase zwischen ca. 15 und 18 Jahren gesprochen. Es gibt aber auch soziologisch keine allgemeingültige Definition der Altersphase Jugend. Kindheit dauert von 0 bis zum Erreichen des Jugendalters.

### ☞ **Verwischte Grenzen**

Viele Indizien sprechen dafür, dass Kindheit als eigenständige und geschützte Lebensphase, wie wir sie bis vor zwei oder drei Jahrzehnten gekannt haben am verschwinden ist. Tatsächlich unterscheidet sich das Jugendalter in seinen sozialen und psychischen Anforderungen und Spielräumen nur noch wenig vom Erwachsenenalter. Die Grenze zwischen Erwachsenen und Jugendlichen und zwischen Jugendlichen und Kindern ist verwischt.

## 5.4 Philosophische Ansätze

### ☞ **Menschenrechte**

Der Grundgedanke der Menschenrechte besagt, dass Menschen Lebewesen sind, die das Recht haben, Rechte zu haben. Zu diesen Rechten gehören die politischen und gesellschaftlichen Mitbestimmungs- und Mitgestaltungsrechte. Menschenrechte sind dadurch charakterisiert, dass sie allen Menschen zustehen. Eine Benachteiligung einer bestimmten Altersgruppe widerspricht dem Gedanke der Menschenrechte.

### ☞ **Gleich-Berechtigung**

Die Welt eines Kindes unterscheidet sich in vielerlei Hinsicht von der des Erwachsenen. Kinder messen ihren Wahrnehmungen in verschiedenen Entwicklungsstufen unterschiedliche Bedeutung zu. Diese Bedeutungen unterscheiden sich zumeist von den Bedeutungen, die Erwachsenen den gleichen Gegenständen und sozialen Sachverhalten geben. Es gibt aber nirgendwo eine Begründung, dass die Bedeutung der Erwachsenen wichtiger ist als die des Kindes. Vielmehr stehen die Bedeutungen der Kinder denen der Erwachsenen gleichberechtigt gegenüber. Erwachsene tendieren traditionell in pädagogischen Situationen dazu, ihre eigene Auffassung von Moral für absolut zu halten.

### ☞ **Kinder als Rechtspersonen**

Die Entmündigung von Kindern basiert auf einer Tradition, der Tradition der Macht der Erwachsenen über die Kinder und der Tradition der Vorrechte der Erwachsenen.

Kinder "gehören" auch heute noch weitgehend ihren Eltern (Fürsorglichkeitssklaverei, vgl. Beck, U. in Palentien, Ch.<sup>10</sup> ). Die Tendenzen in westlichen Gesellschaften gehen aber dazu, Kinder als vollwertige Menschen anzuerkennen, die niemandem "gehören" und über deren Rechte besonders gewacht werden muss. Auch heute noch ist man sich einig, dass Kinder besonderen Schutz brauchen. Heute geht es aber auch darum, Kinder als Rechtspersonen wahrzunehmen, als eigenständige Personen. In einigen Ländern ist diese Tendenz schon weiter fortgeschritten. Eine Vorreiterrolle dabei spielen die nordischen Länder, allen voran Schweden.

## 5.5 Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Kindern und Jugendlichen aus der Sicht der EKJ

- Die Kategorien "Kinder" und "Jugendliche" sind in den Augen der EKJ zu wenig differenziert, als dass sie eine fundierte Grundlage zur Entwicklung je einer Politik dienen könnten. Weder das Gesetz noch die Soziologie, die Pädagogik oder die Psychologie geben brauchbare und stringente Hinweise, die eine klare Unterteilung zwischen der Altersgruppe Kinder und der der Jugendlichen möglich oder nötig machen, zu schnell verändert sich die Welt der Kinder und Jugendlichen und damit die Bedingungen für das Aufwachsen. Für die EKJ steht bei der Entwicklung einer Kinder- und Jugendpolitik nicht die Frage der Zuordnung der Kinder und Jugendlichen zu "Kategorien" im Vordergrund, es geht vielmehr um Lebenssituationen, von denen junge Menschen - je nach Alter in unterschiedlichem Mass zwar - betroffen sind. Dazu gehören insbesondere: die berufliche, wirtschaftliche und familiäre Abhängigkeit, beschränkte politische Einflussnahme, der Status als Auszubildende und der Bedarf an Entwicklungsräumen. Die EKJ versteht deshalb Kinder- und Jugendpolitik als eine Politik *für die und mit den* Kindern und Jugendlichen, innerhalb deren die verschiedenen Bedürfnisse der Altersgruppen, Geschlechter und Hintergründe speziell berücksichtigt werden. Eine Separierung der Kinder- und der Jugendpolitik würde je die beiden Politiken schwächen. Für die Interessenvertretung auf der Ebene des Bundes - wie sie die EKJ wahrnimmt - bedeutet dies, dass auch diese als Einheit verstanden wird. Das Mandat der EKJ selbst muss deshalb angepasst und *explizit* auf den Bereich der Kinderpolitik ausgedehnt werden. *Zielgruppe der Arbeit der EKJ sind Kinder und Jugendliche, so lange sie sich in sozioökonomischer Abhängigkeit bzw. in Ausbildung befinden.*
- Eine separate Betrachtung von Kindern und Jugendlichen in Teilbereichen der Kinder- und Jugendpolitik ist aus Sicht der EKJ auf der Umsetzungsebene, also vor allem auf Gemeindeebene, opportun.

---

<sup>10</sup>Jugend und Politik. Neuwied 1998

## 6. KONZEPT FÜR EINE SCHWEIZERISCHE KINDER- UND JUGENDPOLITIK

### 6.1 Einführung

Die EKJ geht davon aus, dass der Bund mit den neuen Rechtsnormen über die nötigen Grundlagen für eine aktive Kinder- und Jugendpolitik in Sinne einer systematischen, umfassenden und jugendgerechten Gesamtpolitik verfügt. Deshalb werden in diesem Kapitel in einem ersten Schritt die Ziele bzw. die Aufgabenschwerpunkte des Bundes in der Kinder- und Jugendpolitik definiert, sowie eine mögliche Aufgaben- und Kompetenzenteilung zwischen den verschiedenen Instanzen innerhalb und ausserhalb der Verwaltung, sowie zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden festgehalten. In einem zweiten Schritt werden geeignete Mittel bzw. Strategien für die konkrete Umsetzung entwickelt sowie mögliche Strukturen vorgeschlagen.

Eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik ist nicht allein eine Angelegenheit des Staates, sondern der ganzen Gesellschaft und ihrer Institutionen: Familie, Schule, kultureller, religiöser, politischer und wirtschaftlicher Institutionen.

Für den Staat geht es nicht darum, Kinder- und Jugendpolitik als etwas ganz Neues zu schaffen, sondern es sind die heutigen Vorkehrungen im Blick auf ein Ziel zusammenzufassen, zu ergänzen und in allen Bereichen staatlichen Handelns umzusetzen.

**Das oberste Ziel der Kinder- und Jugendpolitik besteht darin, allen Kindern und allen Jugendlichen die umfassende Entwicklung und Entfaltung ihrer Persönlichkeit zu ermöglichen.**

***Dementsprechend birgt eine umfassende Kinder- und Jugendpolitik folgende Inhalte in sich:***

- Daten, Informationen, Angaben (qualitativ und quantitativ) bezüglich der Situation, der Bedürfnisse und der Lebensbedingungen der Kinder und Jugendlichen werden gesammelt. **Dazu** braucht es Forschungsinstrumente und -ziele.
- Alle Entscheide und Massnahmen werden vor ihrem Erlass einer Kinder- und Jugendverträglichkeitsprüfung unterzogen. **Dazu** braucht es einerseits angepasste Vernehmlassungsprozesse sowie Fachkompetenzen.
- Die Berücksichtigung der Anliegen, der Bedürfnisse und der spezifischen Situation von Kindern und Jugendlichen in allen gesellschaftspolitischen Fragen und Belangen. **Dazu** braucht es Schutzmassnahmen, InteressenvertreterInnen aber auch geeignete Partizipationsmöglichkeiten und -gefässe, damit Kinder und Jugendliche ihre Anliegen und Bedürfnisse in allen sie betreffende Entscheidungsprozesse und Lebensbereiche direkt einbringen können.

- Die Wahrnehmung der Kinder und Jugendlichen als autonome gesellschaftliche Akteure, die ihrem Umfeld nicht nur ausgesetzt sind, sondern dieses auch mitprägen und sogar neue gesellschaftliche Wertvorstellungen und Trends schaffen. **Dazu** braucht es einerseits gezielte Integrationsmassnahmen in die "etablierte" Gesellschaft und andererseits Förderungsinstrumente, die das Selbstbewusstsein und die Entfaltung von Kindern und Jugendlichen ermöglichen.

**Die Kinder- und Jugendpolitik entfaltet sich konkret in folgenden drei Bereichen:**

- Kinder- und Jugendpolitik als Intervention, als "**Politik für Kinder und Jugendliche**" in Form von Kinder- und Jugendschutz, Kinder- und Jugendverträglichkeitsprüfung, der gesetzgeberische Tätigkeit des Staates, der Erforschung von Grundlagen.
- Kinder- und Jugendpolitik als Beteiligung, als "**Politik mit Kindern und Jugendlichen**" in Form von Mitwirkung und Integration von Kindern und Jugendlichen in allen Lebensbereichen.
- Kinder- und Jugendpolitik als Autonomie, als "**Politik von Kindern und Jugendlichen**" in Form von Schaffung von Freiräumen für Kinder und Jugendliche in allen Lebensbereichen, zur Verfügung stellen von Begegnungsstätten und der Förderung der direkten Interessenvertretung durch Kinder und Jugendliche.

## 6.2 Aufgabenschwerpunkte des Bundes

Im einführenden Kapitel haben wir die grundsätzlichen Ziele und Inhalte einer Kinder- und Jugendpolitik erörtert. Da sich das Mandat der EKJ auf die Bundesebene konzentriert, stellen wir im Folgenden die aus unserer Sicht künftig wichtigen Aufgabenschwerpunkte des Bundes ins Zentrum. Grundsätzlich gehen wir davon aus, dass **der Bund bezüglich Kinder- und Jugendpolitik in Zukunft eine aktive und innovative Rolle einnehmen soll. Dazu nutzt er die vorhandenen Kompetenzen optimal und koordiniert alle kinder- und jugendpolitisch relevanten Aktivitäten.**

### 6.2.1 Inhaltliche Schwerpunkte

Das Bewusstsein für Kinder- und Jugendfragen wird geschaffen, indem diese auf nationaler Ebene thematisiert werden. Dadurch wird die Kinder- und Jugendpolitik als Querschnittsaufgabe anerkannt und die zwingende Kinder- und Jugendverträglichkeitsprüfung (= Zukunftskompatibilität) bei allen gesetzgeberischen Aktivitäten des Bundes eingeführt.

Schutz und die Förderung von Kindern und Jugendlichen werden grundsätzlich als gleichwertig betrachtet.



### **Dazu**

- fördert der Bund die soziale, kulturelle, ökonomische und politische Partizipation von Kindern und Jugendlichen sowie ihre Integration in die Gesellschaft und derer Institutionen.
- gewährleistet er der Schutz von Kindern und Jugendlichen und intensiviert die Prävention und Aufklärung insbesondere in den Bereichen Kindesmisshandlung, sexueller Ausbeutung, Gesundheit und Suchtprävention.
- verbessert er die Stellung der Familie als erstem Lebensumfeld der Kinder und Jugendlichen (z. B. steuerliche Erleichterungen, erhöhte Familienzulagen, etc.).
- fördert er die Integration von ausländischen Kindern und Jugendlichen in der Gesellschaft u. a. mittels einer erleichterten Einbürgerung.
- fördert er die Chancengleichheit und Gleichberechtigung der Geschlechter.
- beobachtet er die Situation der Kinder und Jugendlichen in der Schweiz systematisch und ständig.
- gewährt er Kindern und Jugendlichen die Grundrechte in umfassender Weise.

### **6.2.2 Schwerpunkte im Bereich Information und Wissensbeschaffung**

Der Wissenstand bezüglich dem Leben von Kindern und Jugendlichen sowie das Wissen um Meinungen und Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen werden verbessert.

### **Dazu**

- schafft der Bund in der Öffentlichkeit und bei EntscheidungsträgerInnen ein Bewusstsein für Kinder und Jugendfragen.
- sorgt er für einen systematischen und transparenten Informationsaustausch mit den Kantonen und den NGO's.

### **6.2.3 Schwerpunkte im Bereich Koordination und Kooperation auf Bundesebene**

Die Kinder- und Jugendpolitik wird auf Bundesebene verankert. **Dazu** wird die Stelle eines Beauftragten / einer Beauftragten für Kinder- und Jugendfragen geschaffen.

Um eine aktive und innovative Rolle bezüglich Kinder- und Jugendpolitik einzunehmen, nutzt der Bund die vorhandenen Kompetenzen optimal. Alle kinder- und jugendpolitisch relevanten Aktivitäten werden koordiniert, auf nationaler Ebene, zwischen Bund und Kantonen, zwischen Verwaltungsstellen und NGO's.

## 6.2.4 Kompetenzabgrenzung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden

Die Kompetenzen und Prioritäten der verschiedenen Akteure auf den verschiedenen Ebenen werden geklärt und definiert.

## 6.3 Umsetzungsstrategien und -massnahmen

Um die oben skizzierten Aufgaben optimal wahrnehmen und erfüllen zu können, sollten folgende Strategien bzw. Massnahmen in die Wege geleitet werden:

### 6.3.1 Massnahmen im Bereich der inhaltlichen Entwicklung

- Die Aufgaben des Bundes im Bereich Kinder- und Jugendpolitik werden in die Regierungsziele aufgenommen.
- Der Bund setzt die Kinder- und Jugendverträglichkeitsprüfung durch: Politische Abläufe wie Gesetzgebungs- und Verordnungsprozesse etc. werden automatisch auf ihre Kinder- und Jugendgerechtigkeit überprüft.
- Die EKJ überprüft im Auftrag des Bundes die Praxis bei der Gewährung der Grundrechte bezogen auf Kinder und Jugendliche. Insbesondere wird die Frage der Urteilsfähigkeit von Kindern aufgegriffen.

### 6.3.2 Massnahmen im Bereich Information und Wissensbeschaffung

- Der Bund setzt im Rahmen der nationalen Forschungsprogramme einen Schwerpunkt bei Kindern und Jugendlichen.
- Der Bund erarbeitet im Rahmen der Berichterstattung zur Umsetzung der UNO-Kinderrechtskonvention alle vier Jahre einen inhaltlichen Bericht zur Situation der Kinder und Jugendlichen in der Schweiz.
- Die Daten, die schon zur Verfügung stehen und die neu erarbeitet werden, werden vernetzt und den entsprechenden Akteuren zur Verfügung gestellt.

### 6.3.3 Massnahmen im Bereich Koordination und Kooperation auf Bundesebene und in der Politik

- Der Bund schafft eine **Stabsstelle**, welche alle Koordinations-, Überwachungs-, und Informationsaufgaben übernimmt. Diese Stelle könnte "Büro für Kinder- und Jugendfragen" heissen und müsste sowohl verwaltungsintern wie auch verwaltungsextern die Funktion der Drehscheibe übernehmen.
- Der Bund legt ein **Konzept** zur Koordination und Zusammenarbeit der mit Kinder- und Jugendfragen befassten Stellen in der Verwaltung vor. Das Konzept soll einerseits eine Bestandesaufnahme bilden, andererseits einen Vorschlag für die Vernetzung und die Unterstützung dieser Stellen beinhalten.
- Der Bund überprüft die von ihm initiierten und durchgeführten Massnahmen in der Kinder- und Jugendpolitik regelmässig auf ihre Wirksamkeit.
- Der Bund weitet das Mandat der EKJ explizit auch auf Kinderpolitik aus: Zentrale Zielgruppe der EKJ sind künftig Kinder und Jugendliche zwischen 6 und 25 Jahren.
- Die Ressourcen der EKJ werden dem erweiterten Auftrag entsprechend erhöht.

### 6.3.4 Massnahmen im Bereich Kompetenzabgrenzung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden

Der Bund schafft für die kantonale Kinder- und Jugendpolitik ein **Rahmengesetz**, das die Kantone auffordert Gesetze zur Förderung der Kinder- und Jugendpolitik zu erlassen. Insbesondere werden die Kantone aufgefordert, Stellen zu bezeichnen, die für die Koordination der Kinder- und Jugendpolitik, die Interessenvertretung und die Förderung der Partizipation im Kanton Verantwortung übernehmen.

## 6.4 Ebene der Kantone und Gemeinden

Wie bereits erwähnt konzentriert sich die EKJ in den Umsetzungsvorschlägen für eine Kinder- und Jugendpolitik gemäss ihrem Auftrag auf die Bundesebene. Sie möchte es aber nicht unterlassen, auf Möglichkeiten für die Umsetzung auf der kantonalen und kommunalen Ebene hinzuweisen, da hier kinder- und jugendpolitische Aktivitäten für Kinder und Jugendliche besonders wichtig und spürbar sind.

- Auf Kantons- und Gemeindeebene werden analog zur EKJ Fachkommissionen für Kinder- und Jugendfragen ernannt.
- Ansprechstellen für die Wahrung der kollektiven und individuellen Rechte von Kindern und Jugendlichen werden auf Gemeindeebene geschaffen.
- Neben den parlamentarischen Formen sind insbesondere auf der Ebene der Gemeinden auch die offenen, projektbezogenen Formen der Partizipation von Kindern und Jugendlichen zu fördern. Die verbindliche projektbezogene Beteiligung von Kindern und Jugendlichen ist in den Gemeindeordnungen zu verankern. Dies könnte mit der Schaffung von Kinder- und Jugendkommissionen gewährleistet werden.
- Die Partizipation von SchülerInnen ist in den Schulreglementen ausdrücklich zu verankern, und für deren Umsetzung sind Instrumente zu schaffen. Die Umsetzung der Partizipation in den Schulen muss regelmässig überprüft werden. Diese Überprüfung bildet die Basis für Verbesserungsmassnahmen.

*Von der EKJ verabschiedet am 6. April 2000*