



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI  
**Bundesamt für Sozialversicherungen BSV**  
Familie, Generationen und Gesellschaft

April 2008

---

# **Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsan- sätze**

Expertenberichte in Erfüllung des Postulates  
Janiak (00.3469) vom 27. September 2000

---



## **Inhaltsverzeichnis**

<b>Vorwort</b> .....	<b>5</b>
<b>I</b> <b>Das Postulat Janiak</b> .....	<b>6</b>
<b>II</b> <b>Kinder- und Jugendpolitik im Kontext von Generationenpolitik</b> .....	<b>9</b>
<b>III</b> <b>Rechtliche Rahmenbedingungen und Lücken im Bereich der Schweizer Kinder- und Jugendpolitik</b> .....	<b>29</b>
III.1    Stand der Diskussion .....	29
III.2    Verfassungsrechtliche und internationalrechtliche Grundlagen.....	47
<b>IV</b> <b>Probleme und Erwartungen der Kantone</b> .....	<b>77</b>
<b>V</b> <b>Das Jugendförderungsgesetz sowie die horizontale Koordination auf Bundes ebene</b> .....	<b>99</b>
<b>VI</b> <b>Partizipation von Kindern und Jugendlichen</b> .....	<b>119</b>



## Vorwort

Die Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik ist durch die föderale Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden geprägt. Der Bund nimmt begrenzt Aufgaben in diesem Bereich wahr, zuständig sind in erster Linie die Kantone. Von verschiedenen Seiten wurde und wird die heutige Ausgestaltung der Kinder- und Jugendpolitik kritisiert und Verbesserungen gefordert. In der Tat ergeben sich aufgrund der jüngeren gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung neue Herausforderungen für die Kinder- und Jugendpolitik. Gleichzeitig haben sich die gesetzlichen Grundlagen im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik erweitert. Zum einen hat die Schweiz 1997 die UNO-Konvention über die Rechte des Kindes ratifiziert, zum anderen wurden mit der revidierten Bundesverfassung im Jahr 2000 Lücken geschlossen und Mängel beseitigt. Aus kinder- und jugendpolitischer Sicht sind dabei die Art. 11, 41, 67 BV von zentraler Bedeutung.

Die von Nationalrat Claude Janiak am 27. September 2000 eingereichte Motion «Rahmengesetz zur schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik» (00.3469), die auf Antrag des Bundesrates vom 4. Dezember 2000 in ein Postulat umgewandelt wurde, fordert eine umfassende Kinder- und Jugendpolitik und die Förderung der Partizipation von Kindern und Jugendlichen in allen Bereichen, von denen sie unmittelbar betroffen sind. Hierzu bedarf es einer verstärkten Zusammenarbeit und Koordination zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den verschiedenen staatlichen und nicht-staatlichen Stellen auf Ebene des Bundes und auf Ebene der Kantone.

Um über fundierte Grundlagen für die Entwicklung von Lösungsansätzen zu verfügen, wurden verschiedene Mandate an externe Expertinnen und Experten zu Teilfragen vergeben (Rechtliche Rahmenbedingungen und Lücken in der Schweizer Kinder- und Jugendpolitik, Probleme und Erwartungen der Kantone, Anpassungsbedarf Jugendförderungsgesetz, Kinder- und Jugendpolitik im Hinblick auf eine Generationenpolitik, Partizipation von Kindern und Jugendlichen). Diese ermöglichen eine Einschätzung der heutigen Situation und Problemlage und zeigen verschiedene Optionen für die Erfüllung der Forderungen des Postulats Janiak respektive für die Weiterentwicklung der schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik auf. Eine Begleitgruppe aus verwaltungsinternen und externen Fachpersonen hat die fachlich einwandfreie Erarbeitung der entsprechenden Expertisen begleitet. In der Begleitgruppe arbeiteten folgende Fachpersonen mit: Ruth Calderón, Bundesamt für Sozialversicherungen; Claudio Deuel, Délégué à la Jeunesse de la Ville de Genève; Regula Gerber Jenni, Institut für Familienforschung und -beratung, Universität Fribourg; Anne Girardet, Direktion für Völkerrecht EDA; Peter Kaenel, Vorsteher Kant. Jugendamt Bern; Kurt Lüscher, Soziologe; Axel Marion, Coordinateur du Groupe Romand des Activités de Jeunesse GRAJ).

Der Bundesrat hat mit der Verabschiedung des Bundesratsberichtes „Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik“ das Eidgenössische Department des Inneren ermächtigt, den vorliegenden Expertenbericht unter dem Titel „Die Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze“ zu veröffentlichen.

# I Das Postulat Janiak

Motion 00.3469 Rahmengesetz für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik

Eingereicht von Nationalrat Janiak Claude am 27. Sept. 2000

## Eingereichter Text

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

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

## Begründung

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

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

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

## Stellungnahme des Bundesrates vom 4. Dezember 2000

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

Die Motion nimmt denn auch ein Anliegen auf, das seit der Veröffentlichung des Bieler Jugendmanifestes 1995 von allen zuständigen Akteuren (nationale Jugendverbände, Kinderschutzorganisationen, Kantonale Beauftragte für Jugendförderung, Eidgenössische Kommission für Jugendfragen) wieder-

holt wurde und zu dem mit Entschiedenheit ein entsprechendes Engagement des Bundes gefordert wird.

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

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

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

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

26. Nov. 2001 Nationalrat: Annahme.

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



## **II Kinder- und Jugendpolitik im Kontext von Generationenpolitik<sup>1</sup>**

---

von  
**Prof. Dr. Kurt Lüscher**

---

<sup>1</sup> Unmittelbarer Anlass zu diesem Text war die Einladung, die spezifischen Gutachten, die vom BSV für die Arbeiten der Begleitgruppe zur Vorbereitung der Beantwortung des Postulats Janiak in Auftrag gegeben wurden, durch einen allgemeinen Text zu ergänzen. Dieser steht im Zusammenhang mit der Entwicklung einer Konzeption von "Generationenpolitik" unter Bezugnahme auf die Arbeiten des neuen Geschäftsfeldes "Familien, Generationen, Gesellschaft" im BSV. Die Anmerkungen finden sich am Ende des Texts. Sie sind an einzelnen Stellen für die Zwecke der Dokumentation etwas ausführlicher gestaltet.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> .....	<b>11</b>
<b>1. Allgemeine Rahmenbedingungen</b> .....	<b>12</b>
1.1 Zur Einbettung der Kinder- und Jugendpolitik in den Kontext von Generationenpolitik .....	12
1.2 Soziale und rechtliche Rahmenbedingungen .....	12
<b>2. Schlüsselthema: Partizipation</b> .....	<b>14</b>
<b>3. Diskussion und Ausblick</b> .....	<b>20</b>
<b>Anhang: Generationen und Generationenpolitik</b> .....	<b>22</b>
Anhang A: Zum Begriff der Generation .....	22
Anhang B: Generationenpolitik .....	23
Anhang C: Anmerkungen .....	22

## Vorwort

Mehrere politische Vorstösse der jüngsten Zeit bringen das aktuelle öffentliche Interesse an der Situation von Kindern und Jugendlichen zum Ausdruck und fragen, ob ein politischer Handlungsbedarf besteht. Das ist nicht neu. Kindern und Jugendlichen wird spätestens seit Beginn der Neuzeit in den privaten und den öffentlichen Lebensräumen besondere Aufmerksamkeit zuteil. Die Sichtweise der Erwachsenen ist dabei oft zwiespältig. Einerseits verkörpern Kinder und Jugendliche Hoffnungen und eine - bessere - Zukunft. Andererseits werden sie als "wild", ungezogen und bedrohlich geschildert. Zwiespältig ist darum oft auch der Umgang mit ihnen. Diese Spannungen akzentuieren sich unterschiedlich stark, je nach den Entwicklungen und den Verwerfungen in den privaten und öffentlichen Lebensbereichen. Sie bieten indessen auch Anlass, das Verständnis von Kindheit und Jugend zu bedenken. Ein wichtiges Kriterium ist dabei die Auffassung, dass die Entfaltung der Persönlichkeit des Einzelnen mit dem Beginn des Lebens einsetzt und durch die persönlichen und die materiellen sowie die kulturellen Lebensverhältnisse beeinflusst wird. In neuerer Zeit wird der Gestaltung der Beziehungen zwischen Kindern und Jugendlichen, ihren Eltern, Erziehenden in unterschiedlichen Feldern sowie ganz allgemein zwischen Jung und Alt besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Die demographischen Entwicklungen haben dies zusätzlich gefördert.

Unter diesen Umständen scheint es sozusagen naheliegend, die aktuellen Herausforderungen des Verständnisses von Kindern und Jugendlichen und einer ihnen gerecht werdenden Ordnung der Lebensverhältnisse in den grösseren Rahmen der Gestaltung der Generationenbeziehungen in Familie und Verwandtschaft, in anderen Lebensbereichen und in der Gesellschaft insgesamt einzuordnen. Auf diese Weise gerät die in der Natur des Menschen angelegte wechselseitige Angewiesenheit von Jung und Alt in den Blick. Damit einher geht die Einsicht, dass grundsätzlich alle Altersgruppen befähigt sind bzw. befähigt sein sollten, am gemeinsamen Leben und seiner Entwicklung teilzuhaben. Das wird seit einiger Zeit unter dem Stichwort der "Partizipation" erörtert, oft allerdings in einer nicht ausreichend präzisen und lebensnahen Weise.

Mit diesem Text verfolge ich das Ziel, mit Blick auf aktuelle politische Postulate in der gebotenen Kürze einige Klärungen und Vorschläge zur entfalten. Ich beginne mit einer Umschreibung der Kinder- und Jugendpolitik. Ich versuche zu zeigen, wie diese in ein Konzept von Generationenpolitik integriert werden kann. Dieses wird im Anhang mit einer kurzen Übersicht dokumentiert. Es folgen kurze Umschreibungen der sozialen und rechtlichen Rahmenbedingungen. Der Hauptteil betrifft die Umschreibung des Schlüsselthemas der Partizipation. Sie ist ein zentrales Anliegen derjenigen, die sich für kinder- und jugendpolitische Belange einsetzen. Wird die Idee der Partizipation zu jener Generationenpolitik in Bezug gesetzt, lässt sich sowohl die gesellschaftspolitische Tragweite der Kinder- und Jugendpolitik verdeutlichen als auch einen Beitrag zur Fruchtbarkeit der Idee der Generationenpolitik leisten.

# 1. Allgemeine Rahmenbedingungen

## 1.1 Zur Einbettung der Kinder- und Jugendpolitik in den Kontext von Generationenpolitik

1. Als *Ziel* der Kinder- und Jugendpolitik kann man postulieren, es sei mittels öffentlicher Tätigkeiten, Massnahmen und Einrichtungen das Wohlergehen und die soziale Teilhabe aller Kinder und Jugendlichen zu gewährleisten, um so ihre Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu fördern und ihren Interessen gerecht zu werden, unabhängig vom Geschlecht und von sozialen Zugehörigkeiten.<sup>1</sup>

Verknüpft man dieses Verständnis mit dem Begriff der Generation und der Idee einer *integralen Generationenpolitik*<sup>2</sup> ergibt sich zusätzlich:

- die Belange von Kindern und Jugendlichen sind jenen anderer Altersgruppen gleich zu setzen
- dem gegenseitigen Angewiesensein von Jung und Alt bzw. der unterschiedlichen Generationen ist durchgängig Rechnung zu tragen
- es ist politisch fruchtbar davon auszugehen, dass die Art und Weise, wie aktuell die Beziehungen zwischen den Generationen gestaltet werden auch von Belang dafür ist, wie künftige Generationen ihre Beziehungen gestalten bzw. gestalten können.<sup>3</sup>

Die Aktivitäten im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik haben somit in einem hohen Masse den Charakter von "zukunftsorientierten Projekten". Damit sind Projekte gemeint, die eine aktive Auseinandersetzung mit dem Erbe früherer Generationen beinhalten, wesentlich am Wohlergehen und den Möglichkeiten einer sinnvollen gemeinsamen Lebensgestaltung künftiger Generationen orientiert sind und sich daraus auch eine spezifische Tragweite für die heute damit befassten Menschen ergibt. Diese Projekte gewinnen ihren besonderen Wert dadurch, dass sie über unmittelbare Nutzenerwägungen hinausreichen und die Potenziale sozial-kreativer Lebensführung hervorheben. Ein naheliegendes Beispiel im Bereich der privaten Lebensführung ist das familiäre Engagement; im Bereich der Öffentlichkeit haben viele (aber nicht alle) Aktivitäten in Erziehung, Wissenschaft und Kunst den Charakter "zukunftsorientierter Projekte".<sup>4</sup>

2. Besondere Herausforderungen ergeben sich aus dem Umstand, dass *Kinder* während der ersten Lebensjahre auf die Pflege und Zuwendung Älterer, namentlich der Eltern angewiesen sind. *Jugendliche* lösen sich typischerweise von diesen engen Bindungen und suchen gemeinsam mit Gleichaltrigen ein eigenes Verständnis ihrer Lebensführung und eigene Lebensformen. Daraus ergibt sich, dass Kinder und Jugendliche eingebunden sind in Generationenbeziehungen zu älteren Menschen und mit zunehmendem Alter verstärkt ihre Generationenzugehörigkeit durch die Beziehungen mit ihresgleichen erfahren.<sup>5</sup>

3. Im Zuge der historischen Entwicklung hat sich zusehends die Einsicht verbreitet, dass die Gestaltung der Beziehungen nicht nur für die *Kinder* bedeutsam, sondern auch sinnstiftend für die persönliche Lebensgestaltung der Eltern, der Großeltern sowie anderer Erwachsener ist. Das gleiche gilt für das Verhältnis zwischen Erwachsenen und *Jugendlichen*, wobei hier vermehrt für alle Beteiligten der Umgang mit Spannungsfeldern und Konflikten bedeutsam ist.

## 1.2 Soziale und rechtliche Rahmenbedingungen

4. Die Gestaltung der alltäglichen Generationenbeziehungen zwischen Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen ist eingebunden in eine historische Abfolge der Generationen. Diese artikuliert sich in der Veränderung der gesellschaftlichen Leitbilder und deren Verknüpfung mit der demographischen, der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Dynamik des *sozialen Wandels*. Dieser zeichnet sich – zusammenfassend charakterisierbar als Paradoxien der Modernisierung<sup>6</sup> – dadurch aus, dass *beispielsweise*:

- einerseits eine ausgeprägte Individualisierung, andererseits eine Zuwendung zu fundamentalistischen Weltanschauungen zu beobachten ist
- eine Rationalisierung in vielen Lebensbereichen mit einer Emotionalisierung sozialer Beziehungen einhergeht

- parallel zur Zunahme von Wohlstand die Armut bestehen bleibt
- die allgemeine Verbreitung und Zugänglichkeit globaler Informationen sich mit einem grossen Interesse an personenbezogenen, intimen "Erzählungen" verbindet
- die Technologien allgegenwärtig sind und gleichzeitig ein intensives Interesse an Körperlichkeit und "Natürlichkeit" besteht

Ohne dies im vorliegenden Rahmen ausführlich darzustellen zu können, spricht vieles dafür, dass diese Entwicklungen *unmittelbar und mittelbar* für die Lebenssituation der Kinder und Jugendlichen sowie das Verhältnis der Altersgruppen und die daran orientierten Politikbereiche von Belang sind. Insbesondere die Lebensphase der Adoleszenz ist geprägt durch eine hohe Empfindsamkeit für Widersprüchlichkeiten und Ambivalenzen; gleiches lässt sich für die persönlichen Generationenbeziehungen sagen.<sup>7 8</sup>

Durchgängig zu berücksichtigen ist überdies, dass sich das Verhältnis der Altersgruppen als Folge der erhöhten durchschnittlichen Lebenserwartung, des Rückgangs der Zahl der Geborenen und den Wanderungsbewegungen verändert und sich gleichzeitig die *gemeinsame Lebensspanne* zwischen drei und sogar vier Generationen in Verwandtschaft und Gesellschaft erweitert.

5. Im Weiteren spricht vieles dafür, dass dem Wandel persönlicher und kollektiver Formen der Kommunikation angesichts der steten Entwicklung neuer *Medien* grosses Gewicht zukommt. Sie beeinflussen die Generationenbeziehungen in den Familien ebenso wie jene unter Gleichaltrigen. Überdies tragen sie zur Verbreitung des Wissens um spezifische Lebensformen und Verhaltensweisen bei. Sie ermöglichen dichte Formen der Werbung, die sich an alle Altersgruppen, speziell aber auch an Kinder und Jugendliche richtet. Grundsätzlich ist zu beachten, dass die Medien, insbesondere die elektronischen Medien von Belang für die Prozesse der Sozialisation, mithin die Persönlichkeitsentwicklung sein können. Ihre Wirkungen entfalten die Medien, schematisch gesprochen, u.a. über die vermittelten Inhalte<sup>9</sup>, über den Umgang mit den Geräten<sup>10</sup>, sowie über den allgemeinen sozialen, politischen und kulturellen Stellenwert, der ihnen zugerechnet wird. Grundsätzlich werden alle Altersgruppen von den Medien angesprochen, doch gibt es Unterschiede in der Gewichtung. Überdies sind die meisten Medienangebote, auch die Angebote an Geräten, solche, die von Erwachsenen an Jugendliche und Kinder herangetragen werden.

6. Kinder- und Jugendpolitik ist mit einer grossen Mannigfaltigkeit der Bevölkerung konfrontiert. Zusätzlich zur traditionellen Vielfalt der Kulturen und den föderalistischen Strukturen hat sich in den letzten Jahren die nationale, ethnische und soziale Vielfalt erhöht. Durchgängig ist überdies der Wandel im Verständnis und der alltäglichen Gestaltung der *Geschlechterrollen* von Belang. Diese – in einzelnen Aspekten oft widersprüchliche und spannungsvolle – Mannigfaltigkeit zeigt sich auch in den privaten (familialen) Lebensformen. Sie erhöhen ihre Fragilität sowohl in wirtschaftlicher als auch in sozialer und kultureller Hinsicht.<sup>11</sup>

7. Die *rechtlichen Regulationen* der Kinder- und Jugendpolitik<sup>12</sup> betonen das traditionelle Primat der *Institution der Familie bzw. der Elternrechte* hinsichtlich ihrer Verantwortung gegenüber den eigenen Kindern und ihres Anspruchs, diese nach ihrem persönlichen Verständnis wahrzunehmen, soweit nicht offensichtliche Missstände nachgewiesen werden können. Vermehrt wird allerdings im Familienrecht und in dessen Anwendung der Mannigfaltigkeit privater Lebensformen Rechnung getragen, mithin auch veränderten Generationenkonstellationen (Stiefelternschaft, Großelternschaft, Unterhaltsrecht). Im Falle von Konflikten soll den spezifischen Interessen Rechnung getragen werden.

In *Schule und Ausbildung* überwiegen in analoger Weise die überkommenen Regelungen. Doch gibt es auch hier Ansätze, die Dynamik der Beziehungen unter den Beteiligten und deren Sichtweisen zu berücksichtigen. Das ist umso wichtiger, als Kinder in Zukunft schon früh einen zunehmenden Teil ihres Alltags in Einrichtungen ausserhalb der Familie verbringen werden. Dabei, beispielsweise bei der Tagesbetreuung, zeichnet sich ein Bedarf nach vermehrter Kooperation aller Beteiligten ab. Wichtig ist, dass dabei den Interessen der Kinder in gleicher Weise wie denjenigen der Eltern und der Mitarbeitenden Geltung zugemessen wird. Das zeigt, dass Kinder- und Jugendpolitik eng mit der *Bildungspolitik* und der *Sozialpolitik* verknüpft ist.<sup>13</sup>

Hinsichtlich der Rolle der Medien gibt es das ebenfalls traditionelle Postulat des *Jugendschutzes*.<sup>14</sup> Es ist angesichts der Vielfalt der Angebote, ihrer Allgegenwart und des faktisch fast freien Zugangs schwierig, verbindliche Regeln zu formulieren und durchzusetzen. Auch entwickeln Jugendliche und – in vermindertem Masse – Kinder eigenständige Formen des Umgangs mit den Medien. Indessen stellen sich angesichts des dichten Angebotes gewalttätiger und pornographischer Darstellungen und den Möglichkeiten deren Verbreitung momentan wichtige Fragen der Normierung. Dabei ist zu bedenken,

dass die überwiegende Zahl der Medienangebote für Kinder und Jugendliche von Erwachsenen konzipiert und verbreitet werden, also mittelbar die Generationenverhältnisse betreffen, nämlich die Verantwortung der Älteren für die Jüngeren. Jedoch nehmen die Medienangebote auch Äusserungen und Verhaltensweisen auf, die sich in den Subkulturen der Jugendlichen artikulieren. Bezieht man die Werbung mit ein, kann man sagen, der Bereich der Medien sei jene Domäne, in denen sich das Problem der *Instrumentalisierung* von Kindern und Jugendlichen besonders nachdrücklich stellt.<sup>15</sup>

8. Zur traditionellen Bezugnahme der rechtlichen Regelungen auf Institutionen wie die Familie oder die Schule sind in den letzten Jahren neue Sichtweisen hinzugekommen, insbesondere durch die *UN-Kinderkonvention* sowie Regelungen, die sich daran orientieren. Für diese sind die *menschenrechtlichen Begründungen* kennzeichnend, also die primäre Orientierung an der *Person* und nicht an den *Institutionen*. Das hat zur Folge, dass die einen eine Gefährdung der Familie befürchten, die andere ihre Rolle problematisieren. Übersehen wird dabei, dass in der Kinderkonvention die menschenrechtliche Begründung, mithin das Postulat der Persönlichkeitsentfaltung, zwar zentral ist, jedoch die Bedeutung der Familie und weiterer Institutionen durchaus anerkannt wird, wobei allerdings für das Handeln in institutionellen Kontexten die menschenrechtliche Orientierung grundlegend sein soll.<sup>16</sup> Gegenüber der Figur der "best interests of the child"<sup>17</sup> wird oft kritisch geltend gemacht, sie sei allgemein und vieldeutig. Demgegenüber ist festzuhalten, dass sie eben auch, wie das für andere allgemeine normative Prinzipien zutrifft, eine stete Interpretation und Anwendung unter Berücksichtigung der je spezifischen sozialen Gegebenheiten erfordert. Das bedeutet, dass die Sichtweisen aller Beteiligten zu bedenken und gestützt darauf "menschenwürdige" individuelle oder kollektive Lösungen anzustreben sind.

9. Im Kontext der Gestaltung der Generationenbeziehungen ist dabei die Idee der *Generativität* von Belang. In ihrer ursprünglichen Fassung wurde darunter – knapp formuliert – die persönliche Verpflichtung von Menschen der älteren Generation für das Wohl der Angehörigen jüngerer Generationen verstanden. Mittlerweile wird der Begriff weiter gefasst. Er kann verstanden werden als Aufforderung, dass sich die älteren Generationen privat und öffentlich an zukunftsorientierten Projekten engagieren. Das kann innerhalb der Familie und der Verwandtschaft geschehen, aber auch in anderen Lebensbereichen, beispielsweise in Schule, Wissenschaft und Kunst. Wenn dies in Kooperation mit jüngeren geschieht, kann das auch heissen, dass den Jüngeren ihrerseits Verantwortlichkeit für die Gestaltung der Generationenbeziehungen zugeschrieben wird.<sup>18</sup>

Für die Kinder- und Jugendpolitik bedeutet die Einordnung in den Kontext der Generationenpolitik, dass sie grundsätzlich eine ihrer *Tragweite für das künftige gesellschaftliche Leben und das Wohlergehen* sowie die Entfaltung künftig lebender Menschen angemessene Wertschätzung beanspruchen kann. Dieser Zusammenhang ist nicht nur *allgemein*, sondern auch bei der Begründung und der Gestaltung *konkreter* Massnahmen und Einrichtungen von Belang. So sind beispielsweise das praktische Verständnis von Partizipation oder die Kritik und Abwehr der Instrumentalisierung von Kindern und Jugendlichen über das jeweils aktuelle Ärgernis hinaus grundsätzlich von Belang.

## 2. Schlüsselthema: Partizipation

1. In den Erörterungen über Kinder- und Jugendpolitik ist das Postulat der *Partizipation* zentral.<sup>19</sup> Im Sinne einer *Definition* kann man sagen: Partizipation im umfassenden Sinne des Worts beinhaltet aktive Teilhabe an gemeinsamen Projekten und folglich gemeinsames Tun, dementsprechend die Mitwirkung bei der Festlegung von Zielen, der Wahl der Mittel und die Gestaltung der Rahmenbedingungen; dies erfordert idealiter wiederum die Einschätzung von Konsequenzen, die Beurteilung des Tuns und die Übernahme von Verantwortlichkeit.

Anders und im Blick auf Prozesse der Machtbildung formuliert: Partizipation bedingt die Möglichkeit, eigene Interessen in das gemeinsame Tun einzubringen, sie gegenüber den Interessen direkt oder indirekt beteiligter Anderer abzuwägen und die Chance, eigenen Interessen gestützt auf allgemein anerkannte Begründungen Geltung zu verschaffen.

Aus den Darlegungen im ersten Teil lässt sich ableiten, dass das Postulat der Partizipation mit der hier entfalteten Idee der Generationenpolitik in hohem Masse verknüpft und vereinbar ist. Dazu stelle ich im Folgenden einige Überlegungen an. Sie sind gleichzeitig ein Beitrag zum Bemühen, die Idee der Partizipation konzeptuell zu fundieren.<sup>20 21</sup>

2. Typischerweise kann man unterscheiden zwischen unterschiedlichen *Formen*:

- direkte Partizipation in primären Gruppen, beispielsweise der Gestaltung des Alltags
- Formen der intermediären – durch Verfahren regulierte Partizipation in Organisationen und Institutionen
- formelle Berechtigung zur Mitwirkung an politischen Entscheidungen und Wahlen in den Gemeinden, Kantonen und im Staat (sowie anderen Körperschaften, z.B. Kirchen)<sup>22</sup>

Daraus folgt überdies: Partizipation ist eingebettet in einen Kontext von – je nach Bereich – persönlichen und/oder institutionalisierten (also formalisierten) Beziehungen und Kommunikationsformen. Um konkrete Formen der Partizipation zu umschreiben, ist es notwendig, nicht nur die Sichtweise einer interessierten Person, Personengruppe oder "Partei" in Betracht zu ziehen, sondern ebenso diejenige der anderen Beteiligten, die wechselseitigen Beziehungen, eingeschlossen die Machtverhältnisse sowie die institutionelle Einbettung. Als plausible (jedoch anscheinend oft übersehene) pauschale Charakterisierung kann man sagen: Partizipation ist ein – mehrdimensionales – *soziales Geschehen*, beruht also auf einer ihr eigenen zeitlichen Struktur, die von Prozessen der Meinungsbildung bis zur unmittelbaren Entscheidung und Gestaltung reicht. Das trifft in einem besonderen Masse im Kontext der Generationenbeziehungen zu, denn diese weisen wegen der Einbettung in die Generationenfolge eine komplexe zeitliche Dynamik auf.

3. Im Falle der hier besonders interessierenden Generationenbeziehungen stellt sich überdies die Frage, inwiefern die ältere Generation von vorneherein gegenüber der jüngeren *Autorität* beanspruchen kann und inwiefern dieses Verhältnis wiederum dadurch beeinflusst ist, dass die Beziehungen von zwei einander unmittelbar folgende Generationen eingebettet ist in eine übergreifende Generationenfolge sowohl im Blick auf vergangene als auch künftige Generationen. Ferner interessiert, welches typischerweise die Felder gemeinsamen Tuns zwischen den Generationen sind. Im Anschluss an vorhandene Darstellungen lässt sich folgende schematische Unterscheidung treffen:

Lebensbereiche/Aufgaben		Charakterisierung	
Primär privat		Primär öffentlich	
Haushalten	Transfer von Geld und Gütern	Systeme sozialer Sicherheit	<i>Wirtschaften</i>
Zuwendung, Sorge		Pflege	<i>Caring</i>
Erziehen		(Aus-)Bildung	<i>Generative Sozialisation</i> <sup>23</sup>

Kennzeichnend für viele Generationenbeziehungen ist, dass die Tätigkeitsbereiche oft miteinander verflochten sind. Die konkrete Ausgestaltung von Formen der Partizipation ist von der typischen Ausprägung und den konkret anfallenden Aufgaben abhängig.<sup>24</sup>

4. Für Kinder und Jugendliche ist zunächst kennzeichnend, dass sie in allen Tätigkeitsbereichen auf Ältere angewiesen sind. In den frühen Lebensphasen stehen die Tätigkeiten im Bereich des "Caring" im Vordergrund, später ist auch der Umgang mit Geld und Gütern von Belang. Durchgängig finden Prozesse der Sozialisation statt, wobei vieles dafür spricht, die Besonderheit der Prozesse des Lernens und der Bildung im Rahmen der Generationenbeziehungen hervorzuheben.

Im Hinblick auf die Praxis von Partizipation empfiehlt es sich, zwischen Kindern und Jugendlichen zu unterscheiden, was jedoch oft nicht geschieht<sup>25</sup>. Für Kinder steht Angewiesenheit überwiegend unter dem Primat von "Sicherheit/Zuwendung/Bindung/ Identifizierung/Verlässlichkeit", wobei offen ist, in welcher Weise und in welchem Ausmass diese Kriterien empirisch realisiert werden.

Für Jugendliche lässt sich das Primat der Beziehungsgestaltung idealiter als "Differenzierung/Ablösung/Selbstfindung" kennzeichnen. Das gilt sowohl hinsichtlich der Beziehungen in den Fa-

milien als auch in jenen anderer Institutionen. Beispielsweise ist unbestritten, dass eine verlässliche Zuwendung sowohl in den Beziehungen eines Kindes zu Mutter und Vater als auch zu andern so genannten Bezugspersonen wichtig ist.

Daraus folgt: Partizipation im oben umschriebenen Sinne ist in diesen beiden Lebensaltern und im Kontext der Generationenbeziehungen durch eine jeweils andere basale soziale Logik (Beziehungslogik)<sup>26</sup> bestimmt, wobei die empirischen Ausformungen unterschiedlich sein können und Überlappungen vorkommen.

4. *Kinder* "partizipieren" in ihren Lebenswelten zunächst schlicht dadurch, dass sie vom ersten Lebenstag an auf ihre Mitmenschen reagieren und diese ihrerseits darauf antworten. Dabei ist hervorzuheben: Mütter und Väter ebenso wie andere Menschen, die mit kleinen Kindern zu tun haben, interpretieren auf unterschiedliche Weise die kindlichen Lebensäußerungen. Sie können dabei die Bedürfnisse und Wünsche des einzelnen Kindes (als Subjekt) diesem angemessen, also individuell interpretieren, und sich darauf einlassen. Sie können aber auch pauschale Einschätzungen vornehmen. Immer sind dabei – ausgesprochen oder unausgesprochen – auch ihre eigenen Bedürfnisse und Interessen von Belang, und diese wiederum bestimmen die Spielräume, in denen Kinder das gemeinsame Handeln beeinflussen können, m.a.W. am gemeinsamen Tun zu "partizipieren" vermögen.

Diese mikrosozialen Erfahrungen sind für alle Beteiligten bedeutsam. Kinder machen die Erfahrung, dass sie das Verhalten anderer beeinflussen können. Darin kann man den Ursprung ihrer Handlungsbefähigung ("agency") sehen, die wiederum bedeutsam für die Entwicklung eines Selbst, also einer persönlichen Identität ist.<sup>27</sup> Kinder erfahren indessen auch Disziplin und Autorität, praktiziert von ihren Eltern und anderen Erziehungspersonen. Diese können als die in der Regel Stärkeren ihre eigenen Interessen besser durchsetzen. Doch sie können (und sollten in erster Linie) Empathie für das Kind aufbringen. Die Herausbildung dieser Fähigkeit ist auch eine Chance für ihre eigene Persönlichkeitsentwicklung. Sie können – verkürzt gesprochen – zwischen disziplinierten oder empathieorientierten Verhaltensweisen (oder Kombinationen zwischen diesen) wählen.<sup>28</sup> Dabei bewegen sie sich im Alltag oft in Spannungsfeldern zwischen den Interessen des Kindes und den eigenen Interessen sowie konkreten Anforderungen unter gegebenen Umständen. Die dabei auftretenden Ambivalenzerfahrungen sind ein wichtiges Merkmal der Gestaltung der Beziehungen zwischen Kindern und Eltern sowie der Generationenbeziehungen ganz allgemein.

Allgemeiner gesprochen: Es geht darum, die "*Perspektive*" des Kindes einzubeziehen. Perspektive meint hier: Der Art und Weise, wie das Kind seine Lebenswelt wahrnimmt und dabei – rekursiv – Schritt für Schritt eine Vorstellung seiner selbst entwickelt, die wiederum seine Haltung zur Umwelt und seine Handlungsbefähigung ausbildet.<sup>29</sup> In frühen Phasen der Kindheit verweist "Partizipation" somit auf das Postulat, der *Perspektive des (einzelnen) Kindes gerecht zu werden*.<sup>30</sup> Wichtig ist nun, dass dies – weil Partizipation ein soziales Geschehen ist – nicht nur für das heranwachsende Kind eine wichtige Erfahrung darstellt, sondern auch für die Eltern und andere Erziehende im Hinblick auch auf ihre persönliche Identität bedeutsam sein kann.

Es ist hier nicht der Ort, um diese Zusammenhänge auszuloten. Im Hinblick auf die Anliegen einer Kinder- und Jugendpolitik erachte ich es indessen als wichtig, die Bedeutsamkeit dieses Bemühens, der *Perspektive der Kinder gerecht zu werden*, hervorzuheben. Institutionell betrachtet ist es primär ein Aspekt der Wahrnehmung der elterlichen Verantwortung (sowie jener anderer Erziehender). Diese lässt sich indessen in ihren *positiven* Aspekten weder rechtlich noch lebenspraktisch regulieren. Es kann lediglich im Falle krasser Missachtung bzw. Misshandlung interveniert werden. Indessen ist es möglich, auf diese Möglichkeiten hinzuweisen, darüber den Erfahrungsaustausch unter Eltern und Erziehenden anzuregen. Sinngemäß lässt sich argumentieren, dass ein fundamentales Anliegen bzw. Ziel der Zusammenarbeit zwischen Eltern, Tagesbetreuung, Kindergarten und Schule dem Bemühen gilt, im umschriebenen Sinne den Perspektiven der Kinder gerecht zu werden. Dass nicht von vorneherein und für alle Fälle feststeht, was das beinhaltet, sondern Prozesse offener Interpretation erfordert, habe ich oben unter Bezugnahme auf die Leitidee der "best interests of the child" bereits angesprochen. Diese Bemühungen haben im Übrigen ihre eigene Sinnhaftigkeit, denn sie regen immer auch an, die Aufgaben in soziale Kontexte zu rücken und verweisen so möglicherweise auf neue Einsichten, sozusagen, was es "*auch* noch heissen könnte", Kindern gerecht zu werden.

Diese Überlegungen rücken die Bereiche der *Elternbildung*<sup>31</sup> in Verbindung mit einer aktiven Wahrnehmung der Elternverantwortung und die erwähnten Kooperationsformen in ihren unterschiedlichen Facetten in den Horizont der Kinder- und Jugendpolitik. Sie sind auch im Zusammenhang mit der Suche nach einer zeitgemässen Ordnung des Verhältnisses zwischen privatem Engagement, staatlicher Tätigkeit und der Rolle intermediärer Organisationen von Belang. Im Hinblick auf den Alltag ist überdies daran zu erinnern, dass bei der Zusammenarbeit zwischen Elternhaus und Schule auch unter-

schiedliche Generationenverhältnisse (entsprechend der jeweiligen Altersstruktur von Eltern und Erziehenden) mit im Spiel sind.

5. Eine wesentliche Bedingung für die Partizipation von Kindern ist somit die angemessene Interpretation ihrer Äusserungen.<sup>32</sup> Das trifft auch zu, wenn Kinder älter werden. Es ist in den meisten Fällen naiv anzunehmen, dass die Interessen der Kinder direkt aus Befragungen erschlossen werden können. Vielmehr bedürfen ihre – verbalen und nichtverbalen – Äusserungen der subtilen Deutung. Das gilt bekanntlich für die Anhörung in juristischen Verfahren (etwa im Falle von Scheidungen). Entscheidend ist das Recht auf Anhörung ebenso wie deren sorgfältige, einfühlsame Durchführung und Auswertung.

Naiv ist aber auch die in der Literatur immer wieder auftauchende Redeweise, Kinder hätten ein "Expertenwissen". Zwar sagt der Volksmund mit Recht: "Kindermund tut Wahrheit kund". Damit wird richtigerweise gesagt, dass sie als Kinder und jedes einzelne Kind eine eigene Art des Erlebens und Erfahrens haben, der als solcher, in ihrer Eigenart, Geltung zu verschaffen ist. Oft weisen sie damit auf Sachverhalte hin, die von Erwachsenen nicht gesehen werden. Im Unterschied zum "Expertenwissen" fehlt jedoch in der Regel die systematische Einordnung und Reflexion. Dies ist die Aufgabe derjenigen, die dem kindlichen Wissen Geltung verschaffen wollen. Das erfordert institutionelle Einbettung und Interpretation, die nicht willkürlich, sondern sachkundig und empathisch sein dürfen.<sup>33</sup>

6. Im Blick auf die Durchsetzung der Postulate einer Kinder- und Jugendpolitik ist es strategisch wichtig, dass naive, zu kurz greifende Vorstellungen von Partizipation und Mitbestimmung zurückgewiesen werden, denn die Weltfremdheit dieser Vorstellungen dient denjenigen, die diesen Postulaten skeptisch oder ablehnend gegenüber stehen, als Argument für ihre Gegnerschaft.

7. Der Partizipation der *Jugendlichen* liegt – wie erwähnt – eine andere soziale Logik zugrunde. Dabei ist es im Kontext von Jugendpolitik nicht unnütz, zwischen jungen und älteren Jugendlichen zu unterscheiden. Für beide ist die Erfahrung von Eigenständigkeit wichtig. Doch jüngere Jugendliche sollten insbesondere auch die Möglichkeit haben, diese Erfahrungen in Freiräumen zu machen, die ihnen zur Verfügung gestellt und die als solche respektiert werden. Ebenso schliesst Partizipation die Freiheit ein, sich für oder gegen gewisse Tätigkeiten (namentlich in der so genannten Freizeit) zu entscheiden. Anders ausgedrückt: Die Problematik der Instrumentalisierung besteht gerade bei jüngeren Jugendlichen in einem besonders ausgeprägten Masse. Ihre Abwehr ist ein Anliegen, das sozusagen spiegelbildlich zu jenem der Partizipation zu sehen ist.

Diese Partizipation bedingt mit zunehmendem Alter die Möglichkeit, eigene Perspektiven zu entwickeln und selbst unterschiedliche Perspektiven zu erwägen. Auf diese Weise kommt auch das der Jugend oft zugeschriebene Potenzial zur Innovation zustande.<sup>34</sup> Zu einem Teil können Jugendliche derartige Erfahrungen im Rahmen der formellen schulischen und beruflichen Ausbildung machen. Dieser Sachverhalt verweist auf die enge Verflechtung von Kinder- und Jugendpolitik mit der Bildungspolitik. Dies ist besonders dort offensichtlich, wo die Bildungs- und Ausbildungsangebote mehr oder weniger ganztägig sind. Bestrebungen wie die vermehrte Einrichtung von Ganztagschulen erstrecken sich somit nicht bloss auf eine erweiterte zeitliche "Betreuung", sondern bedürfen des Einbezugs von kinder- und jugendpolitischen Orientierungen und sozialen Kompetenzen.

8. Um Jugendliche in ihrer Entwicklung zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten zu fördern, sind im Kontext von Kinder- und Jugendpolitik Aktivitäten folgender Art notwendig, die alle Formen der Partizipation implizieren:

- a) Jugendliche sollen die Chance haben, sich in eigenständigen Projekten kleinerer und grösserer Art zu engagieren. Dafür sind Rahmenbedingungen und infrastrukturelle Angebote notwendig, beispielsweise Jugendhäuser. Die Erfahrung zeigt, dass das Gelingen solcher Projekte durch behutsame und sachkundige Begleitung gefördert wird. Dies ist – ausserhalb des Bereichs der formellen Bildung - im Wesentlichen das Feld der so genannten offenen Jugendarbeit. Weitgehend trifft dies auch auf die gewissermassen "klassischen" Jugendorganisationen zu, wobei diese jedoch ein höheres Mass an Institutionalisierung aufweisen.
- b) Jugendliche sollen die Chance haben, sich aktiv mit "Vorbildern" auseinanderzusetzen. Das sind häufig Erwachsene, aber auch ältere Jugendliche.<sup>35</sup> Anlass bildet typischerweise ein gemeinsames Tun, das spezifische Fähigkeiten erfordert, also beispielsweise im Sport, in kulturellen Aktivitäten usw. Das ist im Wesentlichen das Feld einer in bestehenden, oft traditionsreichen Organisationen stattfindenden Jugendarbeit. In der Perspektive der genannten Zielsetzungen der Jugendpolitik ist es wichtig, immer wieder zu betonen, dass diese Art Jugendarbeit ihren eigenen Selbstwert hat, also nicht primär unter Gesichtspunkten der Rekrutierung von Mitgliedschaften und Nachwuchsförderung betrachtet werden sollte.

Diese Forderung mag zwar einigen naiv vorkommen, anderen selbstverständlich scheinen. Betrachtet man indessen diese "Jugendarbeit" (wie sie bisweilen auch genannt wird), als ein Anlass der Gestaltung von Generationenbeziehungen, dann wird ihr Eigenwert erhöht. Er bemisst sich nicht an der Verfolgung des Vereinszwecks oder der Förderung der Jungen, sondern auch an den Impulsen für die Persönlichkeitsentwicklung der beteiligten Erwachsenen und dem Zusammenhalt zwischen den Generationen. Dies gilt auch und gerade dann, wenn mit Spannungsfeldern und Konflikten sozial konstruktiv umgegangen werden kann. Daraus lassen sich Anregungen für die Aus- und Weiterbildung derjenigen ableiten, die sich – häufig ehrenamtlich – in der Jugendarbeit in den Vereinen engagieren.<sup>36</sup>

- c) Jugendliche sollen – mit steigendem Alter – die Chance haben, sich verbindlich an allgemeinen gemeinschaftlichen Projekten zu beteiligen, die nicht primär für sie konzipiert sind. Das kann in der im vorausgehenden Abschnitt angesprochenen Vereinarbeit der Fall sein. Vor allem aber handelt es sich hier um Projekte im Bereich der Gemeinwesen aller Art, also der Nachbarschaft, der kirchlichen und der politischen Gemeinden und des Staates. Dies ist das Feld einer Partizipation, deren Begründung, Formen und Verfahren in einschlägigen Darstellungen ausführlich dargestellt werden, so dass hier keine langen Erörterungen notwendig sind.

9. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage des *Stimm- und Wahlrechtsalters*. Die Argumentation ist kontrovers. Einerseits spricht vieles dafür, Jugendliche bzw. junge Erwachsene möglichst früh verbindliche Möglichkeiten des Wählens und Abstimmens zu geben. Andererseits sprechen die Entwicklungen der Stimmbeteiligung, u.a. als Folge der Komplexität der Materie und der hohe Grad der Personifizierung und Emotionalisierung, für die viele junge Menschen vermutlich in besonders hohem Masse empfänglich sind, eher für eine Zurückhaltung. Zweifelsohne handelt es sich jedoch um eine Frage, die im Zusammenhang mit den aktuellen kinder- und jugendpolitischen Bemühungen noch vertiefter Abklärung bedarf. Wichtig ist auch hier, dass nicht ein Stellvertreter-Diskurs geführt wird, also das Stimm- und Wahlrechtsalter für sich allein als Garant der gesellschaftlichen Partizipation und der gesellschaftlichen Teilhabe der Jugendlichen angesehen wird.

Anders als die Offenheit, die mir in Bezug auf die Frage des Stimm- und Wahlrechtsalters angemessen scheint, erachte ich das mit schöner Regelmässigkeit vorgebrachte Postulat eines *Stimm- und Wahlrechts für Kinder* als problematisch, auch wenn dabei – wie das bisweilen geschieht – demographisch argumentiert wird, nämlich mit einer Stärkung des Stimmengewichts der jüngeren Bevölkerungsgruppen. Ein derartiges Stimm- und Wahlrecht müsste, so die Vorschläge, stellvertretend von den Eltern wahrgenommen werden. Es entstünde also ein "*Familienstimmrecht*" (und der Vorschlag wird regelmässig von Familienverbänden ins Spiel gebracht). Dieses würde indessen erfordern, dass nicht die einzelne Person – die Bürgerin oder der Bürger – Rechtsträger(in) ist, sondern eine Institution, was unter formalen Gesichtspunkten eine Abkehr von den neuzeitlichen demokratischen Prinzipien wäre. Hinzu kommen Schwierigkeiten der praktischen Durchführung, wie sie nur schon hinsichtlich der Frage der Aufteilung der Vertretungsansprüche auf Mutter und Vater (oder andere Erziehungsberechtigte) angesichts der Mannigfaltigkeit gelebter Familienformen leicht erkennbar sind. Politisch gesprochen handelt es sich hier um ein weiteres Beispiel eines Vorschlags, der angesichts seiner Realitätsferne geeignet ist, die Bemühungen für eine Kinder- und Jugendpolitik zu diskreditieren und die Position der Skeptiker und Gegner zu stärken.

10. Betrachtet man die Partizipation der Jugendlichen unter dem Gesichtspunkt der *Teilhabe* am gemeinschaftlichen Leben, dann ist es notwendig, auch die Schwierigkeiten und Probleme in den Blick zu nehmen, die beim sozialen Verhalten der Jugendlichen und Kinder vorkommen können. Unter individuellen Gesichtspunkten sind hier jene Dienste gefordert, die Rat, Hilfe und Begleitung bieten können. Dazu gehören die Beratungsangebote aller Art ebenso wie die ärztlichen, insbesondere kinder- und jugendpsychiatrischen Dienste. Das Gebot der Partizipation im hier gemeinten Sinne legt nahe, dass allen Kindern, insbesondere aber auch Jugendlichen, das Recht und der freie Zugang zu diesen Angeboten zugestanden und ihnen ermöglicht wird, diese Angebote auch wahrzunehmen. Das bedingt in der Praxis eine Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Trägern. Sie findet vielerorts bereits statt. Die Modelle, die sich dabei bewähren, sollten im Sinne eines öffentlichen Erfahrungsaustausches bekannt gemacht werden.<sup>37</sup> Im Kontext der Kinder- und Jugendpolitik ist ferner auch auf die Formen der Interessenvertretung durch Dritte hinzuweisen, also durch "Beauftragte", Ombudspersonen u.ä.

11. Gewissermassen Gegenstücke zu den Prozessen der gesellschaftlichen Teilhabe sind die Anwendung von *Gewalt* und die soziale *Exklusion*. Sie beschäftigen gegenwärtig die Öffentlichkeit in der Schweiz ebenso wie in anderen Ländern in hohem Masse, was wiederum mit einer grossen Aufmerksamkeit in den Massenmedien einhergeht. Es ist hier nicht der Ort, diesen Sachverhalt ausführlich zu würdigen. Gewissermassen beiläufig soll jedoch angemerkt werden, dass im Rahmen einer umfas-

senden Konzeption von Kinder- und Jugendpolitik flexible Gremien bzw. Institutionen vorzusehen sind, die Gelegenheit bieten, aktuelle Probleme dieser Art in einem repräsentativen Rahmen zu erörtern und zur Versachlichung öffentlicher Debatten beizutragen.<sup>38</sup>

*Aggressive Verhaltensweisen*, um sich gegen andere durchzusetzen, also gewissermassen deren Personhaftigkeit und ihre Würde in Frage zu stellen oder deren Anderssein abzulehnen, können ein Aspekt der Entwicklungsprozesse in der Adoleszenz sein. Sie können sich auch gegen das Subjekt selbst und die eigene Körperlichkeit richten (z.B. Suizidalität, Anorexia nervosa). Sie stehen jedoch in der Regel in einem Zusammenhang mit Beziehungserfahrungen. Insofern sind sie in ihren problematischen Formen nicht nur ein Problem des jungen Menschen, sondern auch ein solches seiner Beziehungen, in der Regel auch jenen in Generationenverbänden.

Dieser Zusammenhang ist noch wesentlich offensichtlicher, wenn es zu Exzessen in Gruppen oder Massen kommt. Zumindest zum Teil sind diese Ausdruck davon, welche Wertschätzung realiter jungen Menschen seitens älterer entgegengebracht wird. Sieht man von der Notwendigkeit eines aktuellen Krisenmanagements in an sich bereits unglücklichen Situationen und Kontexten ab, scheint es mittelfristig wenig aussichtsreich, durch soziale Kontrolle und Disziplinierung diesen Verhaltensweisen nachhaltig entgegen zu treten. Der modische Ruf "Grenzen setzen" mag unmittelbar einleuchten, doch es wird dabei übersehen, dass dies häufig einseitig seitens der Älteren geschieht, mithin die Regelungen als gegen die Jüngeren gerichtet empfunden werden und dies auch sind. Demgegenüber spricht vieles dafür, dass nur solche Prinzipien dauerhaft verhaltensleitend sind, die von allen Beteiligten als verbindlich angesehen werden.

Dies spricht wiederum dafür, auch hinsichtlich des Umgangs mit sozialen Problemen Kinder- und Jugendpolitik in den weiteren Zusammenhang einer alle Altersgruppen umfassenden *Generationenpolitik* zu rücken. Praktisch heisst dies nämlich, dass nicht nur Gewaltausbrüche junger Menschen Aufmerksamkeit beanspruchen, sondern auch aggressive Verhaltensweisen der Älteren, insbesondere auch dann, wenn sie sich offen oder verdeckt gegen Jüngere richten und mit Autoritätsansprüchen legitimiert werden, die einseitig den Interessen der Älteren dienen.

Betrachtet man Aggressivität – was eine unter verschiedenen möglichen Sichtweisen ist – als radikalisierte Ablehnung des Andersseins und als Folge überhöhter kollektiver Manifestationen von Identität, so fallen darunter auch Formen des Rowdytums im Sport. Insofern dieser, jedenfalls als Massensport, als ein Spiegel gesellschaftlicher Strömungen betrachtet wird, beispielsweise in der Betonung von kollektiven Identitäten, zeigt sich, dass wichtige Bedingungen, die zu Gewalt anregen (im eigentlichen Sinn dieses Worts), nicht bei den Jugendlichen allein liegen.

12. Die Erfahrung von *Andersartigkeit* und der Umgang damit sind wichtige Aspekte, wenn in der Kinder- und Jugendpolitik das Miteinander und Nebeneinander von gesellschaftlichen Gruppen unterschiedlicher nationaler, ethnischer, kultureller sowie sozialer Herkunft und Prägung in Blick genommen wird. Es geht, vereinfachend gesprochen, um zwei Anliegen. Zum *einen* ist realistischere ebenso wie unter allgemeinen menschenrechtlichen Gesichtspunkten die je spezifische Herkunft und ihre soziale und kulturelle Ausprägung zu respektieren. Insofern verdienen beispielsweise auch kulturell spezifische Formen der Kinder- und Jugendarbeit Unterstützung. Zum anderen aber scheint es unter dem allgemeinen Gesichtspunkt der Partizipation geboten, Massnahmen und Einrichtungen sowohl in den Lebensbereichen der Kinder als auch jenen der Jugendlichen zu fördern, welche die gesellschaftliche Teilhabe begünstigen. Dies ist nicht gleichbedeutend mit "Integration" im Sinne schlichten Einfügens, Unterordnens oder Anpassens. Erstrebenswert sind vielmehr Formen der Mitwirkung, die offen sind für die Innovationspotenziale, die durch den Einbezug unterschiedlicher Lebensperspektiven entstehen können.

Im Kontext der Generationenpolitik wird man überdies darauf aufmerksam, dass Kinder- und Jugendliche je nach Herkunft in unterschiedlicher Weise in private und gemeinschaftliche Generationenbeziehungen eingebettet sind. Das hängt mit den Lebensformen zusammen, jedoch – im Falle von Zuwanderern – auch mit dem Zeitpunkt, zu dem sie in die Schweiz gekommen sind, unter welchen Bedingungen dies geschah und wie nah bzw. fern sie geographisch ebenso wie sozial zu den Herkunftsfamilien sind. Umgekehrt zeigt sich in der Praxis, dass die Arbeit mit Kindern und Jugendliche und die gemeinsame Sorge um ihr Wohlergehen ein Schlüssel zum Zugang zu ihren Eltern sind. Weitgehend unbestritten ist dabei die Bedeutung von Sprachkenntnissen.

Nimmt man die hier nur kurz angedeuteten Sachverhalte in Blick, über die es mittlerweile auch zahlreiche Publikationen und Tätigkeitsberichte gibt, dann folgt unschwer, dass zwischen der Kinder- und Jugendpolitik und der so genannten *Ausländer- oder Migrationspolitik* enge Verflechtungen bestehen, die unter dem gemeinsamen Dach der Generationenpolitik noch an Relevanz gewinnen.<sup>39</sup>

13. Kinder sind im Alltag nicht nur Kinder, Jugendliche nicht nur Jugendliche, sondern immer *Mädchen und Knaben*, heranwachsende junge Frauen und junge Männer. Darum gilt für die Kinder- und Jugendpolitik durchgängig: Ebenso wie es darum geht, den Perspektiven der Kinder und Jugendlichen gerecht zu werden, muss dies hinsichtlich der Geschlechter angestrebt werden. Dabei geht es sowohl um Gemeinsamkeiten als auch um Unterschiede. Sie lassen sich indessen, wie man weiss, nicht pauschal umschreiben. Im Hinblick auf die *persönlichen* Verhältnisse ist überdies zu bedenken, dass die Spannweite der individuellen Unterschiede und Gemeinsamkeiten mindestens ebenso gross ist wie jene zwischen den Geschlechtern. Hingegen zeigt die Erfahrung, dass es in den *gemeinschaftlichen*, kollektiven Lebensbereichen sowie deren Strukturen nach wie vor Unterschiede hinsichtlich der Chancen zur Persönlichkeitsentfaltung und gesellschaftlichen Teilhabe gibt. Diese aufzuzeigen, um sie abzubauen und zu beseitigen, erfordert eine enge Kooperation zwischen jenen, die sich generell für die Belange der Geschlechterpolitik und jenen, die sich für die Kinder- und Jugendpolitik einsetzen, und sie verlangen darüber hinaus von Letzteren eine besondere Sensibilität für Diskriminierungen. Dies geht einher mit der Notwendigkeit, sich immer wieder von neuem mit den Einsichten auseinanderzusetzen, die sich insbesondere aus den Forschungen über geschlechtsspezifische Sozialisation im Lebensverlauf und geschlechtsspezifische Ausprägungen in der Gestaltung der Generationenbeziehungen befassen.<sup>40</sup>

### 3. Diskussion und Ausblick

1. Dieser Versuch, erste Überlegung zu einer Kinder- und Jugendpolitik im Kontext von Generationenpolitik anzustellen, erfolgt im Rahmen der dem BSV aufgetragenen Grundlegung zur Beantwortung des Postulats Janiak und der Zuordnung zum neuen Geschäftsfeld FGG. Sie steht indessen auch im Zusammenhang mit den sich national und international abzeichnenden Bemühungen zur konzeptuellen Grundlegung von "Generationenpolitik". In der Begründung des Postulats und in den Diskussionen, die es ausgelöst hat, spielt die Idee der Partizipation eine wesentliche Rolle, ohne dass dafür allerdings auf differenzierte Begründungen, ausser in der Regel eine Bezugnahme auf die UN-Kinderkonvention, entfaltet werden.

Es besteht die Gefahr, dass die damit verbundene Engführung von vorne herein erneut jene Abwehren provoziert, die schon in Verbindung mit einem – zu kurz greifenden – Verständnis der UN-Kinderkonvention zu beobachten waren. Um diesen den Boden zu entziehen, stelle ich ein *erweitertes Verständnis von Partizipation* zur Diskussion, das sich an der Idee der sozialen Teilhabe und der damit einher gehenden Gestaltung individueller und kollektiver sozialer Beziehungen orientiert.

2. Auf diese Weise ist es auch möglich, einen Bezug zur allgemeinen Idee der *Generationenpolitik* herzustellen – in den beiden Begründungssträngen, die ich dafür vorschlage. Der *erste* Strang führt zu allgemeinen Begründungen, insbesondere zum Rekurs auf das menschenrechtliche Postulat einer freien Entfaltung der Persönlichkeit. Oder anschaulicher: des Rechts zur *Entwicklung einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit*. Der *zweite* Strang weist – angesichts der Prozesse des demographischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Wandels sowie der Veränderung im Verständnis sozialstaatlicher Aktivitäten – zur Notwendigkeit einer Zusammenschau alters- bzw. generationenspezifischer Politikbereiche.<sup>41</sup>

3. Der *erste* dieser beiden Stränge bietet gute Anknüpfungspunkte zur menschenrechtlichen Begründung der UN-Kinderkonvention. Zugleich bietet der Kontext der Generationenpolitik die Möglichkeit einer lebenspraktischen Umsetzung, indem diese auf die Aufgaben der realen Gestaltung familialer und gesellschaftlicher Beziehungen, der wechselseitigen Angewiesenheit der Generationen, des Umgangs mit Spannungsfeldern, Widersprüchen und Ambivalenzen im Horizont der Persönlichkeitsentwicklung und der lebenslangen sozialen Teilhabe verweist.

4. Der *zweite* Strang bringt die Notwendigkeit einer vertiefenden Abstimmung von Politikbereichen zur Sprache, die sich aus historisch nachvollziehbaren Gründen eigenständig entwickelt haben, verstärkt durch Institutionalisierung und Professionalisierung, die sich in der heutigen Zeit oft als dysfunktional erweist und überdies hohe Kosten verursacht. Prüfenswert ist unter diesen Gesichtspunkten auch das Zusammenspiel zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Trägern, das in der Schweiz ebenfalls spezifische historische Ausprägungen aufweist. Festzuhalten ist allerdings auch, dass diese Entwicklungen alles in allem zu einer Vielfalt der Trägerschaft geführt haben, die angesichts der Nähe vieler praktischer Massnahmen zu weltanschaulichen, politischen und weiteren zu respektierenden persönlichen und gruppenspezifischen Überzeugungen durchaus positiv zu werten ist.

5. Die eigentliche Herausforderung ergibt sich aus der Verdoppelung oder Verdreifachung dieser Mannigfaltigkeit angesichts des schweizerischen *Föderalismus*. Um eine Verdoppelung handelt es sich, weil die meisten staatlichen und nichtstaatlichen Trägerschaften sowohl auf der nationalen Ebene und der kantonalen Ebene tätig sind. Dabei bestehen teils klare Abgrenzungen der rechtlichen und faktischen Zuständigkeiten, teils haben sich diese im Laufe der Zeit verwischt. Gewissermassen eine Verdreifachung geschieht teils dadurch, dass auch kommunale Zuständigkeiten von Belang sind, teils aber auch regionale Organisationen entstanden sind, die mehrere Kantone (oder kantonale Vereinigungen im Fall nichtstaatlicher Akteure) einschliessen. Zu bedenken ist ferner in vielen Bereichen die starke Rolle der Professionen und ihrer Verbände, weil sie eine spezifische Sachkompetenz beanspruchen.

Diese Mannigfaltigkeit mit unterschiedlichen Dynamiken, Konkurrenzierungen und Rivalitäten und sich daraus ergebenden Widersprüchen ist im Feld der Kinder- und Jugendpolitik besonders ausgeprägt, und noch ausgeprägter erscheint sie, wenn die ganze Weite der Generationenpolitik in den Blick genommen wird.

6. Es scheint darum illusionär anzunehmen, dass das Anliegen einer rechtlichen Regelung der Kinder- und Jugendpolitik auf eidgenössischer Ebene auf grossen Enthusiasmus stösst. Viele der bisherigen Reaktionen stützen diese Einstellung. Daran ändert auch das Engagement der Jugendverbände nichts, umso mehr als es für eines ihrer Anliegen, die Finanzierung von Aktivitäten, eine einigermaßen gut funktionierende Regelung gibt.

Der Vorschlag, unter diesen Bedingungen den Rahmen noch weiter zu spannen und die Idee der Generationenpolitik ins Gespräch zu bringen, mag darum noch problematischer erscheinen. Ich gebe mich diesbezüglich keinen Illusionen hin. Ich stelle ihn dennoch zur Diskussion. Ich verspreche mir davon, dass in einer ersten Phase der Meinungsbildung der Horizont ausgeweitet wird zu den grundsätzlichen Fragen, wie sie durch die Kernanliegen der Generationenpolitik angestossen werden, indem nämlich die Zukunftsorientierung politischen Handelns, auch schon in den gegenwärtigen Ausprägungen, am Beispiel der Gestaltung der Generationenbeziehungen und des Verständnisses von Generativität angesprochen werden: Weg also von den unmittelbaren Auseinandersetzungen über Zuständigkeiten im Einzelnen, hin zum Blick auf die Zukunft der Generationen!

7. Ich verstehe also die Idee der Generationenpolitik als eine *meta-politische* Orientierung, also eine solche, die einzelne Politikbereiche überspannt bzw. diesen gewissermassen vorgeordnet ist. Sie soll unter Bezugnahme auf die eben angesprochene Zukunftsorientierung einen Beitrag zur Erörterung grundsätzlicher Fragen der Organisation sozialstaatlichen und gesellschaftspolitischen Handelns leisten. Sie verweist auf die Notwendigkeit, das wechselseitige Verhältnis der Akteure zu bedenken. Im Rahmen einer solchen allgemeinen Darstellung ist es durchaus möglich, auf praktische Anwendungen einzugehen, wie ich das an verschiedenen Stellen dieses Texts getan habe. Verstärkung findet die Idee, einen Diskurs anzustossen, der sich auf grundsätzliche Fragen bezieht, durch den Umstand, dass in anderen Bereichen der Politik ebenfalls Themen wie Nachhaltigkeit und Zukunftsorientierung zunehmend Aufmerksamkeit finden.

8. Bereits jetzt gibt es auch Instrumente, um diesen Diskurs in Gang zu bringen. Dazu gehört ganz konkret das Netzwerk "Generationenbeziehungen SAGW-FGG". Es bietet die Gelegenheit, die Thematik in einen Dialog einzubringen, an dem sich Persönlichkeiten aus der Verwaltung, der Wirtschaft und den Verbänden mit solchen aus den unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen treffen und die in der aktuellen Forschung, beispielsweise im NFP 52, engagiert sind.

9. Wenn ich die vorausgehenden Überlegungen im Hinblick auf die politische Situation in einer einzigen *Empfehlung* zusammenfassen soll, dann lautet diese: Vieles spricht dafür, die Frage der Gesetzgebung für Kinder und Jugendliche aktiv anzugehen. Das heisst, es ist im Einzelnen zu prüfen, welche verfassungsmässigen Grundlagen dafür erforderlich sind. Ebenso wichtig ist es zu klären, welche allgemeinen Grundsätze und welche spezifischen Massnahmen und Einrichtungen in dieser Gesetzgebung geregelt werden sollten. Dabei sind die aktuell bestehenden und die von der Aufgabe der Gestaltung förderlicher Lebensverhältnisse her wünschenswerten Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden zu klären. Es ist anzunehmen, dass in diesem Zusammenhang analog zur Bildungspolitik besondere Koordinationsorgane zu schaffen sind. Diese sollten auch den Bezug zu anderen Politikbereichen, so z.B. zur Familien- und Alterspolitik herstellen. Denn der allgemeinen Orientierung, in der dieser Text geschrieben ist, entspricht, dass in einer längerfristigen Perspektive die Kinder- und Jugendpolitik gemeinsam mit diesen unter dem Gesichtspunkt einer übergreifenden Generationenpolitik zu gestalten sein wird.

# Anhang: Generationen und Generationenpolitik

## Anhang A: Zum Begriff der Generation

Der Begriff der Generation wird in zahlreichen unterschiedlichen Bedeutungen verwendet. Meistens geschieht dies in Formen, die man als "*Deutungsmuster*" kennzeichnen kann, d.h. es wird von einer formellen, kompakten Definition abgesehen und stattdessen mit einer gewissen Offenheit argumentiert, die das Gemeinte alles in allem als bekannt voraussetzt oder es durch den Text indirekt zu umschreiben versucht. Davon zu unterscheiden sind explizite Umschreibungen.

"Generationen" lassen sich folgenden Lebensbereichen zuordnen:

- Familie, Verwandtschaft
- Schule, Organisationen (Betriebe, Vereine)
- Gesellschaftliche Institutionen (sozialstaatliche Einrichtungen, Kulturen und historische Erfahrungsgemeinschaften).

Eine derartige Sichtweise legt nahe:

- zwischen Generationen bzw. Generationenbeziehungen in den unterschiedlichen Bereichen gibt es inhaltliche Gemeinsamkeiten oder Ähnlichkeiten (z.B. Eltern-Kind, Lehrer-Schüler)
- die Generationendynamik in einem Bereich kann diejenige in einem oder in den beiden anderen beeinflussen.

Zu bedenken ist dabei überdies, dass zwischen den fundamentalen Kategorien Generation und *Geschlecht* enge Zusammenhänge bestehen. Dies interessiert insbesondere unter dem Gesichtspunkt des Paradoxes, dass die lebenspraktische Gestaltung der familiären und verwandtschaftlichen Generationenbeziehungen historisch und teilweise bis heute eine Aufgabe der Frauen war bzw. ist. (Die Frauen als sogenannte „*kinkeeper*“). Im Gegensatz dazu waren bzw. sind bis in die Gegenwart die rechtlichen Ordnungen der Generationenverhältnisse paternalistisch geprägt.

In einer ersten Annäherung lassen sich zwei Arten von Umschreibungen feststellen. Die erste geht von der Vorstellung aus, Generationen seien soziale *Einheiten* in Kulturen, Gesellschaften oder Organisationen. Diese Sichtweise orientiert sich an den Vorschlägen von Karl Mannheim (Generationenlagerung, Generationenzusammenhang und Generationeneinheit). Unter Bezugnahme darauf werden in der neueren kulturwissenschaftlichen Literatur Generationen als Erlebnis- und Erfahrungseinheiten verstanden. (Für eine Darstellung in dieser Perspektive siehe: Ulrike Jureit, *Generationenforschung*, Göttingen 2006).

Alternativ dazu kann der Begriff im Hinblick auf seine Verwendung für die Analyse von *Handlungsweisen* verwendet werden. Im Blick darauf ist von Generationen die Rede, wenn Menschen individuell oder kollektiv Eigenschaften, Denk- und Handlungsweisen als Facetten ihrer sozialen Identität zugeschrieben werden, für die ihr biologisches oder soziales "Alter" oder ihr Verhältnis zu historischen Ereignissen von Belang ist. Dieses Verständnis betrifft insbesondere die Generationen in Familie und Verwandtschaft.

Als umfassende kompakte Definition kann man formulieren: Das Konzept der *Generation* dient dazu, kollektive oder individuelle Akteure hinsichtlich ihrer sozial-zeitlichen Positionierung in einer Gesellschaft, einem Staat, einer sozialen Organisation oder einer Familie zu charakterisieren und ihnen eine spezifische Identität ("Generationenidentität") zu zuschreiben. Diese zeigt sich darin, dass sich Akteure in ihrem Denken, Fühlen, Wollen und Tun an sozialen Perspektiven orientieren, für die der Geburtsjahrgang, das Alter oder die bisherige Dauer der Mitgliedschaft in der jeweiligen sozialen Gemeinschaft oder die Interpretation historischer Ereignisse von Belang ist.

## Anhang B: Generationenpolitik

Vorschlag einer allgemeinen Umschreibung: Generationenpolitik umfasst alle Bemühungen um eine institutionalisierte Ordnung der individuellen und kollektiven Beziehungen zwischen Generationen im Spannungsfeld zwischen Privatsphären und rechtsstaatlicher Öffentlichkeit. Überdies ist zu klären, inwiefern Massnahmen anderer Politikbereiche beabsichtigt oder unbeabsichtigt dafür von Belang sind.

Als allgemeine normativ- programmatische Umschreibung postuliere ich: Generationenpolitik betreiben heißt, gesellschaftliche Bedingungen schaffen, die es ermöglichen, in Gegenwart und Zukunft die privaten und öffentlichen Generationenbeziehungen so zu gestalten, dass sie zum einen der freien Entfaltung der Persönlichkeit in Verantwortung gegenüber anderen und vor sich selbst gerecht werden, zum anderen die gesellschaftliche Evolution gewährleisten.

Für die Umschreibung allgemeiner normativer Kriterien bieten sich in erster Linie die Diskurse über Gerechtigkeit an. Dafür spricht ihre lange Tradition und die damit einhergehenden kontextuellen Differenzierungen. In der neuen philosophischen Literatur zur Generationengerechtigkeit (siehe hierzu als informative Übersicht (L. Meyer, Intergenerational Justice. Stanford Encyclopedia of Philosophy. 2003) wird darauf hingewiesen, dass zu unterscheiden ist zwischen Gerechtigkeit unter gleichzeitig lebenden Generationen und solchen zwischen heute lebenden und künftig lebenden (sowie auch verstorbenen) Generationen.

Im Weiteren ist zu bedenken, dass Gerechtigkeit bzw. Ungerechtigkeit in unmittelbarer Verbindung mit allgemeinen Überlegungen zu Ungleichheit betrachtet werden kann, oder aber in Verbindung mit historisch gewachsenen, häufig auf Aristoteles zurück geführte Differenzierungen. So wird in neueren Analysen unterschieden zwischen Tausch-, Bedarfs- und Teilhabe-Gerechtigkeit sowie der Verfahrensgerechtigkeit. Für praxisbezogene Analysen ist es notwendig, diese Gerechtigkeitsformen und ihre Konfigurationen auf die für die Gestaltung der Generationenbeziehungen kennzeichnenden Tätigkeitsfelder (Ökonomie - "Caring" – Generationenlernen bzw. Sozialisation) anzuwenden.

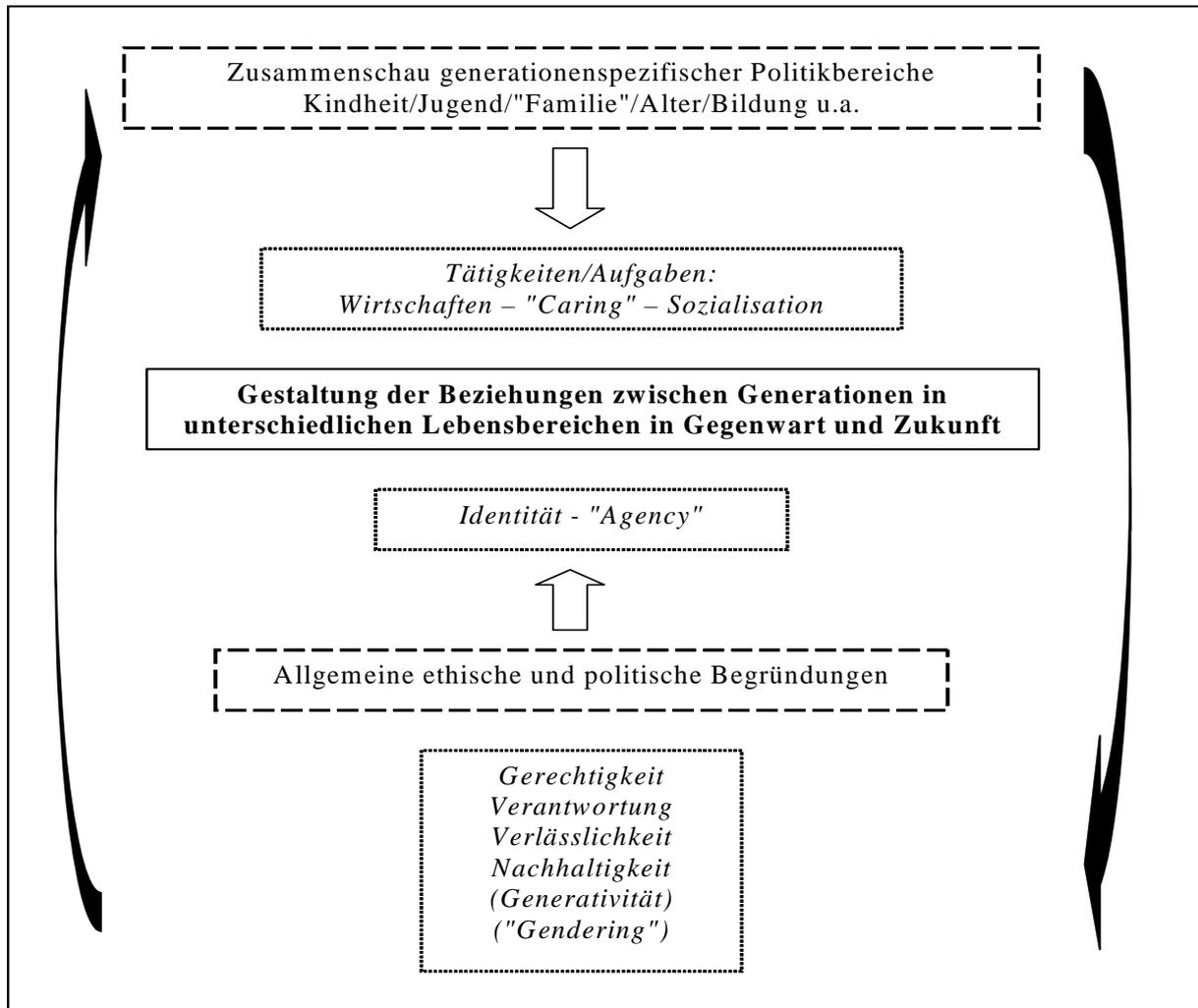
Für die Entfaltung einer Generationenpolitik bieten sich weitere normative Postulate an, deren Tragweite und Zweckmässigkeit im Einzelnen sowie themenspezifisch zu klären ist. Dazu gehören: Verantwortung bzw. Verantwortlichkeit, Solidarität, Verlässlichkeit und Generativität. Durchgängig ist auch unter ethischen sowie politischen Gesichtspunkten die (bereits erwähnte) enge Verknüpfung von Generation und Geschlecht zu bedenken.

Praktisch erfordert Generationenpolitik eine Zusammenschau unterschiedlicher Politikfelder Dazu gehören erstens altersspezifische Politiken, also z.B. der Kinder- und Jugendpolitik und der Altenpolitik. Hier kann man davon ausgehen, dass die Lebensverhältnisse jeder Altersgruppe (bzw. Generation) in einem Kontext zu anderen Altersgruppen betrachtet werden kann. Das ist bis anhin oft nicht der Fall gewesen. Neu an der Perspektive einer Generationenpolitik ist, gerade dies zu fordern.

Zweitens gibt es Politiken, prominent die Familienpolitik, jedoch auch z.B. die Bildungspolitik, in denen immer schon die Beziehungen zwischen den Generationen von Belang gewesen sind.

Drittens sind spezifische politische Aktionen denkbar, deren primäres Ziel die Gestaltung der Generationenbeziehungen ist. Aktuelles Stichwort hierzu: "Generationendialog".

Als allgemeine Übersicht zur Strukturierung des Felds von Generationenpolitik kann die folgende Darstellung dienen:



---

## Anhang C: Anmerkungen

<sup>1</sup> Das ist eine programmatische, also "positive" Umschreibung. Unter deskriptiv-analytischen Gesichtspunkten ist zu bedenken, dass es auch eine Politik gibt, die diesen Zielsetzungen zuwiderläuft, also als gewissermaßen "schwarze Politik" (analog zur "schwarzen Pädagogik") die Belange von Kindern und Jugendlichen missachtet und diese für andere Zielsetzungen instrumentalisiert. Wie ich an anderer Stelle ausführlich darlege, lassen sich idealtypisch vier Grundformen von Kinder- und Jugendpolitik unterscheiden: Fürsorge, Förderung, "Befreiung" und – als negativer Typ – Instrumentalisierung. Siehe hierzu: Lüscher, K. (2003): Kinderpolitik. Die Ambivalenzen der Rolle des Kindes gestalten. Entwurf einer Typologie. In: Kränzl-Nagl, R./Mierendorff, J./Olk, T. (Hrsg.): Kindheit und Wohlfahrtsstaat. Frankfurt/M: Campus, S. 333-362. Siehe auch die "downloads" unter [www.kurtluescher.de](http://www.kurtluescher.de).

<sup>2</sup> Für eine Umschreibung der Begriff der Generation und der Generationenpolitik siehe die Erläuterungen im Anhang.

<sup>3</sup> Für diese Umschreibung von Generationenpolitik und ihre Begründung siehe: Lüscher, K. (2006): Generationenpolitik – eine Einführung. Dokumentation FGG. Siehe dazu auch die Übersicht im Anhang.

<sup>4</sup> Für eine philosophische Umschreibung siehe Meyer, L. (1997): More than they have the right to: Future people and future-oriented projects. In: Fotion, C./Heller J.C., (eds.) Contingent future persons. Dordrecht: Kluwer. 137-156. Das Konzept bedarf im Rahmen einer praxisbezogenen Generationenpolitik noch vertiefter Darstellung.

<sup>5</sup> Ich verzichte hier auf eine ausführliche Erörterung des Konzepts der Generation. Ich stütze mich auf Lüscher K./Liegle L. (2003): Generationenbeziehungen in Familie und Gesellschaft. Konstanz: UVK (Kap.2) sowie auf die in den Memoranden für das Geschäftsfeld FGG sowie für das Netzwerk "Generationenbeziehungen SAGW" erstellten Zusammenfassungen.

Wesentlich für die folgende Argumentation ist die Annahme, dass Generationenzugehörigkeiten unterschiedlicher Art, insbesondere auch jene in Familie und Gesellschaft, auf die Zuschreibung und auf Erfahrungen persönlicher Identität verweisen, folglich angenommen werden kann, dass die Generationenbeziehungen für die Entwicklung zur eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit von grosser Tragweite sind: für Kinder und Jugendliche ebenso wie für die mit ihnen verbundenen Erwachsenen!

<sup>6</sup> Siehe hierzu die prägnante Darstellung von: van der Loo, H./ van Reijen, W. (1997): Modernisierung. Projekt und Paradox. München: dtv.

<sup>7</sup> Siehe hierzu die Ausführungen in einschlägigen Darstellungen zur Entwicklungssoziologie, so – um nur ein Beispiel zu nennen: Fuhrer, U. (2005): Lehrbuch Erziehungspsychologie. Bern: Huber. sowie hinsichtlich der Generationenbeziehungen K. Lüscher/ L.Liegle (2003): Generationenbeziehungen in Familie und Gesellschaft. Konstanz: UVK (Kapitel 7).

<sup>8</sup> Die Auffassung, es sei angemessen, die aktuelle Situation als Ausdruck widersprüchlicher Spannungsfelder, nimmt beispielsweise im Hinblick auf die Jugend A. Scherr, A. (1997): Subjektorientierte Jugendarbeit. Weinheim: Juventa, in folgender Weise auf:

-Die Jugendphase hat sich in Folge der Verlängerung der Ausbildungszeiten ausgedehnt. Zugleich ist Jugend keine klare und einheitlich abgegrenzte Phase der individuellen Lebensgeschichte mehr, sondern in heterogene Übergangsprozesse in den Bereichen Recht, Familie, Schule Bildung, Erwerbsarbeit und Konsum ausdifferenziert. (hierzu die Diss von Junge 1995)

-Jugend wird nicht mehr im Verhältnis zur Erwachsenenheit alleine als defizitär wahrgenommen. Vielmehr wird sie auch als hochgeschätzte Lebensphase eingestuft. Der Lebensphase Jugend zugeschriebene Eigenschaften wie körperliche Fitness, Gesundheit und Sportlichkeit, Flexibilität und Lernbereitschaft haben eine gesellschaftliche Aufwertung erfahren. Zugleich aber bleiben aber den Erwachsenen zentrale gesellschaftliche Rechte und Pflichten vorbehalten und es wird unter den gegenwärtigen Arbeitsmarktbedingungen immer schwieriger, den Erwachsenenstatus zu erlangen.

-Traditionelle Unterscheidungsmerkmale von Jugend- und Erwachsenenstatus, insbesondere das bis in die 60er Jahre den Erwachsenen vorbehaltene Recht auf legitime Sexualität, sind hinfällig geworden. Dennoch werden Individuen, die auch nach entwicklungspsychologischen Kriterien längst Erwachsene sind, in bestimmten Zusammenhängen noch als postadoleszente Jugendliche wahrgenommen und als solche behandelt.

-Obwohl Jugendliche nach wie vor nicht den gleichen Zwängen wie die Erwachsenen unterliegen, ist Jugend heute gleichwohl kein pädagogischer Schonraum mehr, der eine freie Selbstentfaltung im Hinblick auf eine offene, gestaltbare Zukunft garantiert. Ökonomische Zwänge und Kalküle sind vorverlagert - die Stichworte hierzu sind umfassende Qualifizierungsimperative sowie Jugend als Adressat der Konsumgüterindustrie - und beeinflussen Denken und Handeln bereits in der frühen Adoleszenz.

---

-Obwohl Jugendlichen heute in allen Feldern abverlangt wird, sich umfassend auf die Erwachsenenexistenz vorzubereiten, ist das gesellschaftliche Versprechen, Anstrengungen seien ein Garant für den Erfolg und insbesondere den Übergang in den ersehnten Erwachsenenstatus, außer Kraft gesetzt. Dem entspricht auch das Paradox, dass schulisch-berufliche Qualifikationen immer unverzichtbarer sind, aber gleichzeitig immer weniger garantieren.

-Traditionelle rigide Normierungen der alltäglichen Lebensführung, die sich auf die Definition der Geschlechtsrolle, den Umgang mit Sexualität, die Bekleidung, ästhetische Vorlieben erstreckten, haben an Bedeutung verloren. Parallel hierzu sind neue Normierungen entstanden; neue Anforderungen, die sich auf Standards des Konsums beziehen, Definitionen des Schönen berühren, sind zu beobachten.

Jugendkulturen stellen einerseits Orte der Entwicklung einer eigenständigen, autonomen jugendlichen Praxis dar, sind andererseits heute mehr denn je Objekt ökonomischer Vermarktung und massenmedialer Verwertung.

<sup>9</sup> Das gilt, wie jüngste Vorfälle zeigen, auch für private Inhalte (Fotografien per Handy und Video).

<sup>10</sup> Dazu gehören die Eigendynamik ihrer Nutzung sowie der Appell, den rasch aufeinander folgenden Innovationen zu folgen.

<sup>11</sup> Es besteht somit ein besonders enger Zusammenhang zwischen Kinder- und Jugendpolitik einerseits, Familienpolitik andererseits. Siehe hierzu für die Schweiz die Publikation der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen "Warum Familienpolitik?" (Bern 2003), französische Ausgabe: "La politique familiale, pourquoi ?" – Siehe auch das ausführliche Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim deutschen Bundesministerium für Familie, Frauen, Senioren und Jugend: Kinder und ihre Kindheit in Deutschland. Eine Politik für Kinder im Kontext von Familienpolitik. Stuttgart 1998.

<sup>12</sup> Siehe hierzu das Gutachten von Dr. J. Wyttenbach im Auftrag des Geschäftsfelds FGG für den Expertenbericht zum Postulat Janiak sowie umfassend: Wyttenbach, J. (2006): Grund- und Menschenrechtskonflikte zwischen Eltern, Kind und Staat. Basel: Helbling & Lichtenhahn. Im Zentrum dieser Arbeit steht eine umfassende Würdigung der Tragweite von Art. 11 BV. – Siehe hierzu auch der Kommentar von Reusser R./ Lüscher K., Art.11 BV in: In: Ehrenzeller, B./Schweizer, R. J./Mastronardi, P./Vallender, K. (Hrsg.) (2002): Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar. Lachen: Dike, S. 164-201. Neue Fassung in Vorb.

<sup>13</sup> In diesem Zusammenhang verdient die regulative und die faktische Gestaltung der Geschlechterrollen besondere Aufmerksamkeit – sowohl in Bezug auf Kinder und Jugendliche als auch auf die Eltern bzw. die Erziehenden.

<sup>14</sup> Siehe hierzu die Aktualisierung des Jugendschutzes in Deutschland: Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien, in Kraft seit 1.März 2007. (Abgedruckt in: Media Perspektiven. Dokumentation 1/2007: 60-72)

<sup>15</sup> Mit Instrumentalisierung ist gemeint, dass Kinder und Jugendliche in einer Weise angesprochen werden oder mit ihnen umgegangen wird, die nicht primär oder überhaupt nicht an ihren Interessen, sondern an jenen anderer orientiert ist und diesen dienen soll.

<sup>16</sup> Man könnte auch sagen, es überwiege eine Sicht, bei der die Institutionen letztlich der Persönlichkeitsentfaltung zu dienen haben und nicht – umgekehrt – die Individuen den Institutionen. Das ist Ausdruck eines kulturell geprägten Menschenbildes. Siehe hierzu zum Beispiel Oerter, R. (2007): Menschenbilder im Kulturvergleich. Enzyklopädie der Psychologie (2007): Themenbereich C (Theorie und Forschung). Serie VII (Kulturvergleichende Psychologie). Band 1:487 -530, insbesondere S.520ff.

<sup>17</sup> Für eine Umschreibung dieser wichtigen Rechtsfigur, ihre Verständnis und ihre deutschsprachigen Äquivalente sowie der verwandten Figur der "Würde des Kindes" siehe u.a. den Text von J. Wyttenbach und die dort angegebene Literatur.

<sup>18</sup> Zentrales Thema von Generativität ist das Erlernen von Verantwortlichkeit im Kontext sozialer Erfahrungen. Das geschieht nicht nur im Generationenverhältnis, kann hier jedoch in exemplarischer und nachhaltiger Weise erfolgen. Zur Verantwortlichkeit gehört, dass der Zeithorizont die Lebensspanne des Einzelnen überdauert und wegen der Einbettung in das gesellschaftliche Leben die Belange der Mitmenschen einschließt. Die Idee der Generativität beinhaltet somit die Vorstellung, dass Menschen die Fähigkeit und Bereitschaft erwerben, die Existenz, das Wohl und die Zukunft nachfolgender Generationen zu bedenken, entsprechend zu handeln und dies als Verpflichtung für den Einzelnen und für soziale Institutionen zu postulieren. Als normatives Postulat beinhaltet Generativität die wechselseitige Verantwortlichkeit gleichzeitig lebender Generationen und die daran orientierte Gestaltung ihrer Beziehungen im Hinblick auf künftige Generationen, ist also eine Säule der Begründung von Generationenpolitik, die ihrerseits für die Konzipierung von Kinder- und Jugendpolitik von grosser Bedeutung ist. Siehe auch die Bemerkungen zu den zukunftsorientierten Projekten in Anmerkung 5.

<sup>19</sup> Siehe hierzu auch die Ausführungen zur "Anhörung" im Recht im Gutachten Wyttenbach. Während hier, in soziologischer Sichtweise, Partizipation im Blick auf das Ganze Spektrum der "Teilhabe" am gemeinsamen Leben dargestellt wird, unterscheidet das Recht zwischen Anhörung und Partizipation.

---

<sup>20</sup> Viele Beobachter stimmen in der Einschätzung überein, dass die theoretische Fundierung des Verständnisses von Partizipation im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik, gemessen an ihrem Gewicht, dürftig ist. Die meisten Veröffentlichungen setzten das Gemeinte voraus und beschäftigen sich mit einer Darstellung unterschiedlicher Formen in ausgewählten Lebensbereichen. – Das Bemühen um ein differenziertes Verständnis im Kontext von Generationenpolitik rechtfertigt sich auch aus dem Umstand, dass Partizipation in anderen generationenspezifischen Politikbereichen, beispielsweise in der Altenpolitik, von Belang ist.

<sup>21</sup> Siehe zum Beispiel: Güthoff, F./Sünker H. (Hrsg.) (2001): Handbuch Kinderrechte. Münster: Votum Verlag.

<sup>22</sup> Diese Aufzählung orientiert sich an der in den Sozialwissenschaften und insbesondere der "Sozialökologie" weit verbreiteten schematischen Unterscheidung zwischen mikro-, meso- und makrosozialen Systemen des Zusammenlebens, die teilweise noch weiter ausdifferenziert wird. Siehe hierzu die grundlegende Darstellung Bronfenbrenner U. (1981): Die Ökologie menschlicher Entwicklung. Stuttgart: Klett-Cotta.

<sup>23</sup> Der (neue) Begriff der "generativen Sozialisation" verweist darauf, dass bzw. wie "in Generationenfolgen und Generationenbeziehungen die subjektiven Perspektiven der Persönlichkeitsentwicklung mit den institutionalisierten Perspektiven der gesellschaftlichen Evolution verknüpft werden. Insbesondere interessieren die Spannungsfelder der Vermittlung und Aneignung sowie der Ablehnung und Modifikation des soziokulturellen Erbes, das damit einhergehende Verständnis von Generativität und die Gestaltung generationeller Ordnungen in unterschiedlichen Kontexten." Zur Begründung dieses Vorschlags und seiner Entfaltung siehe Liegle L./ Lüscher K. (2007 im Druck): Generative Sozialisation: Lernen und Bildung im Generationenverbund. In: Hurrelmann, K./Grundmann M./Walper S. (Hrsg.) Handbuch der Sozialisationsforschung. 6. Auflage. Weinheim: Beltz.

<sup>24</sup> Ich beschränke mich im Rahmen dieser allgemeinen Darstellung darauf, die Differenzierung vorzuschlagen, ohne im Einzelnen darauf einzugehen.

<sup>25</sup> Für die Abgrenzung zwischen Kindern und Jugendlichen werden unterschiedliche Kriterien verwendet. Ich erachte es als wünschenswert, im Rahmen der Berichterstattung darzulegen, welche der Kriterien in den einzelnen Texten verwendet werden. Hier spreche ich von Kindern bis zum Alter von ungefähr 12 Jahren. 13- 16-jährige gelten als junge, 17-18jährig als ältere Jugendliche.

<sup>26</sup> Mit Beziehungslogik sind die mit der Struktur der Beziehungen und den jeweiligen Tätigkeiten zusammenhängenden allgemeinen Regeln der Gestaltung gemeint. Sie haben teils einen empirischen, teils einen normativen Charakter.

<sup>27</sup> Das ist ein elementares Verständnis, das mit zunehmendem Alter des Kindes zur Vorstellung des "Kindes als Akteur" ausgeweitet wird. Je mehr das Kind Vorstellungen seiner selbst zu entwickeln vermag und diese artikulieren kann, desto mehr vermag es idealiter auch auf seine eigene Entwicklung – und die Beziehungen zu seinen Mitmenschen – Einfluss zu nehmen ("Idealiter" heisst hier: Es handelt sich um ein grundsätzlich bestehendes Potenzial. Offen ist, inwieweit es in konkreten Fällen genutzt werden kann.). Eine prägnante Darstellung des Konzepts des "Kindes als Akteur", das in der Kinder- und Kindheitsforschung einen wichtigen Platz einnimmt, geben Betz, T./ Lange, A. /Alt, Ch. (2007): Das Kinderpanel als Beitrag zur Sozialberichterstattung. In: Alt, Ch. (Hrsg.) 2007: Kinderleben – Start in die Grundschule. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 19-60 (hier 29ff). Die Darstellung erfolgt im Rahmen einer systematischen Darstellung der theoretischen Grundlagen und Möglichkeiten der Befragung von Kindern im Rahmen von Surveys, die ihrerseits eine wichtige Informationsquelle für kinderpolitische Überlegungen sind.

<sup>28</sup> Das diesen Überlegungen zugrunde liegende Verständnis von Autorität wird dargestellt in Lüscher, K. (1980): Autorität in der Familie. In: Bildung und Erziehung, 33(1): S. 57-69.

<sup>29</sup> Hier wiederum ist nun auf die Fülle des entwicklungspsychologischen Wissens und die Ergebnisse der Sozialisationsforschung hinzuweisen. Darauf gehe ich nicht näher ein, denn hier steht der Gedanke im Vordergrund, dass in dieser – wie auch immer im einzelnen analysierbaren – Persönlichkeitsentwicklung immer auch schon die Chance zur Partizipation angelegt ist.

<sup>30</sup> Die Formel, "der Perspektive des Kindes gerecht werden" entfalte ich ausführlich in Lüscher, K. (2001): Kinderpolitik. Der Perspektive der Kinder gerecht werden. In: Konrad, F.M.(Hrsg.): Kindheit und Familie. Beiträge aus interdisziplinärer und kulturvergleichender Sicht. Münster: Waxmann, 85-109

<sup>31</sup> Zu diesem Zusammenhang: Oelkers, N. (2007): Aktivierung von Elternverantwortung. Bielefeld: Transcript.

<sup>32</sup> Ein wichtiges Instrument auf der gesellschaftlichen Ebene sind repräsentative Kinderbefragungen. Siehe hierzu das Modul "Neue Daten zu den Lebensverhältnissen von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien in der Schweiz" des NFP 52 ([www.nfp52.ch](http://www.nfp52.ch)). Da es im Rahmen dieses Gutachtens primär um die konzeptuelle Begründung von Kinder- und Jugendpolitik geht, sehe ich davon ab, Befunde zu referieren. Das ist die Aufgabe der Sozialberichterstattung. Für weitere Überlegungen dieser Art siehe auch die in Anm. 12 genannte deutsche Publikation sowie die aktuelle Übersicht im DJI Bulletin 4/2006 "Kinder in Deutschland".

<sup>33</sup> Im Übrigen ist zu bedenken, dass jedes Experten-Wissen der Interpretation bedarf, also nicht für sich allein steht, wie zweifelsohne auch der Umgang mit diesem Text zeigen wird.

<sup>34</sup> Siehe hierzu die differenzierte Darstellung: King, V. (2002): Die Entstehung des Neuen in der Adoleszenz. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.

---

<sup>35</sup> Ein spezielles Problem sind die "Vorbilder" in den Medien. Siehe hierzu die innovative Darstellung von Schramm H./Hartmann T. (2007). Identität durch Mediennutzung? Die Rolle von parasozialen Interaktionen und Beziehungen mit Medienfiguren. In: Hoffmann, D./ Mikos, L. (Hrsg): Mediensozialisationstheorien. Neue Modelle und Ansätze in der Diskussion. Wiesbaden: VS Verlag, 201-219.

<sup>36</sup> Da im Kontext der Kinder- und Jugendpolitik selten ausdrücklich darauf eingegangen wird, möchte ich auf die besondere Tragweite und die Potenziale hinweisen, die dem gemeinsame Musizieren eigen sind, insbesondere auch jenem zwischen Jüngern und Älteren. In diesem Bereich werden in neuerer Zeit im In- und Ausland interessante neue Formen erprobt, wie beispielsweise der Bericht über das Schweizer Jugendmusical zeigt: Renggli, A. (2007): Heldinnen und Helden ohne Erfolgsdruck. In: Soziale Sicherheit CHSS 2/2007:89f.

<sup>37</sup> Sie als Beispiel zu Fragen der Partizipation und ihrer praktischen Umsetzung beispielsweise die kommentierte Literaturübersicht von Brenner, G. (2005): Partizipation von Kindern und Jugendlichen. In: Deutsche Jugend 53: 278-283. Zur politischen Einbettung beispielsweise: Fatke R. et al. (2006): Jugendbeteiligung – Chance für die Bürgergesellschaft. In: Aus Politik und Zeitgeschehen 12/2006:24 – 32.

<sup>38</sup> Siehe hierzu zum Beispiel Atrata, O. (2003): Prävention von Jugendgewalt: nicht Repression, sondern verallgemeinerte Partizipation. Opladen: Leske + Budrich

<sup>39</sup> Siehe hierzu das Modul "Generationenfragen in der Sozial- und Migrationspolitik" im Rahmen des NFP 52 ([www.nfp52.ch](http://www.nfp52.ch))

<sup>40</sup> Vgl. hierzu beispielsweise King, V. (2002): Die Entstehung des Neuen in der Adoleszenz. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften, insbesondere die Abschnitte "Geschlechterverhältnisse und Adoleszenz" (S.61ff) sowie "Körperbedeutungen in der Adoleszenz" (S. 159ff), ferner King V./Flaake K. (Hrsg.) (2005): Männliche Adoleszenz. Frankfurt a.M.: Campus.

<sup>41</sup> Siehe hierzu die Übersicht im Anhang.

### **III     Rechtliche Rahmenbedingungen und Lücken im Bereich der Schweizer Kinder- und Jugendpolitik**

#### **III.1   Stand der Diskussion**

---

von:

**Dr. Judith Wyttenbach**

Fürsprecherin

Institut für öffentliches Recht

Universität Bern

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Ausgangslage.....</b>	<b>31</b>
1.1	Motion/Postulat Janiak/Antwort Bundesrat/Stellungnahmen in den Räten .....	31
1.2	Weitere parlamentarische Vorstösse auf Bundesebene.....	31
<b>2.</b>	<b>Aktivitäten auf europäischer und internationaler Ebene .....</b>	<b>32</b>
2.1	Europäische Ebene.....	32
2.2	Internationale Ebene .....	34
<b>3.</b>	<b>Neuere Entwicklungen im europäischen Ausland .....</b>	<b>35</b>
3.1	Österreich.....	35
3.2	Deutschland .....	36
3.3	Schweden.....	37
3.4	Fürstentum Liechtenstein.....	38
<b>4.</b>	<b>Stellungnahmen von Bund und Kantonen zur Kinder- und Jugendpolitik.....</b>	<b>39</b>
4.1	Der erste Staatenbericht der Schweiz an den Kinderrechtsausschuss .....	39
4.2	Bericht EDI „Elemente einer schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik“, 2000.....	40
4.3	Stellungnahmen der Eidgenössischen Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ) ..	41
4.4	Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung (KKJF).....	43
<b>5.</b>	<b>Politische und rechtliche Forderungen der Nichtregierungs-organisationen.....</b>	<b>43</b>
<b>6.</b>	<b>Ergebnis .....</b>	<b>45</b>

# 1. Ausgangslage

## 1.1 Motion/Postulat Janiak/Antwort Bundesrat/Stellungnahmen in den Räten

Die **Motion Janiak** wurde am 27.9.2000 eingereicht (00.3469). Sie verlangt eine aktive Kinder- und Jugendpolitik des Bundes und der Kantone. Der Bund soll gestützt auf Art. 11 und Art. 41 Abs. 1 lit. g BV ein Rahmengesetz erlassen, mit welchem die Grundlagen für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik (KJP) geschaffen und die Kantone beauftragt werden, eine umfassende Jugendförderungspolitik zu installieren. Gleichzeitig soll auf Bundesebene eine Stelle mit partizipativen Strukturen geschaffen werden, deren Aufgabe es sein soll, für die horizontale und vertikale Koordination besorgt zu sein. In der Begründung legt NR Janiak dar, dass Bund und Kantone im Rahmen der ihnen übertragenen Aufgaben für die besonderen Förderungs- und Schutzbedürfnisse von Kindern zuständig seien (Art. 67 Abs. 1 BV). Ohne eine gesetzliche Grundlage, die die Aufgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden konkretisiere und die zu einer aktiven Jugendpolitik verpflichte, werde diese Aufgabe nicht wahrgenommen. Allenfalls könne das Jugendförderungsgesetz in diese Rahmengesetzgebung integriert werden.

In seiner **Antwort schrieb der Bundesrat am 4.12.2000**, dass sich aufgrund der starken Aufteilung der Kompetenzen in Bund, Kantonen und Gemeinden die Kinder- und Jugendpolitik nicht „wunschgemäß entfalten“ konnte. Um eine verbesserte, koordinierte KJP zu ermöglichen, brauche es eine „gesetzliche Grundlage, welche umfassender angelegt ist als das seit zehn Jahren bestehende (...) Jugendförderungsgesetz“. Bei Einhaltung der heutigen Zuständigkeiten seien Impulse und koordinierende Tätigkeiten des Bundes notwendig. Als Grundlage dafür könne ein Rahmengesetz dienen, was der Bundesrat bereits in seiner Stellungnahme auf die Motion Wyss 00.3400 ausdrücklich als mittelfristiges Ziel definiert habe. Er beantragte die Überweisung als Postulat.

Sowohl im **National- wie im Ständerat** stiess das Anliegen an sich auf Zustimmung; uneinig war man sich in der Frage, ob es als Motion oder als Postulat überwiesen werden sollte. Die Überweisung als Postulat, so wurde argumentiert, schaffe die notwendige Grundlage, um offene Fragen zu klären: Die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen, die Frage, ob Art. 41 oder Art. 67 eine Kompetenz zur Schaffung eines Gesetzes liefere (SR Bieri). Zu ähnlichen Schlüssen war bereits die **ständerätliche Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur** in ihrem Bericht vom 9.4.2002 gekommen. Sie beantragte ebenfalls die Überweisung als Postulat. Zur Begründung führte sie mit einer Mehrheit von 5 zu 4 Stimmen namentlich aus, dass die Motionsform unzweckmässig sei und z.B. im Bereich der Partizipation zu fixe Vorgaben mache. Zudem könne aus den „angeführten Verfassungsartikeln (Art. 11 und Art. 41) kein unmittelbarer zusätzlicher Gesetzgebungsbedarf (...) abgeleitet werden.“ Eine verbesserte Koordination zwischen den „Verwaltungsstellen des Bundes sowie zwischen Bund und Kantonen ist auch ohne eine zusätzliche Gesetzgebung möglich“. Dringlichkeit sei nicht gegeben.

**Die Motion wurde am 18.6.2002 vom Ständerat als Postulat überwiesen.**

## 1.2 Weitere parlamentarische Vorstösse auf Bundesebene

**Motion Jacqueline Fehr, 03.3599, 9.12.2003, „Der Bundesrat schafft ein Bundesamt für Kinder, Jugendliche und Familien“.** Die Motionärin möchte die Koordination der Bundestätigkeiten verbessern und die schweizerische Kinder- und Jugendpolitik intensivieren. Es fehle ein Konzept. Das Bundesamt solle folgende Aufgaben übernehmen: 1. Sensibilisierung für die Anliegen der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik; 2. Koordination der heutigen Leistungen und Projekte; 3. Übernahme der Aufgaben der (damaligen) Zentralstelle für Familienfragen im BSV sowie weiterer Dienste (Sekretariate der EKFF und der EKKJ). Das Bundesamt sollte die Schweiz auf internationaler Ebene vertreten, den Kinderschutz sowie die ausserschulische Jugendarbeit fördern sowie die Aufgaben umsetzen, die dem Bundesamt in einem Kinder- und Jugendrahmengesetz übertragen würden. Ähnliche Anliegen wurden bereits in der **Interpellation Donzé, 02.3520, der Motion Aepli Wartmann, 02.3321, und in der PI Schwaab 02.457** vorgebracht. Der Bundesrat schreibt in seiner Antwort, dass der Koordinationsbedarf vorhanden sei. Die finanzpolitische Situation des Bundes gestatte die Schaffung eines Bundesamtes jedoch nicht.

**Parlamentarische Initiative Jacqueline Fehr, 05.431, 21.09.2005, Bessere Bildungschancen für Kinder und Jugendliche,** verlangt die Aufnahme eines Art. 63 Abs. 3 BV, welcher die Kantone dazu verpflichtet, im Bereich der familien- und schulergänzenden Betreuung von Kindern aktiv zu werden. Vgl. auch Parlamentarische Initiative Haller, 05.440, 7.10.2005, mit gleich lautendem Begehren, sowie

Interpellation Fehr, 04.3668, vom 13.12.2004. Alle diese Eingaben betonen die Bedeutung der non-formalen Bildung im Bereich des familienergänzenden Betreuungswesen. In seiner Antwort auf die Interpellation Fehr schreibt der Bundesrat, dass dem Bund in diesem Gebiet keine Führungsrolle zukomme.

**Motion Savary Géraldine, 05.3882, 16.12.2005, Gewalt gegen Kinder**, verlangt dass der Bund Forschung und Datensammlungen koordiniert und die Kantone verpflichtet, entsprechende Statistiken zu führen. Der Bundesrat schreibt in seiner Antwort, dass verschiedene Statistiken (z.B. der Polizei) existierten, dass es hingegen unnötig sei, eine weitere Zentralisierung auf Bundesebene anzustreben. Ebenfalls Gewalt gegen Kinder betrifft z.B. die **PI Vermot-Mangold, 06.419 (Besserer Schutz für Kinder vor Gewalt)**.

**Motion Wyss, 00.3400, 23.6.2000, Bessere politische Beteiligung von Jugendlichen**. Die Motionärin wünscht, dass die Jugendlichen besser in den politischen Prozess integriert werden. Sie schlägt folgende Massnahmen vor: Aufwertung der Jugendsession (Antragsrecht); Anhörung von Minderjährigen im Vernehmlassungsverfahren; Einführung des Instruments der Jugendmotion wie im Kanton Bern; Mitarbeit von Kindern und Jugendlichen in Kommissionen. In seiner Antwort vom 18.9.2000 beantragt der BR die Umwandlung in ein Postulat: Mittelfristig wird aufgrund von Art. 67 Absatz 2 der neuen Bundesverfassung die Schaffung eines Rahmengesetzes für die Jugendpolitik ins Auge gefasst: „Der Bundesrat ist bereit, die in der Motion enthaltenen konkreten Vorschläge zu prüfen und auf ihre baldige Umsetzbarkeit hin beurteilen zu lassen.“ Vgl. auch **Motion Wyss, 6.10.2000**, Schaffung von Voraussetzungen, damit sich Jugendliche als Freiwillige engagieren können (Förderung).

**Postulat Chantal Galladé, 05.3885, 16.12.2005**, Aufwertung der Anliegen und Vorstösse der Jugendsession. Der Bundesrat schreibt in seiner Antwort vom 22.2.2006, dass er im Rahmen des Postulates Janiak partizipatorische Fragen prüfen werde. Ein Recht auf Einreichung parlamentarischer Vorstösse werde jedoch abgelehnt (so schon in den Antworten auf die Motionen Wyss, 01.3350 und Allemann 04.3110).

**Interpellation Simoneschi-Cortesi, 05.3126, 17.3.2005, Nationale Aktionspläne zu Kinderrechten und Kinderschutz**. Die Interpellantin möchte wissen, ob die Schweiz in ihren Arbeiten für einen Aktionsplan vorankäme und wer die Koordination innehabe, sowie wer für die Umsetzung der KRK auf Bundesebene zuständig sei? Der Bundesrat schreibt in seiner Antwort vom 3.6.2005, dass die verschiedenen befassen Ämter auf Bundesebene einen regen Austausch pflegten. Zudem habe das EDI ein Arbeitspapier „Elemente einer schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik“ verfasst. Auch die NGOs hätten, teilweise zusammen mit dem BSV, Papiere erarbeitet. Es werde geprüft, ob es einen Aktionsplan brauche oder nicht. Die Interpellation Rychen, 93.3190, 19.3.1993, fragte ebenfalls nach einem Aktionsplan der Schweiz.

## 2. Aktivitäten auf europäischer und internationaler Ebene

### 2.1 Europäische Ebene

Die **Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961** ist die europäische Variante des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966. Sie stellt eine notwendige Ergänzung zur Europäischen Menschenrechtskonvention dar, welche keine wirtschaftlichen und sozialen Rechte garantiert. Die Schweiz hat die Charta bisher nicht ratifiziert. Sie verleiht Kindern und Jugendlichen ein besonderes Recht auf Schutz. Zudem wird der Familie, insbesondere den Kindern und Müttern, das Recht auf angemessenen sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz eingeräumt (Teil II, Art. 7, 16 und 17).

Der **Europarat bzw. das Ministerkomitee** haben sich verschiedentlich zu Belangen im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik geäussert. Im Vordergrund stehen dabei:

- **Committee of Ministers (Council of Europe), Recommendation (2006)<sup>1</sup> on the role of national youth councils in youth policy development**, in welcher den Mitgliedstaaten empfohlen wird, Jugendräte einzurichten und die Partizipation von Kindern und Jugendlichen zu verbessern;

- **7. Konferenz der Jugendminister der Mitgliedsländer des Europarates vom 23./24. September 2005 in Budapest**, an welcher für die Jahre 2006-2008 unter anderem folgende Prioritäten gesetzt werden: Jugendpartizipation, Demokratie und die Entwicklung von Standards im Bereich Jugendpolitik (Förderung der Anerkennung von Jugendarbeit und informellen Bildungskompetenzen in den Staaten; Entwicklung und gemeinsame Nutzung von Kenntnissen; Qualität und Nachhaltigkeit der Ausbildung im Jugendarbeitsbereich).
- **Empfehlung 128 (2003) betreffend Revidierte Europäische Charta der Beteiligung von Jugendlichen am Leben der Gemeinde und Region durch den Ausschuss für Kultur und Erziehung, 19.3.2003** sowie **Anhang zu dieser Empfehlung vom 21.5.2003**. Die Charta enthält:
  - a) *Empfehlungen für einen Einbezug Jugendlicher in verschiedene Politikbereiche* Sport/Freizeit/Vereinswesen; Beschäftigung und Arbeitslosigkeit; Stadtentwicklung/Verkehr/Wohnungswesen; Bildung/ Ausbildung; Mobilität/Austausch; Gesundheitswesen; Gleichstellung; Berücksichtigung ländlicher Gebiete; Kultur; Umweltschutz/nachhaltige Entwicklung; Kampf gegen Verbrechen und Gewalt; Nichtdiskriminierung; Sexualleben und Wahrnehmung eigener Rechte.
  - b) Als *Mittel zur Förderung der Beteiligung* schlägt die Charta folgende *Massnahmen* vor: Ausbildung; Information; Mitwirkungsförderung durch Informations- und Kommunikationstechnologien; Mitwirkung in den Medien; Förderung freiwilliger Jugendarbeit und gemeinnütziger Engagements; Unterstützung von Projekten und Initiativen Jugendlicher; Förderung von Jugendverbänden; Mitwirkung in NGOs und politischen Parteien.
  - c) Auf der *institutionellen Ebene* empfiehlt sie den Staaten, Jugendräte, Jugendparlamente und Jugendforen als ständige Vertretungsstrukturen für Jugendliche einzurichten und zu finanzieren.
- **Empfehlung des Ministerkomitees R(97)3 vom 4.2.1997 über „Jugend, Mitbestimmung und die Zukunft der Zivilgesellschaft“**, in welcher das Komitee die zentrale Rolle der Jugendbeteiligung bei der Entwicklung der Bürgergemeinschaft betont.
- **Parliamentary Assembly, Recommendation 1286 (1996)** on a European Strategy for Children, in welcher der Rat die Mitgliedstaaten auffordert,
  - a) auf nationaler und lokaler Ebene eine proaktive Kinder- und Jugendpolitik zu verfolgen, die sich am Kindeswohl orientiert und die Probleme und Bedürfnisse antizipiert (§7);
  - b) systematisch Daten zu sammeln, um den Wissensstand über die Bedürfnisse zu verbessern;
  - c) auf allen Staatsebenen eine interdisziplinäre, verständliche, kohärente und koordinierte Kinder- und Jugendpolitik zu verfolgen;
  - d) eine unabhängige Ombudsstelle oder ähnliche Institution (Beauftragte) einzurichten;
  - e) einen Mechanismus einzurichten, der sicherstellt, dass bei allen gesetzgeberischen und anderen Massnahmen die Auswirkungen auf Kinder und ihre besonderen Bedürfnisse berücksichtigt werden;
  - f) angemessene finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen.

Zu diesem Papier gibt es verschiedene Follow-ups, auf die im Folgenden nicht eingegangen werden soll.

Die **Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat am 4.7.2006 eine Mitteilung „im Hinblick auf eine EU-Kinderrechtsstrategie“** verabschiedet (KOM[2006]367). Darin verpflichtet sie sich unter Vorbehalt der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit einem *Mainstreaming*, also der Berücksichtigung der Kinderrechte in allen Politikbereichen der EU, der Einrichtung wirksamer Koordinierungs- und Konsultationsverfahren, dem Ausbau der Sachkenntnis und der Information und der Inangriffnahme einer Langzeitstrategie.

Das **Weissbuch der EU-Kommission „Neuer Schwung für die Jugend Europas“** (KOM[2001]681) konkretisiert die Prinzipien von Good Governance für den Bereich der Kinder- und Jugendpolitik:

- *Offenheit* (aktive Kommunikations- und Informationsstrategie), *Partizipation* (Einbezug der Kinder und Jugendlichen),

- *Verantwortlichkeit* (strukturierte Zusammenarbeit zwischen verschiedenen staatlichen Akteuren),
- *Effektivität* und *Kohärenz* (umfassende Strategie und Koordination).<sup>1</sup>

Das Weissbuch stützt sich auf einen weitreichenden Konsultationsprozess. Es schlägt strategisch den Weg der „offenen Koordinierung“ vor:

- Die Union legt unter Partizipation der Jugendlichen Leitlinien mit entsprechenden Zeitplänen für die von den Mitgliedstaaten gesetzten kurz-, mittel- und langfristigen Ziele fest;
- Gegebenenfalls können quantitative und qualitative Indikatoren und Benchmarks im Vergleich zu den „Besten“ festgelegt werden;
- Umsetzung europäischer Leitlinien in die nationale und regionale Politik unter Berücksichtigung der nationalen und regionalen Unterschiede;
- Regelmässige Evaluierung, Bewertung und gegenseitige Prüfung.<sup>2</sup>

Mit ihrem **Youth in Action-Programm 2007-2013**, in welches die EU rund 885 Millionen Euro investieren will, sollen Projekte unterstützt werden, die das soziale Engagement und die Partizipation von Jugendlichen zwischen 15 und 28 Jahren auf lokaler, nationaler und europäischer Ebene fördern.<sup>3</sup> Das Programm gliedert sich im Wesentlichen in folgende Bereiche auf:

- Youth for Europe (Förderung des Austausches und der Mobilität von Jugendlichen);
- European Voluntary Service (Förderung der Freiwilligenarbeit von Jugendlichen);
- Youth of the World (Förderung von Projekten in Zusammenarbeit mit Jugendlichen ausserhalb von Europa);
- Youth Workers and Support Systems (Förderung der Jugendarbeit auf europäischer Ebene, insbesondere Austausch, Ausbildung, Information und Förderung von zwischenstaatlichen Partnerschaften).

## 2.2 Internationale Ebene

(zu den internationalen Menschenrechtsabkommen siehe Teil B)

Die **UNO-Generalversammlung** hat an ihrer Sondersession von Mai 2002 die Resolution „A world fit for children“ – Action Plan (A/RES/S-27/2) verabschiedet. §31 des Dokuments hält fest, dass sich die Regierungen zur Umsetzung des „Action Plan“ verpflichten, indem sie:

- die Umsetzung der Kinderrechte und das Wohlergehen der Kinder und Jugendlichen mit geeigneter Gesetzgebung, politischen Strategien, nationalen Aktionsplänen und den notwendigen Ressourcen verwirklichen;
- Einrichtungen auf nationaler Ebene stärken, die sich für die Rechte und den Schutz der Kinder einsetzen;
- nationale Evaluations- und Monitoringmechanismen schaffen, um die Ergebnisse der Bemühungen zu bewerten;
- das Wissen über die Kinderrechte verbreiten.

Follow-ups zu diesem Papier finden sich in GA Res. 58/282 und A/61/270.

Der **International Council on National Youth Policy**, welcher im Zuge der GA Resolution 54/120 (1999) im Januar 2002 gegründet worden ist, setzt sich sog. „drittelparitätisch“ zusammen: Er ist eine internationale Organisation, die einerseits *zwischenstaatliche* Züge trägt (da 20 Jugendministerien aus Staaten aller fünf UN-Regionen Einsitz nehmen), andererseits *nichtstaatlich ist* (indem 20 internationale, nationale und regionale NGOs teilnehmen) und schliesslich *fachlich/spezialisiert* ausgerichtet ist (Teilnahme von etwa 20 leitenden Experten für nationale Jugendpolitik). Er hat insbesondere zum

<sup>1</sup> §I.

<sup>2</sup> §4.1.1.

<sup>3</sup> Entscheidung Nr. 1714/2006/EC [European Parliament and Council], 15.11.2006.

Ziel, Informationen zu generieren und auszutauschen, Politik- und Programminitiativen für die nationale Umsetzung zu formulieren und die Koordinierung und Netzwerkbildung von Politik- und Programmexperten in der nationalen Jugendpolitik zu verstärken.<sup>4</sup> Die Organisation arbeitet eng mit der UNESCO und dem UNDP (Entwicklungsagentur der UNO) zusammen.

### 3. Neuere Entwicklungen im europäischen Ausland<sup>5</sup>

Eine UNICEF-Studie (2006) zeigt, dass in Europa je nach Staatsform und nationalen Traditionen unterschiedliche Strukturen gewählt wurden, um den nationalen Umsetzungsprozess der Kinderrechtskonvention zu verbessern. Die Massnahmen reichen von interministeriellen Ausschüssen, über Kinder- und Jugendministerien bis zu (verwaltungsunabhängigen und verwaltungsinternen) „Kinderrechtsbeauftragten“.<sup>6</sup> Im Folgenden wird ein Einblick in die Rechtslage in Österreich, Deutschland, Schweden und im Fürstentum Liechtenstein gegeben.

#### 3.1 Österreich

Die Kinder- und Jugendpolitik ist in Österreich eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Ländern. Der föderalistische Staatsaufbau weist Bund und Ländern vereinfacht beschriebene folgende Kompetenzen zu: Jugendförderung und die ausserschulische Jugendarbeit fallen primär in den Aufgabenbereich der Länder, ebenso der Vollzug des Jugendschutz- und des Jugendwohlfahrtsgesetzes. Der Bund ist — teilweise parallel mit den Ländern — für die Grundsatzgesetzgebung im Bereich der Jugendwohlfahrt, für die Beurteilung von Gesetzesentwürfen, die Berichterstattung an den Kinderrechtsausschuss, die Überwachung der Umsetzung der Kinderrechtskonvention, die internationalen Programme, die finanzielle Förderung der Kinder- und Jugendarbeit, die Jugendinformation, die Initiierung bzw. Förderung von Jugendforschung und die Bearbeitung thematischer Schwerpunkte auf Bundesebene.

Auf *nationaler Ebene* bestehen die Aufgaben des Bundesministeriums für Gesundheit, Familien und Jugend (BMGFJ, neu gegliedertes Ministerium seit Frühling 2007) u.a. darin, die Tätigkeiten jugendrelevanter Politikbereiche zu koordinieren und zu steuern, Impulse im ausserschulischen Bereich zu geben, Berichte über die „Lage der Jugend in Österreich“ in jeder Legislaturperiode zu erstellen sowie Forschungsarbeiten anzuregen und zu unterstützen.<sup>7</sup> Zudem koordiniert es verschiedene Arbeitsgruppen. Folgende jugendpolitischen Themenfelder stehen bei seiner Tätigkeit im Vordergrund: Jugendinformation, Jugendförderung, Partizipation, Jugendforschung, Ehrenamt/Freiwilligenarbeit, Prävention und neue Medien.

1989 wurde die Jugendwohlfahrt mit dem *Jugendwohlfahrtsgesetz* neu geregelt. Es handelt sich um ein Grundsatzgesetz, welches von den neun Bundesländern durch Ausführungsgesetze näher zu bestimmen und zu vollziehen ist. Das Gesetz hält die Bundesländer zur Schaffung von Kinder- und Jugendanwaltschaften an und verpflichtet sie, umfassende Beratungs- und Hilfeleistungen für Minderjährige und ihre Familien einzurichten. Seit 1995 haben alle neun Bundesländer eine Kinder- und Jugendanwaltschaft, die jedoch in Bezug auf Kompetenzen und Ausstattung sehr unterschiedlich eingerichtet sind. Auch auf nationaler Ebene wurde eine Kinder- und Jugendanwaltschaft eingerichtet (Bundeskinderbeauftragte). Die Anwaltschaften sollen die Interessen der Kinder vertreten und zur Verbesserung ihrer Lebensbedingungen beitragen. Koordiniert werden sie in der „Ständigen Konferenz der Kinder- und Jugendanwaltschaften Österreichs“. Kinder- und Jugendanwaltschaften des Bundes und der Länder vertreten die Interessen der Kinder und setzen sich politisch für die Verbesserung ihrer Lebenssituation ein.

Die *Jugendförderung* ist in den einzelnen Ländern teilweise in Jugendförderungsgesetzen geregelt. Das Bundes-Jugendförderungsgesetz regelt die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit durch das BMSG. Ziel des Gesetzes ist die Förderung der ausserschulischen „Jugenderziehung und Ju-

<sup>4</sup> Zum Ganzen William D. Angel, ICNYP: Eine weltweite Initiative zur Unterstützung von nationalen Jugendpolitiken und –programmen, Forum 21 (2003/April).

<sup>5</sup> Die folgenden Ausführungen stützen sich einerseits auf die in den Fussnoten genannte Literatur, andererseits auf die offiziellen Informationen der entsprechenden Regierungsstellen (Websites).

<sup>6</sup> UNICEF Innocenti Research Centre, The General Measures of the Convention on the Rights of the Child. The Process in Europe and Central Asia, 2006, S. 30f.

<sup>7</sup> Die Berichte zur Jugend in Österreich setzen thematische Schwerpunkte, so in den vergangenen Jahren zu Freizeitverhalten, Jugendbeteiligungsprojekte oder Jugendarbeit in den Gemeinden.

gendarbeit“, wobei der Minister oder die Ministerin jährliche thematische Schwerpunkte bei der Vergabe festsetzen kann. Leitlinien der ausserschulischen Jugendpolitik in Österreich sind Gleichberechtigung, Vielfalt und Mitbestimmung.<sup>8</sup> Die ausserschulische Jugendarbeit fällt aber primär in den Kompetenzbereich der Bundesländer. Die unterschiedlichen Kompetenzbereiche versuchen Bund und Länder zu koordinieren, so z.B. die ARGE Jugendinformation.

Die *Bundes-Jugendvertretung* setzt sich aus 42 Kinder- und Jugendorganisationen zusammen, die gestützt auf das Bundes-Jugendvertretungsgesetz vom 1.1.2001 als Interessenvertretung bei wichtigen Gesetzesvorlagen und politischen Entscheidungen einbezogen wird. Sie ist damit anderen gesetzlichen Interessensvertretungen wie den Dienstnehmern, den Wirtschaftstreibenden oder den Landwirten gleichgestellt. Sie hat folgende Aufgaben: Interessenvertretung gegenüber der Bundesregierung, Beratung der Regierung, Stellungnahmen zu allen Gesetzes- und Verordnungsentwürfen, Jugendverträglichkeitsprüfungen von Politiken, Strategien und Empfehlungen. Im Zusammenhang mit dem „Weissbuch Jugend – Neuer Schwung für die Jugend Europas“ (vgl. oben) hat Österreich 2005 einen umfangreichen Jugendpartizipationsbericht verfasst. Er enthält eine Situationsanalyse (in rechtlicher und politischer Hinsicht) sowie Perspektiven für die Zukunft.<sup>9</sup> Zudem wurde eine Arbeitsgemeinschaft Partizipation eingerichtet, welcher alle österreichischen Landesjugendreferate, das Amt für Jugendarbeit der Provinz Bozen-Südtirol sowie die Abteilung Jugendpolitik des Bundesministeriums angehören. Die ARGE arbeitet als Expertinnen- und Expertengremium eng mit der österreichischen Bundes-Jugendvertretung zusammen. Sie gibt Impulse für neue Entwicklungen und fördert den Erfahrungs- und Informationsaustausch.<sup>10</sup>

Der *Jugendschutz* ist auf Bundesebene nicht einheitlich geregelt. Jedes der neun Bundesländer hat ein eigenes Jugendschutzgesetz, wobei einzelne Länder ihre Gesetzgebung aufeinander abgestimmt haben (Wien, Niederösterreich und Burgenland). Die Jugendwohlfahrt ist durch das Jugendwohlfahrtsgesetz 1989 neu geordnet worden. Es regelt auf Bundesebene die Grundzüge der Jugendwohlfahrt und umfasst alle Massnahmen des Säuglings- und Kinderschutzes (präventive und begleitende Angebote sowie Beschränkung oder Entziehung der Obhut).

## 3.2 Deutschland

Für die Kinder- und Jugendpolitik auf Bundesebene ist das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) zuständig. Das Ministerium begleitet u.a. die Bundesgesetzgebung, nimmt „als Querschnittaufgabe in engem Kontakt zu anderen Bundesressorts, den Ländern und Gemeinden sowie der öffentlichen Jugendhilfe die Interessen von Kindern und Jugendlichen in allen Politikbereichen (...) wahr“<sup>11</sup>, unterstützt und fördert Forschungsvorhaben und setzt thematische Schwerpunkte (z.B. bei der Integration)<sup>12</sup>.

Zudem existiert eine *Arbeitsgemeinschaft* der Obersten Jugendbehörden der Länder. Die oberste Landesjugendbehörde hat die Träger der staatlichen und der freien Jugendhilfe anzuregen und zu fördern (die Einrichtung von Landesjugendämtern ist im Sozialgesetzbuch [SGB] vorgeschrieben). Der *Jugendministerkonferenz*, einem Fachorgan auf Länderebene, gehören die Jugendministerien der Bundesländer an. Beschlüsse in Sachfragen kommen in der Regel nur bei Einstimmigkeit zustande. Sie entfalten keine unmittelbaren Rechtswirkungen, haben jedoch als Empfehlungen moralisch-politische Bedeutung. Auf kommunaler Ebene sind die Jugendämter für die Kinder- und Jugendhilfe zuständig; ihnen beratend und planend zur Seite stehen als *Interessenvertretung* die Jugendhilfeausschüsse, in welchen auch Fachverbände Einsitz haben.

Der „*Kinder- und Jugendplan*“ des Bundes soll die Tätigkeiten im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe anregen und fördern, soweit sie von überregionaler Bedeutung sind. Der Plan wurde 1950 eingeführt, 1994 umbenannt, definiert Förderungsziele und –programme und regelt das Förderungsverfahren. Diese Förderziele und –programme reichen inhaltlich von politischer oder kultureller Bildung, über Gleichstellung, Integrationsmassnahmen, Kinderschutz und Sport bis zur Förderung von Minderjähri-

<sup>8</sup> Zum Ganzen siehe BMSG, Jugendpolitik in Österreich, 2006, S. 6f.; Henriette Naber, Die ausserschulische Jugendpolitik in Österreich, Forum 21 (4/2003), S. 76ff.

<sup>9</sup> Der Text des Berichts ist als Download auf [www.bmgfj.gv.at](http://www.bmgfj.gv.at) verfügbar.

<sup>10</sup> [www.jugendbeteiligung.cc/](http://www.jugendbeteiligung.cc/)

<sup>11</sup> Vgl. Aufgabenfelder auf [www.bmfsfj.de](http://www.bmfsfj.de)

<sup>12</sup> Z.B. Bundesprogramm „Lokales Kapital für soziale Zwecke“, die Programmplattform „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ sowie die ministeriumsübergreifende Handlungsempfehlung zu Schnittstellen und Aufgabenverteilung zwischen Jugendmigrationsdiensten und Leistungsträgern nach dem Sozialgesetzbuch. Alle diese Dokumente sind abrufbar unter [www.bmfsfj.de](http://www.bmfsfj.de).

gen mit Behinderungen.<sup>13</sup> Unterschieden wird in Projektförderung und institutionelle Förderung. Die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Förderprogramme wird jedes Jahr mit dem Bundeshaushalt veröffentlicht. Die einzelnen Länder haben vergleichbare Landesjugendpläne, in welchen sie die Förderung der Jugendarbeit regeln.

Die Bundesregierung hat am 17. Oktober 2001 ein *10-Punkte-Programm* „Chancen im Wandel“ verabschiedet, welches Ressort übergreifend alle jugendpolitischen Aktivitäten der Bundesregierung bündelt und aufeinander abstimmt, die Zusammenarbeit der politischen und gesellschaftlichen Institutionen intensiviert, die horizontale und vertikale Koordination verbessert und die jugendlichen stärker einbindet.<sup>14</sup> 2001 hat die Bundesregierung überdies zusammen mit Verbänden und Delegierten der Länder mit der *Initiative* „Beteiligungsbewegung“ die umfassende Partizipation von Kindern und Jugendlichen zum politischen Thema gemacht. Zudem hat der Bund einen themen- und ressortübergreifenden, nationalen *Aktionsplan* „Für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010“ erstellt. Ende 2006 schliesslich initiierte das Ministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend gemeinsam mit dem Deutschen Bundesjugendring und der Bundeszentrale für politische Bildung das „*Aktionsprogramm* für mehr Jugendbeteiligung“. Es beinhaltet die Förderung verschiedenster Projekte und Programme.

Das *Jugendschutzgesetz* vom 23. Juli 2002 regelt einheitlich und auf Bundesebene den Jugendmedienschutz (Zugang zu Filmen, Video, Internetangeboten, Spielen und ähnlichem) und den Jugendschutz in der Öffentlichkeit (Aufenthalt in Restaurants, Discotheken, Casinos, Rauchen in der Öffentlichkeit, Verkauf und Abgabe alkoholischer Getränke und von Tabakwaren). Seit dem 1. April 2003 ist ein Staatsvertrag der deutschen Bundesländer über den „Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien“ (JMStV) in Kraft.<sup>15</sup> Er definiert die unzulässigen Angebote, regelt die Einsetzung von Jugendschutzbeauftragten und Kommissionen für Jugendmedienschutz auf Länderebene, enthält Bestimmungen über Sendezeiten, Zugangsbeschränkungen, Programmankündigungen und Kenntlichmachung sowie Strafbestimmungen.

Die *Kinder- und Jugendhilfe* ist im Sozialgesetzbuch VIII geregelt (Kinder- und Jugendhilfegesetz). Der Kinder- und Jugendhilfe wird ein breites Spektrum von Aufgaben zugeordnet: dazu zählen nicht nur die Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit, sondern auch die Förderung der Erziehung in der Familie und in Tagesstrukturen, die Erziehungshilfe im Einzelfall und der Schutz von fremdplatzierten Kindern und Jugendlichen. Als Schwerpunkte der Jugendarbeit zählt das Sozialgesetzbuch VIII in der Fassung vom 20.6.2002 die ausserschulische Jugendbildung mit allgemeiner, politischer, sozialer, gesundheitlicher, kultureller, naturkundlicher und technischer Bildung, Sport, Arbeitswelt usw. auf. Die genannten Gesetze haben zur Folge, dass Deutschland über eine einheitliche und umfangreiche Regulierung der Kinder- und Jugendpolitik auf Bundesebene verfügt.

### 3.3 Schweden

In Schweden sind eine Jugendministerin/ein Jugendminister bzw. die Abteilung Jugendpolitik im Ministerium für Bildung, Forschung und Kultur für Jugendfragen und die Koordination der Umsetzung von Kinderrechten zuständig. Diese Politikbereiche haben einen eigenen Anteil am Staatshaushalt. Das Ministerium hat für ein angemessenes Mainstreaming der schwedischen Jugendpolitik zu sorgen: in alle Entscheidungen soll die jugendpolitische Perspektive einfließen. Das Ministerium ist für die Verteilung von Förderungsmitteln an Jugendorganisationen zuständig sowie für:

- die Weitergabe von bereichsübergreifenden und aktuellen Kenntnissen über die Entwicklung der Lebensbedingungen von jungen Menschen auf lokaler und nationaler Ebene;
- die Unterstützung der nationalen Akteure;
- die Unterstützung der Gemeinden für die Entwicklung einer wissensbasierten, bereichsübergreifenden kommunalen Jugendpolitik;
- die Stärkung des interkulturellen Verständnisses.

<sup>13</sup> Überarbeitete Richtlinien des BMFSFJ vom 19.12.2000. Siehe dazu auch den umfangreichen Bericht der deutschen Bundesregierung an die Europäische Kommission, „Freiwillige Aktivitäten der Jugendlichen“, 2006.

<sup>14</sup> Peter Fricke, Kinder und Jugendliche im Zentrum der Gesellschaft. Schwerpunkte der deutschen Kinder- und Jugendpolitik, Forum 21 (2003/4), S. 68ff.

<sup>15</sup> Zum Ganzen siehe BMFSFJ, Jugendschutzgesetz und Jugendschutz-Staatsvertrag der Länder, Bericht, November 2006, abrufbar unter [www.bmfsfj.de](http://www.bmfsfj.de).

Die Zuständigkeit für Förderung, Schutz und Hilfe liegt jedoch grösstenteils bei den Gemeinden. Die Autonomie der Gemeinden ist dabei relativ gross, weshalb die Bedingungen zwischen den Gemeinden unterschiedlich sind. Eine Bemühung der nationalen Politik zielt darauf, anhand von verbindlichen Definitionen und Prioritäten auf diese Gemeindepolitik Einfluss zu nehmen und die Bestrebungen zu koordinieren.<sup>16</sup> Dabei werden die Gemeinden durch die nationalen Behörden unterstützt.

2004 hat die Regierung ein neues *Politikprogramm*: „Kraft zu entscheiden – Recht auf Sozialleistungen“ lanciert. Dieses verstärkt die integrierte Koordination aller Politikbereiche, insbesondere in den Bereichen Bildung und Entwicklung, Gesundheit und Gefährdung, Einfluss und Vertretung, Lebensunterhalt, Kultur und Freizeit. Das Aktionsprogramm geht von vier Perspektiven aus: Junge Menschen als Ressource, junge Menschen als Rechtsträger, Unterstützung der Unabhängigkeit und Eigenständigkeit sowie „Junge Menschen unterscheiden sich“.

Seit 1993 existiert eine unabhängige, nationale Ombudsstelle (für eine Mandatszeit von jeweils sechs Jahren), welche administrativ dem Ministerium für Gesundheit und soziale Angelegenheiten angegliedert ist und über einen Stab von sechs Beraterinnen und Beratern verfügt. Die Ombudsstelle wirkt informierend, individuell beratend, vertritt die Anliegen von Kindern und Jugendlichen in der Öffentlichkeit und erstellt jährliche Berichte über die Umsetzung der Kinderrechte in Schweden. Eine vergleichbare Ombudseinrichtung gibt es seit 1981 auch in **Norwegen**. Die norwegische Ombudsperson wird auf vier Jahre ernannt und hat einen Stab von 9 Personen. Auch sie ist, ähnlich dem Mandat der schwedischen Einrichtung, eine unabhängige Interessensvertretung.

### 3.4 Fürstentum Liechtenstein

Die Regierung des **Fürstentums Liechtenstein** hat im Dezember 2005 eine umfassende Vorlage für ein neues Kinder- und Jugendgesetz in die Vernehmlassung gegeben. Es soll nicht nur die Kinder- und Jugendförderung und die Partizipation regeln, sondern auch den gesamten Kinder- und Jugendschutz sowie die Kinder- und Jugendhilfe. Die Vorlage wird 2007 im Landtag beraten. Das Gesetz enthält zudem Regelungen über die Interessensvertretungen sowie eine Ombudsperson für Kinder und Jugendliche.

Bezüglich der *Interessensvertretung* stellt das Gesetz folgende Leitlinien auf:

- Verankerung des Prinzips der Partizipation auf Gemeinde- und Landesebene;
- Auftrag an Land und Gemeinden zur Einführung von Beteiligungsverfahren;
- Neuschaffung eines für die Kinder- und Jugendarbeit im Land repräsentativen Gremiums (Kinder- und Jugendbeirat) zur Sicherstellung der Partizipation;
- Pflicht der Gemeinden zur Bestellung einer Kinder- und Jugendkommission.

Das Gesetz schreibt der *Ombudsstelle* folgende Funktionen zu:

- Vermittlungsfunktion, Beratungsfunktion;
- „Monitoringfunktion“ (Umsetzung der KRK).

Das Gesetz regelt die Kompetenzen und bestimmt die Koordinationsgremien und -mechanismen in den Bereichen Hilfe, Schutz, Förderung und Partizipation. Es führt zudem in der liechtensteinischen Gesetzgebung den Begriff „junge Erwachsene“ für die Gruppe der 18-24-jährigen ein. Diese werden als Adressaten von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe genannt.

Der Landtag hat die Vorlage, die von einem Expertengremium in einem mehrjährigen Prozess erarbeitet worden und im Vernehmlassungsverfahren auf breite Zustimmung gestossen war, Ende April 2007 überraschend zurückgewiesen.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Dazu Lena Hallengren, Ministerin für Jugend, Gestaltung einer neuen Jugendpolitik in Schweden, Forum 21 (2005/6), S. 9.

<sup>17</sup> Vgl. das aufschlussreiche Interview mit dem Leiter des Amtes für Soziale Dienste des Fürstentums Liechtenstein, Marcus Büchel, über die Gründe, die zur Zurückweisung des Entwurfs geführt haben, in der Zeitschrift Vaterland Liechtenstein, auf [www.vaterland.li/page /lv/artikel-detail.cfm?id=23940](http://www.vaterland.li/page /lv/artikel-detail.cfm?id=23940).

## 4. Stellungnahmen von Bund und Kantonen zur Kinder- und Jugendpolitik

### 4.1 Der erste Staatenbericht der Schweiz an den Kinderrechtsausschuss

Die Schweiz reichte ihren ersten, 200 Seiten umfassenden Länderbericht am 1. November 2000 ein. Darin äussert sich die Schweiz zu übergreifenden organisatorischen, finanziellen oder schwerpunktmässigen Strategien bei der Implementierung der Kinderrechtskonvention unter föderalistischen Bedingungen nur am Rande. Zwar findet sich in den Beilagen zum Bericht das einseitige Papier „Elemente einer schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik, EDI, 3.7.2000“, doch sind die Parameter zur Umsetzung dieser „Elemente“ im Bericht wenig konkret. Im Abschnitt zu Art. 4 KRK, der die Umsetzung der Konventionsgarantien betrifft, erwähnt der Bericht die kinderrelevanten Artikel in der neuen Bundesverfassung, Neuerungen und Projekte auf Gesetzes- und Verordnungsstufe (z.B. Opferhilfegesetz, Jugendstrafrecht) sowie den erwähnten Bericht zur Kinder- und Jugendpolitik des EDI. Zudem habe das „EDI viel über das Thema Ombudsarbeit für Kinder nachgedacht“.<sup>18</sup> Der Bundesrat verweise bei Gesetzgebungsprojekten auf Bundesebene systematisch auf die KRK, wenn deren Anwendungsbereich berührt sei (§23 lit.b). Durch Finanzhilfen würden viele Nichtregierungsorganisationen unterstützt. Die Mitwirkung der NGOs im Bereich des „Kindesschutzes“ werde durch die jährlich ein- bis zweimal stattfindenden Informationstreffen zwischen Bundesverwaltung und NGO gestärkt. Sodann legt der Bericht die Zuständigkeiten der verschiedenen Ämter auf Bundesebene dar. Die Vorarbeiten zum Staatenbericht hätten die Gelegenheiten geboten, die Tätigkeiten der Ämter besser zu koordinieren und zu vernetzen (§21). Welche ständigen Strukturen daraus entstehen sollen, bleibt jedoch weitgehend offen.

Auf Nachfrage des Ausschusses reichte die Schweiz in ihrer **Ergänzung zum Bericht vom 1.5.2002** Informationen zum schweizerischen Föderalismus und den Strategien nach. Die Zuständigkeit zur Implementierung der KRK liege zu einem grossen Teil bei den Kantonen (gemeint sind insbesondere die Gesundheitspolitik, die Kulturförderung sowie wichtige Teile der Sozialpolitik, namentlich der Kinderschutz). Die Schweiz versuche, ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen „im Rahmen ihres föderalistischen Staatsaufbaus mit einem dichten Netz von gegenseitigen, institutionalisierten oder nicht institutionalisierten Kontakten und Eingreifsmöglichkeiten umzusetzen“.<sup>19</sup> Die föderalistische Struktur weise dabei klare Vorteile auf, namentlich die Konkurrenz unter den Kantonen, eine bessere Berücksichtigung lokaler Verhältnisse und Bedürfnisse und eine oft einfachere und raschere Umsetzung des Grundrechtsschutzes auf unteren Staatsebenen.<sup>20</sup> Die Ausführungen zur Kontrolle der Implementierung der programmatischen Bestimmungen der KRK auf kantonaler Ebene machen deutlich, dass der Bund über wenig Handhabung verfügt, diesen Prozess im Bereich kantonaler Kompetenzen zu steuern oder zu beschleunigen.<sup>21</sup> Zur Koordination und Kooperation zwischen den Staatsebenen legt der Bericht folgende Eckpunkte dar:<sup>22</sup>

- Bei ausschliesslicher Zuständigkeit des Bundes diene die Ämterkonsultation der Abgleichung; zudem würden die Kantone in das Vernehmlassungsverfahren einbezogen;
- Bei gemeinsamer Zuständigkeit von Kantonen und Bund oder bei ausschliesslicher Kompetenz der Kantone dienten die fachlich spezialisierten Beamten- und Direktorenkonferenzen der Koordination und Kooperation, deren Arbeit in verbindliche Konkordate münden könne (insb. KKJP, K der kantonalen Vormundschaftsbehörden und die K der kantonalen Jugendförderungsbeauftragten); sie seien zudem Ansprechpartner des Bundes; auf vertikaler Ebene zu nennen sei die Vernetzung zwischen Bund und Kantonen über den Föderalistischen Dialog, den Eidg. Dienst für Jugendfragen (welcher heute nicht mehr besteht) und die EKKJ (heute EKKJ);
- Bei der Kontrolle der Umsetzung erwähnt der Bericht neben dem Rechtsmittelsystem, dass einige Städte und Kantone Ombudsstellen oder Kinderdelegierte ernannt hätten, die Mediationsaufgaben wahrnehmen würden;
- Widersprüche in der Kinderpolitik auf kantonaler Ebene und auf Bundesebene seien über Kooperation und Koordination zu bekämpfen.

<sup>18</sup> Zit siehe unten, Ziff. 14.

<sup>19</sup> S. 37, Ziff. 1.

<sup>20</sup> A.gl.O.

<sup>21</sup> Ergänzungsbericht, S. 39

<sup>22</sup> A.gl.O, S. 40ff.

Einen konkreten Aktionsplan zu diesem Bericht gibt es nach Auskunft des BSV nicht. Die Schweiz wird – im Sinne eines Follow-up – im konsolidierten zweiten und dritten Staatenbericht aufzeigen, welche Massnahmen seit dem ersten Staatenbericht an die Hand genommen worden sind.<sup>23</sup>

## 4.2 Bericht EDI „Elemente einer schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik“, 2000

Der Bericht versteht sich als „Arbeitspapier“, welches die kinder- und jugendpolitische Diskussion beleben möchte. Er beschränkt sich, gewisse inhaltliche Leitlinien der punktuellen Jugend- und Kinderpolitik der Schweiz darzulegen (Ist-Zustand). Folgende Punkte hebt er hervor:

- Der Bund verfüge gestützt auf die BV, das Jugendförderungsgesetz und die KRK über Grundlagen, die ihn zu einer expliziten Kinder- und Jugendpolitik verpflichteten;
- Kinder- und Jugendpolitik sei eine Querschnittsaufgabe, die zu einem guten Teil von den Kantonen wahrgenommen werden müsse. Einige Kantone hätten begonnen, die Aktivitäten ihrer verschiedenen Verwaltungseinheiten zu koordinieren oder Fachstellen für Jugendfragen einzurichten;
- Viele Kantone verfügten auch im Jahr 2000 über keine explizit formulierte Kinder- oder Jugendpolitik und über keine als solche bezeichnete hauptverantwortliche Stelle;
- In vielen Kantonen seien vor allem die grösseren Gemeinden in der KJP aktiv;
- Inhaltlich müsse sich eine KJP an folgenden Vorgaben orientieren: Heterogenität der Gruppe „Kinder und Jugendliche“; geschlechtsspezifische Optik; Bedürfnisse von Minderjährigen mit Migrationshintergrund; Orientierung an konkreten Problemen und der Lebenssituation von Minderjährigen;
- Die Verankerung von kinder- und jugendpolitischen Zielsetzungen in verschiedenen Politikbereichen wie Soziales, Gesundheit, Kultur, Familie, Verkehr etc. sei sinnvoll. Allerdings sei damit auch die Gefahr einer Fragmentierung verbunden;
- Eine interdepartementale Arbeitsgruppe werde sich mit den generellen Aspekten einer KJP auseinandersetzen;
- Der Austausch mit den NGO besitze besonderes Gewicht (zweimal jährliches Treffen zwischen grösseren Dachorganisationen und dem EDI);
- Es gelte, drei Dimensionen von KJP zu unterscheiden: als Politik der Autonomie und Selbstbestimmung; als Politik des Schutzes und der sozialen Teilhabe; als Politik der Förderung;
- Die EKJ (heute EKKJ) sei eine bedeutende Plattform für die thematische und konzeptionelle nationale Kinder- und Jugendpolitik; ebenfalls wichtig seien die kantonalen Jugendkommissionen, die SK der Jugendamtsleiterinnen/-leiter sowie die K der Jugendförderungsbeauftragten;
- Defizite beständen in struktureller und institutioneller Hinsicht, insbesondere Zersplitterung, mangelnde Koordination, Finanz- und Personalknappheit. Eine nationale KJP bedinge Koordination zwischen allen Ebenen, verstanden als „Bestandsaufnahme, Vernetzung und Unterstützung“. Voraussetzung sei allerdings, dass die Kompetenzen geklärt würden;
- Die Partizipationsmöglichkeiten auf kantonaler Ebene würden stetig verbessert; die Kinderbeteiligung stehe demgegenüber noch am Anfang.

Es handelt sich bei diesem Papier weder um einen Aktionsplan noch um ein Strategiepapier für eine gesamtschweizerische Kinder- und Jugendpolitik. Es enthält keine konkreten Zielsetzungen, keine Prioritätenordnung, keine geplanten Umsetzungsmassnahmen (namentlich keine Vorschläge für neue Koordinationsinstrumente), keine Fristen oder Zeithorizonte und keine Monitoringvorschläge. Entsprechend gibt es dazu auch kein systematisches Follow-up. Der Bericht stellt im Wesentlichen eine Momentaufnahme dar, die Stärken und Schwachpunkte des schweizerischen „Systems“ offenbart. Hinsichtlich möglicher kurz-, mittel- und langfristiger Anpassungen und Verbesserungen in den einzelnen Bereichen schweigt sich der Bericht entweder aus oder bleibt sehr unverbindlich.

<sup>23</sup> Vgl. zudem die Antwort des Bundesrates vom 3.6.2005 auf die Interpellation Simoneschi-Cortesi, 05.3126 .

## 4.3 Stellungnahmen der Eidgenössischen Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ)

### 4.3.1 Stellungnahme zur Kinder- und Jugendpolitik 2000

Der Bericht der EKJ (heute EKKJ) aus dem Jahr 2000 stellt das ausführlichste, gründlichste und — trotz seinem „Alter“ von inzwischen sieben Jahren — immer noch innovativste Papier zur schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik dar.

Basis der Jugendpolitik des Bundes sind nach Auffassung der EKJ (heute: EKKJ) das Jugendförderungsgesetz von 1989, die Kinderrechtskonvention und die neue Bundesverfassung von 1999. Gefordert würden seit einigen Jahren einfachere Strukturen, haushälterischer Umgang mit Ressourcen und verbesserte Koordination. Das schutz- und defizitorientierte Verständnis von Kinder- und Jugendpolitik habe einem emanzipatorischen, partizipativen Verständnis Platz gemacht, in welchem Kinder als individuelle Rechtsträger angesehen würden. Kinder- und Jugendpolitik müsse von einer gemeinsamen „Basispolitik“ ausgehen, die auf der Umsetzungsebene auf die Bedürfnisse der verschiedenen Kindergruppen hin differenziert werden könne. Schutz- und Förderungspostulat müssten als gleichwertig verstanden werden.

Die Zuständigkeiten seien innerhalb der Verwaltung sektoriell organisiert, sowohl in horizontaler (Bundesebene) wie in vertikaler Hinsicht (Bund-Kantone). Auf Bundesebene befassten sich eine Vielzahl von Amtsstellen mit jugendspezifischen Aspekten (BSV, BAG, BBW, BBT, EJPD, BASPO, BAK). Auf kantonalen Ebene handle es sich um die Jugendamtsleiterkonferenz und die Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung (KKJF).

Es fehle namentlich:

- eine koordinierte, transparente und vernetzte Kinder- und Jugendpolitik;
- eine klare Aufgaben- und Kompetenzabgrenzung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden;
- eine effiziente Nutzung der Kompetenzen und Synergien der verschiedenen Dienste innerhalb der Verwaltung;
- eine systematische Erhebung und Zusammenführung der Daten (auch im Hinblick auf den nächsten Staatenbericht);
- eine Ansprechstelle auf Bundesebene (z.B. Kinder-/Jugendbeauftragte);
- der Einbezug der Jugendlichen in die Prozesse (Partizipation und Integration);
- die Anerkennung der Kinder- und Jugendpolitik als Querschnittsaufgabe;
- die Einführung einer „Kinder- und Jugendgerechtigkeitsprüfung“;
- Ansprechstellen auf Gemeinde- und Kantonsebene, die sich für die kollektiven und individuellen Rechte der Kinder stark machten.

Auf Bundesebene gebe es vor allem in den Bereichen Information, Partizipation und Koordination Handlungsbedarf. In den meisten Kantonen beschränke sich Kinder- und Jugendarbeit auf Bildung und Schutz. Defizite bei der Umsetzung der Kinderrechtskonvention sieht die Kommission vor allem im Bereich der programmatischen Bestimmungen, die zu wenig umgesetzt würden.

Zu den kinder- und jugendbezogenen Garantien der neuen Verfassung äusserte sich die EJK wie folgt: Trotz des geringen Verpflichtungsgrades könne Art. 41 Abs. 1 lit. g BV die Grundlage für eine umfassende Kinder- und Jugendpolitik bilden. Von grösserer Bedeutung sei in diesem Zusammenhang jedoch Art. 67 BV, erteile er dem Bund doch grundsätzlich Förderungskompetenzen, die sich nicht auf auserschulische Jugendarbeit oder Sport beschränkten. Offen sei, ob der Bund gestützt auf Art. 11 Abs. 1 BV auf die Durchsetzung des Schutz- und Förderungspostulates auf kantonalen Ebene Einfluss nehmen oder allenfalls ein Rahmengesetz erlassen könnte.

Nach Ansicht der Kommission verfügt der Bund mit den neuen Rechtsnormen aus BV und KRK über die nötigen Grundlagen für eine „systematische, umfassende und jugendgerechte Gesamtpolitik“ (S. 22). Als Ziel einer solchen Politik definiert sie die Ermöglichung der „umfassenden Entwicklung und Entfaltung der Persönlichkeit“ aller Kinder und Jugendlichen. Dazu brauche es

- Daten und Informationen;

- eine Jugendverträglichkeitsprüfung aller Entscheide und Massnahmen (angepasste Vernehmlassungsprozesse);
- eine Berücksichtigung der Anliegen von Minderjährigen (Partizipations-möglichkeiten) und
- die Wahrnehmung der Minderjährigen als autonome gesellschaftliche Akteure (Integrationsmassnahmen, Förderungsinstrumente).

Kinder- und Jugendpolitik entfalte sich in drei Bereichen: Als Politik für, mit und von Kindern und Jugendlichen. Für die Zukunft schreibt die Kommission dem Bund eine aktive und innovative Rolle in der Kinder- und Jugendpolitik zu. Der Bund müsse die vorhandenen Kompetenzen optimal nutzen und die Aktivitäten koordinieren. Zudem solle er die Partizipation und Integration von Minderjährigen in die Gesellschaft fördern, den Schutz gewährleisten (Prävention und Aufklärung), die Stellung der Familie verbessern, die Integration von ausländischen Kindern und die Chancengleichheit der Geschlechter fördern, die Situation der Kinder und Jugendlichen beobachten sowie die Grundrechte gewährleisten (S. 24). Ebenso notwendig sei ein systematischer und transparenter Informationsaustausch. Im Bereich der Koordination und Kooperation schlägt die Kommission die Schaffung einer Stabsstelle des Bundes als verwaltungsinterne und verwaltungsexterne Drehscheibe und eine bessere, koordinierte Nutzung der bestehenden Strukturen zwischen Bund, Kantonen und NGOs vor. Zudem müssten die Kompetenzen und Prioritäten der Akteure von Bund, Kantonen und Gemeinden geklärt und definiert werden. Schliesslich habe der Bund für die kantonale Kinder- und Jugendpolitik ein Rahmengesetz zu erlassen, welches die Kantone auffordern müsse, Gesetze zur Förderung der Kinder- und Jugendpolitik zu erlassen (enthaltend die Koordination der Politik, die Interessenvertretung und die Förderung der Partizipation).

Auch zu diesem Bericht gibt es kein Follow-up.

#### **4.3.2 Stellungnahme der EKJ z.H. EDI zur Umwandlung in EKKJ: „Coordination des politiques concernant l'enfance et la jeunesse“, 7.3.2003**

Die Kommission kritisiert wiederum die mangelhafte Koordination. Sie schlägt vor, auf Bundesebene eine Koordinationsstelle (ein Delegierter/eine Delegierte mit zwei wissenschaftlichen Mitarbeitern/Mitarbeiterinnen sowie einem Sekretariat) einzurichten, die die verschiedenen Aktivitäten auf Bundesebene harmonisiert, insbesondere die Querschnittsaufgaben abgleicht, die Umsetzung der KRK und Forschung koordiniert, zu Gesetzgebungsprojekten Stellung nimmt, den Kontakt zu den NGOs herstellt, ein Rahmengesetz vorbereitet und Information betreibt. Gleichzeitig regt sie an, ein Rahmengesetz vorzubereiten, welches gewisse Mindeststandards der Kinder- und Jugendpolitik und die Modalitäten der Zusammenarbeit auf vertikaler Ebene enthalten sollte. Dabei gehe es nicht um neue Kompetenzaufteilung oder um die Definition eines neuen Schutzstandards, sondern um eine Präzisierung der Zusammenarbeit.

#### **4.3.3 Stellungnahmen zur Motion/zum Postulat Janiak**

Im Mai 2002 äusserte sich die Kommission in einem Brief an den Ständerat zur Motion Janiak. Sie unterstützte die Motion. Für eine aktive Kinder- und Jugendpolitik des Bundes sei die klare Festlegung der Kompetenzen (nicht jedoch eine Neuaufteilung) sowie eine bessere Koordination der politischen Strategien und Massnahmen notwendig. Die unzureichende Koordination werde inzwischen von den meisten Akteuren als problematisch eingestuft. Die mit der Motion eingereichten Vorschläge erschienen angemessen und realistisch.

Am 6. April 2006 äusserte sich die EKKJ erneut zum Postulat Janiak. Darin begrüsst sie die Stossrichtung der Motion. Von einem Rahmengesetz erwartet sie

- eine Verbesserung der Berücksichtigung gesellschaftlicher Anliegen von Minderjährigen;
- eine Verpflichtung staatlicher Behörden, Minderjährige in Entscheidverfahren partizipieren zu lassen;
- die verbindliche Festlegung der Aufgabenverteilung (Bund und Kantone);
- eine gesetzliche Grundlage für die Koordination (horizontal und vertikal)
- die Festlegung von kinder- und jugendpolitischen „Mindeststandards“;
- eine gesetzliche Grundlage für eine systematische und koordinierte Datenerhebung.

#### **4.4 Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung (KKJF)**

Gemäss den Statuten der KKJF vom 22.10.2003 hat die interkantonale Fachkonferenz den Auftrag, den Stellenwert der Kinder- und Jugendförderung auf nationaler Ebene zu festigen und das Vorgehen der Kantone zu „konzentrieren“. Dazu pflegt sie den Erfahrungsaustausch und den Kontakt, stellt die interkantonale Zusammenarbeit und den Kontakt zu den relevanten Institutionen sicher und nimmt die gemeinsame Interessenvertretung für die Anliegen der Kinder- und Jugendförderung wahr (Art. 2). Zudem hat sie aktuelle Themen und Grundsatzfragen der Kinder- und Jugendförderung aufzugreifen und zu bearbeiten, die Organe der EDK und andere Behörden fachlich zu beraten, Empfehlungen zu erarbeiten und Fort- und Weiterbildungen für die Mitglieder zu organisieren.

In einer Stellungnahme vom 5.4.2006 zum Postulat Janiak hält die KKJF fest, dass

- ein neues Rahmengesetz notwendige Begriffsklärungen bringen könnte;
- dass auf Bundesebene die nötigen Grundlagen geschaffen werden sollten, die eine Kinder- und Jugendpartizipation ermöglichen. Die verbindliche alters- und situationsbezogene Partizipation fördere die gesellschaftliche Integration und die demokratische Bildung;
- gestützt auf gesetzlich verankerte Ziele eine Strategie des Bundes definiert werden müsse (insbesondere Zuweisung der Massnahmenbereiche, Zuständigkeiten der einzelnen Amtsstellen, Zuweisung der Verantwortlichkeiten an Bund, Kantone und Gemeinden). Der Bund solle nur subsidiär tätig werden;
- zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten und zur besseren Nutzung von Synergien eine nationale Kinder-/Jugendbeauftragte die notwendige Koordination sicherstellen sollte (vergleichbar den Stellen in einigen Kantonen);
- die Umsetzung der Bundesstrategie über eine transparente und nach objektiven Kriterien erfolgende finanzielle Förderung zu erfolgen habe. Die finanzielle Förderung solle eine gesetzliche Grundlage erhalten und sich auf drei Pfeiler stützen: Anreize für angestrebte Entwicklungen – Strukturbeiträge an nationale Dachverbände und Fachstellen – Forschungsförderung. Ergänzend zur bisherigen Verbandsjugendförderung sei auch die offene Kinder- und Jugendarbeit zu berücksichtigen.

#### **5. Politische und rechtliche Forderungen der Nichtregierungsorganisationen**

Der Swiss NGO-Report [Kommentar der Nichtregierungsorganisationen zum Bericht der Schweizerischen Regierung an den UNO-Kinderrechtsausschuss] von 2002 kritisiert in Bezug auf die Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik, dass die Umsetzung der Kinderrechtskonvention durch die föderalistischen Strukturen der Schweiz in verschiedenen Bereichen nicht kohärent sei.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Die Angaben im Report zu strukturellen Fragen sind wenig ausführlich; Swiss NGO Report, S. 24. Auch der Nachtrag zum Swiss NGO-Report im Anschluss an das NGO-Hearing vom 7. Februar 2002 geht nicht näher auf eine durch den Bund mitgestaltete Kinder- und Jugendpolitik ein.

Das Netzwerk Kinderrechte<sup>25</sup> bemängelte im November 2005 die zögerliche Umsetzung der Kinderrechtskonvention in der Schweiz und verkündete „zehn Prioritäten zum Handeln“.<sup>26</sup> Materiell stehen nach Auffassung des Netzwerks folgende Problembereiche im Vordergrund: Kinderarmut (Lebensstandard und Sozialhilfe), Gewalt gegen Kinder, Gesundheit, Vorrang des Kindeswohls (bei der Gesetzgebung und der Rechtsanwendung), Flüchtlinge, Asyl suchende und unbegleitete Kinder und Jugendliche, Schaffung von mehr Betreuungseinrichtungen für Kinder erwerbstätiger Eltern, bessere Koordination zwischen den Kantonen im Bildungsbereich sowie Schulung und Bekanntmachung der Konvention. Es werde grundsätzlich mehr Verbindlichkeit bei der Umsetzung der Konvention erwartet.

Gefordert wird

- ein Rahmengesetz auf Bundesebene;
- eine politische unabhängige, neutrale, interdisziplinär zusammengesetzte Kinder- und Jugendombudsstelle, welche Gesetze und Entscheidungen auf ihre Kinderverträglichkeit und die Beachtung des Vorrangs des Kindeswohls prüfe;
- eine Verbesserung der Koordination durch die *Schaffung einer verwaltungsinternen Bundesstelle* sowie einer *inter-kantonalen Koordinationsstelle*, die mit der Koordination und Förderung der umzusetzenden Massnahmen beauftragt würde. Die Verantwortlichkeiten versickerten bisher ohne Koordination zwischen den vielen Bundes- und Kantonsstellen, zudem erschweren die föderalistischen Strukturen eine einheitliche Umsetzung der KRK in der Schweiz. Die Umsetzung leide zudem unter negativen Kompetenzkonflikten (niemand möchte zuständig sein) und einem hohen Koordinationsaufwand. Notwendig sei daher, in Anlehnung an die Empfehlung des KRA, eine Koordination innerhalb der Bundesverwaltung, zwischen den Kantonen, zwischen Bund und Kantonen;
- die Verbesserung der Überwachung der Umsetzung der KRK anhand eines Nationalen Aktionsplanes und der Einrichtung einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution auf der Grundlage der Pariser Prinzipien mit Kontrollfunktion. Bisher widerspreche die sachlich nicht begründete, regional unterschiedliche Praxis einer rechtsgleichen Umsetzung der KRK. Die beschränkten Ressourcen würden uneffizient eingesetzt.

Die **Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV)** begrüsst in ihrem „Manifest für eine wirkungsvolle Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz und für ein Rahmengesetz“ vom April 2006 das Postulat Janiak und die Schaffung eines Rahmengesetzes durch den Bund. Folgende Anforderungen müsste ein solches Gesetz ihrer Meinung nach erfüllen:

- Aufgabenverteilung klären;
- Chancengleichheit fördern (gleiche Ausgangsbedingungen unabhängig vom Wohnort);
- Partizipation (gesetzliche Verankerung der Berechtigung);
- Koordination (horizontal und vertikal);
- Generationenübergreifende Perspektive.

Am 12. August 2006 übergab die **Arbeitsgruppe Rahmengesetz** (bestehend aus Nichtregierungsorganisationen im Jugendbereich sowie der EKKJ und der KKJF) dem Bundesamt für Sozialversiche-

<sup>25</sup> Bestehend aus folgenden Organisationen: ATD Vierte Welt – ATD Quart Monde, AvenirSocial, Caritas Schweiz Abteilung, Migration Luzern, Enfants du Monde, Fachstelle mira für Prävention sexueller Ausbeutung im Freizeitbereich, FICE Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfe, Fondation Suisse du Service Social International, Schweizerische Stiftung des internationalen Sozialdienstes, Fondation Sommet Mondial des Femmes / WWSF Genf, Fondation Terre des Hommes, Früherziehungsdienst des Kantons Bern, humanrights.ch/MERS, Institut International des Droits de l'enfant, Juris Conseil Junior, Kinderanwaltschaft Schweiz, Kind & Spital | Schweiz. Verein für die Rechte von Kindern und Jugendlichen im Gesundheitswesen, Kinderkrebshilfe Schweiz, Kinderlobby Schweiz / Lobby Enfants Suisse, Kinderschutz Schweiz, Kovive – Ferien für Kinder in Not, LCH Dachverband Schweizer Lehrerinnen und Lehrer, Limita Zürich, Fachstelle zur Prävention sexueller Ausbeutung von Mädchen und Jungen, MADEP-ACE Romand, Marche Blanche Schweiz, Patouch, Association romande pour la pévention violence, Pfadibewegung Schweiz, Pflegekinder-Aktion Schweiz, Pro Familia Schweiz, pro juventute, Schweiz. Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände SAJV, Schweizerisches Arbeiterhilfswerk, Schweizerischer Bund für Elternbildung SBE, Schweizerische Flüchtlingshilfe / Organisation suisse d'Aide aux réfugiés, Schweizerischer Krippenverband, Schule und Elternhaus Schweiz S&E, Stiftung Kinderdorf Pestalozzi, SVEO Schweizerische Vereinigung der Elternorganisationen, Terre des enfants «Tous respectés», terre des hommes Schweiz, UNICEF Schweiz, Verein Espoir, Vereinigung Schweizerischer Amtsvormunde VSAV, Vereinigung Cerebral Schweiz, vpod Schweizer Verband des Personals öffentlicher Dienste, World Vision, Zuger Fachstelle punkto Jugend und Kind.

<sup>26</sup> Vgl. auch Netzwerk Kinderrechte Schweiz, Zwischenbericht zum Stand der Umsetzung der Konvention über die Rechte des Kindes seit dem ersten Staatenbericht der Schweiz im Jahre 2000, Stand 5. April 2006, S. 5ff.

rungen ein „Manifest“ für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik, in welchem ein Rahmengesetz i.S. des Postulats Janiak gefordert wird.

Sie bemängelt

- die fehlende Chancengleichheit („Ob und wie viel Förderung, Schutz oder Hilfe Kinder und Jugendliche erhalten, hängt meist ausschliesslich vom Wohnort der Eltern ab“);
- die Zukunftsinteressen der Minderjährigen würden zu wenig vertreten („steht der Generationenvertrag vor der Kündigung?“);
- die mangelhafte Datenerhebung und zu wenig Erkenntnisse über die Situation und die Bedürfnisse der Minderjährigen in der Schweiz;
- das Fehlen von Experimentierfeldern für Minderjährige;
- die mangelhafte Umsetzung internationaler Standards;
- den zu tiefen Stellenwert und die fehlende Förderung der non-formalen und informellen Bildung.

## 6. Ergebnis

Die Lektüre der verschiedenen Dokumente verdeutlicht, dass unter dem Begriff „Kinder- und Jugendpolitik“ mitunter sehr Unterschiedliches gemeint sein kann. Für die einen meint der Ausdruck die Gesamtheit aller staatlichen Massnahmen, die dem Ziel der Verwirklichung der Kinderrechte und dem Wohlergehen der Minderjährigen im Allgemeinen dienen. So formuliert die Konferenz der kantonalen Beauftragten für Jugendförderung Jugendpolitik als umfassende Querschnittsaufgabe: „Eine auf den Schutz und die Förderung der Jugend und die Wahrung der Interessen junger Menschen ausgerichtete Politik. (...) alle auf Jugendliche bezogenen politischen Forderungen, Programme und Aktivitäten.“<sup>27</sup> Andere verwenden den Begriff eher zur Umschreibung von Strukturen, Instrumenten und Verfahren einer Förderungsstrategie. FROSSARD, der die verschiedenen Definitionen untersucht hat, stellt fest, dass die Formulierung „Politik von, für und mit Kindern und Jugendlichen“ zwar weit verbreitet sei, jedoch mit sehr unterschiedlichen Inhalten gefüllt werde.<sup>28</sup>

Die **Nichtregierungsorganisationen** erhoffen sich von einem Rahmengesetz insbesondere mehr Rechtsgleichheit beim Zugang zu Fördermassnahmen (Chancengleichheit), eine verbesserte Koordination, die Verankerung partizipativer Strukturen und die Schaffung einer gesetzlichen Legitimation für alle, die sich für Anliegen von Kindern und Jugendlichen engagieren wollen.

Im Vordergrund der eingebrachten Anliegen auf **parlamentarischer Ebene** stehen

- die Schaffung stärkerer Strukturen auf Bundesebene (Bundesamt, Zentralstellen) mit klarer Aufgabenbündelung und Koordinationsfunktion.
- der Wunsch nach Aufwertung der non-formalen und informellen Bildungsräume; Förderung der offenen Kinder- und Jugendarbeit;
- die Einführung partizipativer Strukturen auf Bundesebene;
- Bemängelung der fehlenden Verbindlichkeit bei der Umsetzung der Konventionsgarantien (Aktionspläne, Monitoring).

Die Äusserungen der Schweizer **Behörden auf Bundes- wie auf kantonaler Ebene** stimmen bezüglich der folgenden Einschätzung überein:

Es bedarf

- einer klareren Aufgabenzuweisung,
- der aktiveren Rolle des Bundes im Bereich der Strategieplanung, der Koordination und der Förderung sowie

<sup>27</sup> Konferenz der kantonalen Beauftragten für Jugendförderung, Grundlagen der Jugendförderung, Dokumentation, September 2000.

<sup>28</sup> Frossard, S. 23.

- einer Verstärkung der Bemühungen zur Einführung partizipatorischer Modelle.

In **Europa und auf internationaler Ebene** stehen vier Bereiche im Mittelpunkt der verschiedenen Empfehlungen und Erklärungen:

- Eine Verbesserung der Umsetzung der Kinderrechtskonvention durch Mainstreaming und verbindlich(er)e Zielvorgaben und Aktionspläne mit Monitoringstrukturen;
- Der Einbezug von Minderjährigen in Gesellschaft und Politik durch verschiedene Partizipationsstrukturen;
- Die Schaffung von Ombudseinrichtungen und/oder Kinder- und Jugendbeauftragten zur Interessenwahrung;
- Die Verbesserung der Wissens- und Datenlage sowie der Koordination.

Die **Entwicklung in einzelnen Ländern im europäischen Ausland** verläuft erwartungsgemäss unterschiedlich. Ein Teil der Verschiedenartigkeit lässt sich auf die verfassungsrechtlichen Grundlagen bzw. die Staatsform zurückführen (Autonomiegrad von Regionen und Gemeinden, föderalistische Struktur, Aufgabenverteilung). Dabei sind folgende Trends aus jüngerer Zeit erkennbar:

- Eine vermehrte Anerkennung von Kindern und Jugendlichen als gesellschaftliche Ressource und als Rechtsträgerinnen und Rechtsträger;
- Einrichtung von Strukturen, die der partizipatorischen Interessensvertretung und Mitbestimmung von Kindern und Jugendlichen dienen, sowohl auf nationaler wie auf gliedstaatlicher oder regionaler Ebene (z.B. Kinder- und Jugendräte);
- Einrichtung von Kinderrechtsbeauftragten, Kinderrechtsanwältinnen/-anwälten oder von Ombudsstellen, die oftmals nicht nur schlichtende, beratende oder vermittelnde Funktion haben, sondern z.B. auch das Monitoring besorgen (Umsetzung der KRK oder von nationalen Aktionsplänen);
- Koordination kinder- und jugendpolitischer Bemühungen und daraus folgend Aufwertung bzw. Aufdotierung der (nationalen) Koordinationsgremien und –mechanismen;
- Einbezug kinder- und jugendrelevanter Überlegungen in politische Strategien und Aufnahme entsprechender Posten in die Haushaltspläne; es zeigen sich zaghafte Anfänge von Mainstreaming;
- Nationale und gliedstaatliche (budgetwirksame) Aktionspläne, die teilweise gemeinsam mit den NGOs erarbeitet werden;
- Erstellung von Datenbanken und/oder periodische Berichte über die Situation der Kinder und Jugendlichen;
- Modernisierung der Leitlinien im Bereich der Kinder- und Jugendförderung (Chancengleichheit, Vielfalt, Gleichstellung, Kinder- und Jugendarbeit als Ressource).
- Einbezug der jungen Erwachsenen (bis max. 29 Jahre) in Teile der jugendpolitischen Massnahmen.

### **III      Rechtliche Rahmenbedingungen und Lücken im Bereich der           Schweizer Kinder- und Jugendpolitik**

#### **III.2    Verfassungsrechtliche und internationalrechtliche Grundlagen**

---

von:

**Dr. Judith Wyttenbach**

Fürsprecherin

Institut für öffentliches Recht

Universität Bern

# Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Jugendpolitik in den Kantonen und im Bund</b>	<b>49</b>
1.1	IDHEAP-Studie	49
1.2	Ausgewählte neuere Entwicklungen im Bereich der Gesetzgebung auf kantonaler Ebene	49
1.3	Institutionelle Situation auf Bundesebene	50
<b>2.</b>	<b>Anforderungen aus dem internationalen Menschenrechts-schutz</b>	<b>51</b>
2.1	UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 (Zivilpakt) und UNO-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 (Sozialpakt)	51
2.2	Konvention über die Rechte des Kindes von 1989	53
2.2.1	Grundlagen	53
2.2.2	Verpflichtung zu Kinder- und Jugendpolitik	53
<b>3.</b>	<b>Rechtliche Anforderungen aus der Bundesverfassung</b>	<b>54</b>
3.1	Anspruch auf Schutz und Förderung aus Art. 11 BV	54
3.2	Sozialziele	56
3.3	Bildungsverfassung	56
3.4	Kompetenzverteilung im Bereich Kinder- und Jugendpolitik	57
3.4.1	Allgemeines	57
3.4.2	Zusammenarbeitspflicht	57
3.4.3	Art. 67 BV	58
3.4.4	Jugendschutz in den Bereichen Tabak, Alkohol, Medien und Arbeit	59
3.4.5	Übersicht Verfassungsbestimmungen	61
<b>4.</b>	<b>Verfassungs-/mensenrechtliche Vorgaben und das Postulat Janiak</b>	<b>61</b>
4.1	Umsetzung der grund- und menschenrechtlichen Verpflichtungen	61
4.1.1	Ausgangslage	61
4.1.2	Mögliche Ansatzpunkte	62
4.1.3	Insbesondere strukturelle Fragen	63
4.1.4	Insbesondere Chancengleichheit	65
4.1.5	Insbesondere Partizipation	65
4.1.6	Insbesondere Kinder-/Jugendbeauftragte, Ombudsstellen	66
4.2	Mögliche Umsetzungsmodelle	67
4.3	Weiter wie bisher (Modell 1)	67
4.4	Rahmengesetz „light“ unter der bestehenden Kompetenzordnung (Modell 2)	68
4.4.1	Ausgangslage	68
4.4.2	Auswahl möglicher Regelungsbereiche in einem Rahmengesetz „light“	68
4.4.3	Integration des Jugendförderungsgesetzes	69
4.4.4	Bewertung	70
4.5	Ein Rahmengesetz als <i>Grundsatzgesetz</i> : Schaffung neuer Kompetenzen auf Bundesebene (Modell 3)	70
4.5.1	Verfassungsrechtliche Aufgabenzuweisung	70
4.5.2	Aufgabenzuweisung und Postulat Janiak	70
4.5.3	Bewertung	71
4.6	Empfehlungen	71
	<b>Literatur- und Materialienverzeichnis</b>	<b>73</b>

# 1. Jugendpolitik in den Kantonen und im Bund

## 1.1 IDHEAP-Studie

Die umfassende Untersuchung des Institut de hautes études en administration publique (FROSSARD-STUDIE)<sup>1</sup> zur Jugendpolitik in den Kantonen ergab folgende Ausgangslage:

- Nur wenige Kantone verfügen über sinnvolle Mechanismen, um die verschiedenen kinder- und jugendpolitischen Massnahmen zu koordinieren.
- Die Dimension der Jugendpolitik ist umso umfassender, je stärker die verschiedenen Förderungsmassnahmen in derselben Abteilung der Verwaltung zusammengefasst sind.
- Nur wenige Kantone sehen die institutionalisierte Partizipation von Minderjährigen in der Politik vor. Meist beschränkt sich die Partizipation auf einzelne, isolierte Teilbereiche (Schule).
- Bei der Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit bestehen grosse Unterschiede zwischen den Kantonen (auch hinsichtlich der Berücksichtigung offener Jugendarbeit).
- Kantonale Kinder- und Jugendkommissionen (wie in den Kantonen Bern, Luzern und Schwyz) führen zu einer proaktiveren Kinder- und Jugendpolitik.
- Ein jugendspezifisches Gesetz geht in der Regel mit einer umfassenden Politik einher.
- Das erzieherische und präventive Potential der (verbandlichen und offenen) ausserschulischen Jugendarbeit wird von den Kantonen viel zu wenig erkannt, obwohl sie stark davon profitieren.

Die Studie empfiehlt den **Kantonen**, die Koordination innerhalb der Kantone im Interesse von mehr Kohärenz und grösserer Wirksamkeit (zwischen den Gemeinden) zu verbessern. Dabei stünden folgende Modelle im Vordergrund: eine Zusammenführung aller jugendspezifischen Stellen in einer einzigen Verwaltungsstelle (Departement), die Schaffung eines oder einer Beauftragten für Jugendfragen sowie die Einrichtung einer Kontaktgruppe als Verbindung zu den Verbänden. Mit den Akteuren der Jugendarbeit müssten eine engere Zusammenarbeit und eine bessere Absprache gesucht werden; auch Subventionen dienen der Anerkennung der Bedeutung der Jugendarbeit. Schliesslich müsse die Partizipation verbessert werden, u.a. durch die Einrichtung von Jugendräten, den Einbezug der Verbände und weitere Empowerment-Massnahmen.<sup>2</sup>

Dem **Bund** empfiehlt die Studie, die Ausrichtung der Jugendpolitik mit einer klareren Aufgabenverteilung zu verbessern: „Die aktuelle Forderung nach einem Rahmengesetz ist aus dieser Sicht gerechtfertigt (...), auch wenn es sich mit dem Subsidiaritätsprinzip des Föderalismus nicht so einfach vereinbaren lässt. Es braucht zusätzliche finanzielle Mittel, um die Kantone zu einer kohärenten Organisation zu bewegen und für die Entwicklung von Impulsprogrammen, mit denen die Kantone dazu angeleitet würden, in der Verfassung festgelegte Aufgaben auch auszuführen.“<sup>3</sup> Kurzfristig müsse vermehrt in die vertikale Koordination investiert werden, wozu es keine gesetzliche Grundlage brauche. Auch die horizontale Koordination müsse dringend verbessert werden: „Auch wenn ein Bundesamt für Kindheit und Jugend, wie es seit 30 Jahren von den NGOs gefordert wird, eine Vision bleibt, wären andere Lösungen realisierbar. Man könnte zum Beispiel mit einer Koordinationsstelle für Kinder- und Jugendfragen beginnen. Ihr Zuständigkeitsbereich müsste alle Schutz- und Fördermassnahmen abdecken, die gegenwärtig von verschiedenen Ämtern wahrgenommen werden.“<sup>4</sup> Zudem sollte vermehrt in Forschung investiert werden.

## 1.2 Ausgewählte neuere Entwicklungen im Bereich der Gesetzgebung auf kantonaler Ebene

In der Frossard-Studie sind die verschiedenen Organe kantonaler Kinder- und Jugendpolitik (Ombudseinrichtungen, Jugendparlamente, Koordinationskommissionen, Kinder- und Jugendkommissionen etc.) beschrieben, weshalb an dieser Stelle auf eine detaillierte Wiedergabe verzichtet wird. Im Fol-

<sup>1</sup> Frossard, S. 26ff. und S. 97ff.

<sup>2</sup> Frossard, S. 132f.

<sup>3</sup> Frossard, S. 135.

<sup>4</sup> A.gl.O.

genden werden kurz drei neuere, umfassende Kinder- und Jugendpolitik-Gesetze auf kantonaler Ebene vorgestellt:

Das **Jugendgesetz des Kantons Wallis vom 11. Mai 2000** (amtl. Sammlung Kt. Wallis 850.4) stützt sich auf Art. 11 und 67 der BV, auf die Kantonsverfassung und die Kinderrechtskonvention. Es enthält einen Grundsatzartikel (Achtung des Kindeswohls, Anhörung) und einen Zielartikel, in welchem folgende Zwecke festgelegt werden: Förderung von Rahmenbedingungen harmonischer Entwicklung, Projektunterstützung, Prävention, Zuständigkeiten, Vollzug des Schutzes gefährdeter Kinder nach Massgabe des ZGB und Angebote spezialisierter Leistungen. Der Staatsrat wird ermächtigt, eine Dienststelle/ein Departement mit der Aufgabenerfüllung zu beauftragen. Zudem sollen eine Jugendkommission, die die Anliegen von Minderjährigen einbringen soll (Partizipation), sowie eine Kommission zur Förderung und zum Schutz der Jugend eingerichtet werden. Die (neue) Dienststelle in der kantonalen Verwaltung ist umfassend für die Koordination zuständig (Art. 13). Sie hat eine Jugenddelegierte oder einen Jugenddelegierten zu ernennen, welcher/welche die Koordination der Tätigkeiten zwischen den verschiedenen privaten Organisationen fördert und unterstützt und die Jugendpolitik vorantreiben soll.

Auch das neue **Gesetz über die Kinder- und Jugendpolitik des Kantons Jura vom 22.11.2006** (amtl. Sammlung 853.21) bezieht sich auf die Bundesverfassung und die Kinderrechtskonvention. Es verfolgt vergleichbare Ziele wie das oben genannte Jugendgesetz des Kantons Wallis (Förderung, Prävention, Schutz). Auch in diesem Gesetz wird das Anhörungsrecht ausdrücklich verankert. Das Gesetz verpflichtet den Kanton zur umfassenden Koordination der Tätigkeiten von Institutionen und Organisationen. Zudem wird ein Jugendparlament für Jugendliche zwischen 15 und 18 Jahren geschaffen, welches zuhanden von Regierung und jurassischem Kantonsparlament „sollicitations“ verabschieden kann. Einem Jugenddelegierten/einer Jugenddelegierten wird die Aufgabe übertragen, die Öffentlichkeit zu sensibilisieren, als Ombudsmann zu wirken, zu beraten und Weiterbildungen zu organisieren. Zudem wird eine Koordinationskommission geschaffen, die für die Kohärenz der Bemühungen der verschiedenen staatlichen und nichtstaatlichen Akteure zu sorgen hat und der Regierung bzw. den Departementen Vorschläge unterbreiten kann.

Das ebenfalls neue **Jugendgesetz des Kantons Freiburg vom 12.5.2006** (amtl. Sammlung 835.5) verpflichtet sich in den Zweckartikeln dem Wohl der Kinder, der Verwirklichung der Grundrechte und der Anhörung/Partizipation. Es bezweckt die Schaffung günstiger Voraussetzungen für eine harmonische Entwicklung der Kinder und Jugendlichen, die Förderung der sozialen und politischen Integration von Jugendlichen sowie der Chancengleichheit, die Unterstützung und Koordination von Projekten von und für Kinder und Jugendliche, Prävention, Schutz und die Harmonisierung der fachspezifischen Bemühungen der verschiedenen Akteure. Es regelt zudem die Zuständigkeiten und die verwaltungsinterne Koordination. Zuhanden der Gemeinwesen enthält es Leitlinien über die Kinder- und Jugendpolitik (Art. 10). Zudem werden folgende Organe geschaffen:

- Eine Kommission für Jugendfragen. Sie wird durch den Staatsrat ernannt und soll den Kindern und Jugendlichen ermöglichen, ihre Anliegen geltend zu machen. Sie unterbreitet dem Kanton und den Gemeinden Vorschläge und Empfehlungen.
- Ein Jugendrat. Er wird ebenfalls durch den Staatsrat eingesetzt und ist administrativ einer Direktion angegliedert. Der Rat vertritt die Jugendlichen bei politischen und Verwaltungsbehörden des Kantons.
- Ein Jugendbeauftragter/eine Jugendbeauftragte (je eine Person aus beiden Sprachregionen). Der Staatsrat hat die Direktion zu bezeichnen, die diese Stelle besetzt und ihr im Rahmen des Staatsvoranschlags die Finanzmittel zuteilt.

### 1.3 Institutionelle Situation auf Bundesebene

Zurzeit existiert — lässt man den Bereich der Förderung der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit und den Kinderschutz im Zivilgesetzbuch ausser Acht — keine umfassende gesetzliche Regelung kinder- und jugendpolitischer Aspekte auf Bundesebene. Verschiedene Ämter auf Bundesebene beschäftigen sich mit kinder- und jugendrelevanten Fragen. Hier soll nur auf jene beiden Einrichtungen eingegangen werden, die eine Art „Querschnittfunktion“ besitzen.

Das „**Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft**“ (FGG) im Bundesamt für Sozialversicherung befasst sich

- mit Fragen der Kinderrechte (KRK) und deren Umsetzung in der Schweiz (der Staatenbericht der Schweiz an den Kinderrechtsausschuss wird hingegen vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten verfasst);
- mit Koordinations- und Präventionsaufgaben im Bereich des Kinderschutzes;
- mit der Gewährung der Beiträge nach dem Jugendförderungsgesetz;
- mit der Koordination und Information gegenüber den Delegierten der Konferenz der kantonalen Jugendförderungsbeauftragten;
- mit der Durchführung der Jugendsession;
- mit der Vertretung der Schweiz bei jugendpolitischen Aufgaben im Europarat.

Die **Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen** (EKKJ) wurde 1978 als ausserparlamentarische Kommission zunächst unter dem Namen EKJ geschaffen. Sie erhielt mit dem Jugendförderungsgesetz eine gesetzliche Grundlage. Seit 2003 heisst sie EKKJ. Als Gremium von Fachleuten hat sie den Auftrag, die Entwicklung der Situation der Minderjährigen in der Schweiz zu beobachten, Berichte dazu zu verfassen, die Forschung anzuregen (vgl. NFP 52), Vorschläge zu unterbreiten, Bundesrat und andere Bundesbehörden zu beraten und bei wichtigen Erlassen des Bundes die Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche zu prüfen.

## 2. Anforderungen aus dem internationalen Menschenrechtsschutz

### 2.1 UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 (Zivilpakt) und UNO-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 (Sozialpakt)

Die beiden Pakte wurden von der Schweiz vor rund 15 Jahren ratifiziert; in Kraft getreten für die Schweiz sind sie am 18.9.1992.<sup>5</sup> Sie enthalten in Bezug auf die Rechte von Kindern und Jugendlichen z.T. ähnliche — allerdings weniger weitreichende und spezifische — Bestimmungen wie die Kinderrechtskonvention. Insofern verstärken sie die Aussagen der Kinderrechtskonvention. Im Ergebnis sind die Paktrechte in Bezug auf die Interessen und Rechte von Minderjährigen in der Schweiz jedoch viel weniger bedeutsam als die Kinderrechtskonvention. Im Folgenden soll dennoch kurz auf die wichtigsten Bestimmungen eingegangen werden.

Art. 24 des **Zivilpaktes** enthält die Aufforderung, den einzelnen Rechten des Paktes im Hinblick auf die Schutzbedürftigkeit von Kindern verschärfte Nachachtung zu schenken und zu verhindern, dass Kindern der Genuss dieser Rechte unter Hinweis auf ihre Minderjährigkeit verweigert wird. Nach Auffassung des Ausschusses bezieht sich Art. 24 in erster Linie auf alle anderen Rechte des Paktes. Er setzt direkt anwendbare und programmatische Elemente der anderen Garantien in einen Zusammenhang mit der besonderen Situation von Kindern und Jugendlichen.

Art. 24 Abs. 1

Jedes Kind hat ohne Diskriminierung hinsichtlich der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der nationalen und sozialen Herkunft, des Vermögens oder der Geburt das Recht auf diejenigen Schutzmassnahmen durch seine Familie, die Gesellschaft und den Staat, die seine Rechtsstellung als Minderjähriger erfordert.

Die Schweiz hat zu Art. 24 Zivilpakt keinerlei Vorbehalte deponiert.<sup>6</sup> Die Botschaft des Bundesrates zur Ratifizierung der Kinderrechtskonvention sieht im Inhalt der KRK unter anderem auch eine Kon-

<sup>5</sup> SR 0.103.1 und SR 0.103.2.

<sup>6</sup> Botschaft betreffend den Beitritt der Schweiz zu den beiden internationalen Menschenrechtspakten von 1966 vom 30.1.1991, BBl 1991 I 1190; Genehmigt mit BB vom 13.12.1991 (AS 1993 724).

cretisierung von Art. 24.<sup>7</sup> Der UNO-Menschenrechtsausschuss hat zu Art. 24 festgehalten, dass besondere und ergänzende Massnahmen notwendig seien, damit Kinder und Jugendliche in den Genuss ihrer Rechte kämen: „ Oft scheinen die Staaten in den von ihnen vorgelegten Berichten diese Verpflichtung zu unterschätzen, und sie machen ungenügende Angaben über die Art und Weise, wie das Recht des Kindes auf einen besonderen Schutz verwirklicht wird.“<sup>8</sup> Welche Massnahmen konkret zu ergreifen sind, lässt Art. 24 offen, um den Handlungsspielraum der Staaten bei der Implementierung nicht einzuengen.<sup>9</sup> Da Abs. 1 des Artikels potentiell einen sehr weiten Geltungsbereich abdeckt („Schutzmassnahmen, die ihre Stellung als Minderjährige erfordert“) und den Schutzbereich nicht weiter konkretisiert, hat er weitgehend programmatische Bedeutung. Die mehrheitlich als *obligations of conduct* ausgestalteten Rechte sind kontinuierlich zu verwirklichen; die Staaten müssen in ihren Berichten über die Fortschritte Rechenschaft ablegen.<sup>10</sup>

Art. 24 ist nicht nur in Zusammenhang mit den Zivilpaktrechten zu lesen, sondern auch mit den sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechten des **Sozialpaktes**. Diese sind die Grundlage dafür, damit sich das Kind gesund und frei von Armut entwickeln kann. Ohne angemessene staatliche Ressourcen für Gesundheit, Kinderschutz und Bildung lassen sich nach Ansicht des Menschenrechtsausschusses die Rechte von Kindern und Jugendlichen nur ungenügend verwirklichen:

„Der Ausschuss erinnert diesbezüglich daran, dass solche Massnahmen, obgleich sie in erster Linie dem Kind die uneingeschränkte Ausübung der im Pakt anerkannten Rechte zu gewährleisten haben, auch wirtschaftlicher, sozialer oder kultureller Natur sein können. (...). Im kulturellen Bereich muss alles unternommen werden, um die Entfaltung der Persönlichkeit des Kindes zu fördern und ihm einen Bildungsstandard zu gewährleisten, welcher ihm die Ausübung der im Pakt anerkannten Rechte (...) ermöglicht.“<sup>11</sup>

Laut **Art. 10 Abs. 3 des Sozialpaktes** anerkennen die Vertragsstaaten, dass „*Sondermassnahmen zum Schutz und Beistand für alle Kinder und Jugendlichen ohne Diskriminierung (...) getroffen werden sollen. Kinder und Jugendliche sollen vor wirtschaftlicher und sozialer Ausbeutung geschützt werden.*“ Der zweite für Minderjährige im Vordergrund stehende Anspruch ist das Recht auf Bildung in **Art. 13 Abs. 1 Sozialpakt**. Der Pakt nennt als wichtigstes Bildungsziel die Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und die individuelle Entwicklung der oder des Einzelnen. Kern dieses Anspruchs ist das Recht auf unentgeltliche Grundschulbildung. Darüber hinaus müssen die Staaten auf allen Stufen des Bildungswesens dafür sorgen, dass ein angemessenes Angebot vorhanden ist, welches unter Vorbehalt der Fähigkeiten grundsätzlich für alle Personen zugänglich ist. Diese Vorgaben sind schrittweise zu verwirklichen.<sup>12</sup>

Von besonderer Bedeutung sind die Subsistenzrechte des Sozialpaktes, das heisst die staatlichen Leistungspflichten im Bereich von Ernährung, Wohnung und Gesundheitsversorgung aus Art. 9 und 11 des Paktes, die dem Menschen ein würdiges Überleben sichern sollen. Die Sozialrechte sind weitgehend programmatischer Natur (so die Auffassung des Bundesgerichts, vgl. BGE 120 Ia 1, E. 5 oder 126 I 240). Gemäss den LIMBURG-PRINZIPIEN von Juni 1986 hängt der Erfolg der Umsetzung von Sozialrechten nicht in erster Linie davon ab, ob ein Staat zentralistisch oder föderalistisch organisiert ist: „The achievement of economic, social and cultural rights may be realized in a variety of political settings. There is no single road to their full realization. Success and failures have been registered in (...) both centralized and decentralized political structures (§6).“<sup>13</sup>

<sup>7</sup> Botschaft Kinderrechtskonvention, S. 18; zu den Verbindungen zwischen Art. 24 Zivilpakt und der KRK bei Joseph/Schultz/Castan, S. 622f.

<sup>8</sup> CCPR, General Comment 17 [35] (1989), §1 [dt. Übersetzung aus Kälin/Malinverni/Nowak].

<sup>9</sup> CCPR, General Comment 17 [35] (1989), §3.

<sup>10</sup> Weiterführend Nowak, S. 11; Joseph/Schultz/Castan, S. 649.

<sup>11</sup> CCPR, General Comment No. 17 [35] (1989), §3.

<sup>12</sup> Kälin/Künzli, S. 390ff. mit weiteren Hinweisen; Wyttenbach, S. 127f.

<sup>13</sup> The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Diese Prinzipien wurden an einem Kongress von internationalen Organisationen (ECOSOC und andere), Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlerinnen/Wissenschaftlern erarbeitet. Sie enthalten Auslegungs- und Umsetzungsempfehlungen zuhanden der Vertragsstaaten des Sozialpaktes.

## 2.2 Konvention über die Rechte des Kindes von 1989

### 2.2.1 Grundlagen

In den Richtlinien des Kinderrechtsausschusses betreffend die Erstellung der Staatenberichte werden folgende fünf Bestimmungen der KRK als *general principles* bezeichnet: *Die Beachtung des Kindeswohls* (Art. 3), *das Diskriminierungsverbot* (Art. 2), *das Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung* (Art. 6) und *das Anhörungsrecht* (Art. 12). Der Grundsatz in Art. 3 bedeutet, dass das Wohl der Kinder nicht nur in Familienrechtsangelegenheiten, sondern in allen Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, die Kinder betreffen, automatisch zu berücksichtigen und entsprechend den Vorgaben der KRK zu gewichten ist. Art. 3 enthält gewissermassen eine Aufforderung zum *mainstreaming*, zu einer Optik, welche die wesentlichen Interessen und Rechte von Minderjährigen automatisch in die Entscheidungsfindung integriert.

Der Konventionstext enthält neben den direkt anwendbaren Garantien (Diskriminierungsverbot, Folterverbot, Anhörungsrecht u.a.) viele programmatische Vorschriften, die vor allem den Gesundheits- und den Fürsorge- sowie den Bildungsbereich betreffen und sich an die korrespondierenden Bestimmungen des UNO-Sozialpaktes von 1966 anlehnen. Die Art der Umsetzung dieser Bestimmungen muss zunächst durch den innerstaatlichen Gesetzgeber konkretisiert werden. Sie enthalten also einerseits einen Gesetzgebungsauftrag, wobei sich die gesetzgebenden Behörden an die Grundsätze der Konvention zu halten haben. Andererseits haben die rechtsanwendenden Behörden, seien es nun Vormundschaftskommissionen oder Gerichte, das schweizerische Recht völkerrechtskonform, d.h. im Sinne aller Konventionsbestimmungen, anzuwenden bzw. auszuüben.

### 2.2.2 Verpflichtung zu Kinder- und Jugendpolitik

Welche strukturelle und institutionelle Politik muss der Staat verfolgen, um den internationalen Standards zu genügen? Art. 4 KRK umschreibt die staatlichen Pflichten bei der Realisierung der Konventionsgarantien.

#### Art. 4 KRK

Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Massnahmen zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte. Hinsichtlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte treffen die Vertragsstaaten derartige Massnahmen unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel und erforderlichenfalls im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit.

Ähnliche Bestimmungen über die Umsetzung von Menschenrechtsgarantien finden sich in Art. 2 UNO-Pakt I (all appropriate means) und Art. 2 UNO-Pakt II (all appropriate steps). Der Ermessensspielraum der Staaten in der Frage, *welche* Massnahmen sie konkret ergreifen wollen, ist relativ gross. Der Kinderrechtsausschuss präziserte zu Art. 4, dass sämtliche innerstaatlichen Gesetze vollumfänglich mit dem Übereinkommen in Einklang stehen müssten und dass die Grundsätze und Vorschriften des Übereinkommens unmittelbar angewendet und effektiv durchgesetzt werden sollten.<sup>14</sup> Er führte ähnlich wie der Menschenrechtsausschuss (vgl. vorne) weiter aus, die Formulierung von Art. 4 bedeute nicht, dass bei der Umsetzung von bürgerlichen und politischen Rechten einerseits und der Realisierung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten andererseits ein qualitativer Unterschied gemacht werden dürfe: Es gebe weder eine einfache noch eine verbindliche Unterteilung in diese zwei Kategorien. Vielmehr seien alle Menschenrechte voneinander abhängig. Der Genuss wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte sei untrennbar mit dem Genuss bürgerlicher und politischer Rechte verbunden.<sup>15</sup>

In den **Allgemeinen Bemerkungen No. 5 (2003)** zu Art. 4, hat der Kinderrechtsausschuss die wichtigsten „Gefässe“ zur Realisierung der Konventionsgarantien definiert:<sup>16</sup>

- Eine einheitliche, individualrechtsorientierte Strategie und einen Aktionsplan auf (höchster) nationaler Ebene, die partizipatorisch und konsultativ erarbeitet werden sollten. Zu diesem Punkt bemerkte der Ausschuss, dass es kaum eine Verwaltungsstelle gebe, deren Handlungen *keine* direkte oder indirekte Auswirkung auf Kinder und Jugendliche habe.

<sup>14</sup> CRC, General Comment 5 (2003), §1.

<sup>15</sup> A.g.l.O., §6.

<sup>16</sup> §27ff. sowie §51 und 52.

- Diese Strategie und die Aktionspläne müssten Zielsetzungen, Prioritäten, Zeithorizonte, Budgets, Umsetzungsmassnahmen und Monitoringmechanismen enthalten.
- Die Staatsausgaben in Bereichen, die Kinder betreffen, müssten klar ausgewiesen werden („making children visible in budgets“).<sup>17</sup>
- Kinder und Jugendliche mit besonderen Bedürfnissen (marginalized and disadvantaged groups of children) müssten speziell beachtet werden.

Hinsichtlich der *Koordination* der staatlichen Aktivitäten, präzisierte er weiter:<sup>18</sup>

- Bei der Prüfung fast aller Staatenberichte habe sich gezeigt, dass die Koordination ein zentrales Element bei der Verwirklichung der Konventionsgarantien und hier noch manches Defizit zu beseitigen sei. Liest man die einzelnen Kommentare des Ausschusses zu den Staatenberichten wird deutlich, dass dies ganz besonders für Staaten mit starker föderalistischer Struktur gilt, vgl. z.B. Australien, CRC/C/15/Add.268 (2005); Kanada, CRC/C/15/Add.215 (2003); Belgien, CRC/C/15/Add.178 (2002);
- es sei sinnvoll, auf oberster Staatsebene ein einzige, zentrale Institution einzurichten, die sich mit Kinder- und Jugendpolitik, der Gesamtstrategie des Landes und der Koordination beschäftige;
- Dezentralisierung und föderalistische Strukturen dürften nicht als Entschuldigung für mangelhafte oder zögerliche Umsetzung der Kinderrechte vorgeschoben werden. Die Staaten seien dafür verantwortlich, dass die Kinderrechte in allen Regionen ihres Staatsgebietes in gleichem Umfang verwirklicht würden.

(zu den Kommentaren des Kinderrechtsausschusses zum Staatenbericht der Schweiz siehe hinten).

Eine umfassende **Untersuchung von UNICEF** über die Implementierung der Konvention in europäischen Ländern hat ergeben, dass die Verabschiedung neuer Gesetze ohne entsprechende politische Umsetzungsstrategien und Aktionspläne sowie institutionelle Einrichtungen und fundierte Datenerhebung weitgehend Kosmetik sei: „The adoption of laws recognizing entitlements without the creation of corresponding programmes and infrastructure is an empty gesture that may well breed cynicism and lack of respect for law and international commitments.“<sup>19</sup> Auch in diesem Dokument wird die herausragende Bedeutung einer klaren politischen Strategie und von Koordinationsmechanismen betont.<sup>20</sup> Die Studie identifiziert u.a. folgende Faktoren, die die Entwicklung effektiver Koordinationsmechanismen in den Vertragsstaaten hemmen:

- mangelnde Bereitstellung von Ressourcen;
- tiefe politische Priorität für Koordinationsanliegen und für multidisziplinäre und übergreifende Kooperation;
- fehlender Einbezug von Planungsstellen und mit Budgetfragen befassten Amtsstellen;
- Fragmentierung der Aufgabenerledigung;
- fehlende vertikale Koordination;
- fehlender Einbezug der Zivilgesellschaft.

### 3. Rechtliche Anforderungen aus der Bundesverfassung

#### 3.1 Anspruch auf Schutz und Förderung aus Art. 11 BV

Art. 11 Abs. 1 BV enthält zwei Teilsätze. Der eine Teilsatz beinhaltet ein *Recht auf Schutz der Unversehrtheit*; der andere Teilsatz postuliert ein Recht auf *Förderung der Entwicklung*. Aus den Materialien

<sup>17</sup> §51: „No State can tell whether it is fulfilling children’s economic, social and cultural rights to ‘the maximum extent of [his] available resources’, as it is required to do so under article 4, unless it can identify the proportion of national and other budgets allocation to the social sector and, within that, to children, both directly and indirectly.“

<sup>18</sup> §37ff. und insb. §40 und 41.

<sup>19</sup> UNICEF Innocenti Research Centre, The General Measures of the Convention on the Rights of the Child. The Process in Europe and Central Asia, 2006, S. 13.

<sup>20</sup> A.gl.O., S. 28 und S. 31

geht hervor, dass sich die Räte der „politischen Dimension“ von Art. 11 BV bewusst waren. Zusammen mit der Kompetenznorm in Art. 67 und den Sozialzielen in Art. 41 BV wurde ein deutliches Signal für ein verstärktes Engagement des Staates in der Kinder- und Jugendpolitik gesendet. Diese Dimension von Art. 11 BV war jedoch in den Beratungen nicht umstritten.<sup>21</sup> Inzwischen haben die meisten Kantone die Entwicklung nachvollzogen und entsprechende, oftmals gleich lautende Artikel in ihre Verfassungen aufgenommen.

Das Bundesgericht hat festgehalten, dass der Schutz und die Förderung von Kindern und Jugendlichen durch Art. 11 BV „verfassungsrechtlich zu einem vordringlichen Anliegen“ erklärt würden.<sup>22</sup> Aus Art. 35 BV folgt, dass die Behörden nicht nur gehalten sind, die Rechte der Kinder und Jugendlichen zu achten und zu schützen, sondern Art. 11 BV bei ihrer Tätigkeit in allen Kompetenzbereichen zu verwirklichen:

Art. 35 Verwirklichung der Grundrechte

<sup>1</sup>Die Grundrechte müssen in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen.

<sup>2</sup>Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen.

<sup>3</sup>(...)

Wie bei allen Grundrechten kommt dem Staat bei der Frage, wie Art. 11 BV umgesetzt werden soll, ein Gestaltungsspielraum zu. Als Anknüpfungspunkt für staatliches Handeln im Bereich des Minderjährigenschutzes und der Förderung von Minderjährigen, kann er — in Kombination mit der Kompetenznorm in Art. 67 BV — auch als Basis für eine Kinder- und Jugendpolitik des Bundes genommen werden. In ihrem Kommentar schreiben REUSSER/LÜSCHER Art. 11 BV eine umfassende kinder- und jugendpolitische Bedeutung zu: „Angesichts der rechtssystematischen Neuartigkeit und der damit einhergehenden Offenheit von Art. 11 BV kann er, zumindest mittelbar, Bezugspunkt spezifisch auf den „besonderen Schutz“ und die „Förderung ihrer Entwicklung“ von Kindern und Jugendlichen ausgerichteter Massnahmen und Aktivitäten im Rahmen eines übergreifenden Konzeptes für Kinder- und Jugendpolitik sein.“ Auf der Ebene des Bundes könnte dazu eine regelmässige Sozialberichterstattung über Kinder und Jugendliche gehören. Ein solcher Bericht könnte über die Rechtsentwicklung, die demografische Situation, die Lebensverhältnisse von Kindern und Jugendlichen und die kinder- und jugendpolitischen Strukturen Auskunft geben.<sup>23</sup>

Dazu muss allerdings bemerkt werden, dass Art. 11 BV *keine Aufgabennorm* ist; der Bund erhält gestützt auf Art. 11 *nicht etwa neue Kompetenzen*.<sup>24</sup>

Der Anspruch auf Förderung der Entwicklung berührt mehrere andere Bestimmungen der Bundesverfassung, so die Garantie auf unentgeltlichen, ausreichenden und konfessionell neutralen Grundschulunterricht (Art. 19 BV), die Sprachenfreiheit (Art. 18 BV), das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV), den Gesetzesauftrag zur Beseitigung von Benachteiligungen von behinderten Kindern (Art. 8 Abs. 4 BV), die Berufswahlfreiheit (Art. 27 Abs. 2 BV) und die Sozialziele in Art. 41 Abs. 1 lit. f und g BV. Der Wortlaut von Art. 11 Abs. 1 BV zweiter Teilsatz lässt nicht erkennen, zu welchen konkreten Handlungen oder Unterlassungen der Staat verpflichtet sein soll und welche Art von Entwicklung anzustreben ist. Rhinow zählt den Förderungsanspruch in Art. 11 Abs. 1 BV grundsätzlich zu den sozialen Grundrechten, wobei er auch Vorbehalte anbringt.<sup>25</sup> Der Förderungsanspruch kann bei der Umsetzung der Sozialziele von Art. 41 BV und bei der Anwendung des Bildungsrechts der Kantone eine Rolle spielen. Gleichzeitig erteilt er dem Gesetzgeber die Aufgabe, beim Erlass neuer Rechtssätze im (Berufs-)Bildungsbereich auf die besondere Situation und die Interessen von Minderjährigen und die Anliegen von Kindern und Jugendlichen mit besonderen Bedürfnissen Rücksicht zu nehmen.<sup>26</sup> Koller/Wyss vertreten zu Recht die Auffassung, wonach der Förderungsanspruch den Staat nicht auf eine bestimmte Politik festlege. Doch zeige der neue Verfassungsartikel die Stossrichtung von Jugendförderungsmassnahmen; staatliche Massnahmen, die dem Massstab nicht genügten, würden künftig nicht bloss als sozialpolitisch verfehlt gelten, sondern ihnen hafte unter Umständen der Makel der Grundrechtswidrigkeit an.<sup>27</sup>

<sup>21</sup> Umstritten waren hingegen Fragen der Justiziabilität und der Grundrechtsmündigkeit von Minderjährigen. Amtl. Bull. N, 19.3.1998, S. 191ff.; Amtl. Bull. S, 18.6.1998, S. 156f.; Amtl. Bull. N, 23.9.1998, S. 417ff.; Amtl. Bull. S, 7.10.1998, S. 206ff.; Amtl. Bull. N, 30.11.1998, S. 467ff.

<sup>22</sup> BGE 126 II 377, E. 5.d., S. 391.

<sup>23</sup> Reusser/Lüscher, S. 172f.

<sup>24</sup> So auch Tschannen, S. 279; Häfelin/Haller, Rz. 1070.

<sup>25</sup> Rhinow, S. 338.

<sup>26</sup> Zum Ganzen mit weiteren Hinweisen Wyttenbach, S.

<sup>27</sup> Koller/Wyss, S. 440.

## 3.2 Sozialziele

Laut der Botschaft zur neuen BV handelt es sich bei den in Art. 41 BV aufgezählten Bereichen um Felder der Sozialpolitik, die „elementare Aspekte menschlichen Daseins in einer modernen, hochkomplexen Gesellschaft“ darstellen.<sup>28</sup> Dieser Artikel findet manche Entsprechung im kantonalen Verfassungsrecht (z.B. Kantone SO, BE, AG).

Art. 41 Abs. 1 BV

Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass (...)

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

f. Kinder und Jugendliche (...) sich nach ihren Fähigkeiten bilden, 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.

Art. 41 Abs. 3 BV

Sie [Bund und Kantone] streben die Sozialziele im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeit und ihrer verfügbaren Mittel an.

Während die Grundrechte, seien es nun Freiheitsrechte oder Sozialrechte, einem betroffenen Individuum einen direkt einklagbaren Anspruch einräumen, handelt es sich bei den Sozialzielen um *Staatszielbestimmungen*<sup>29</sup>: Bund und Kantone sind aufgefordert, sich für die aufgezählten Ziele einzusetzen und diese anzustreben. Sie sind somit programmatischer Natur und verleihen keine einklagbaren Rechte. Dabei haben sich Bund und Kantone, entsprechend den Vorgaben in Art. 44 BV, kooperativ zu verhalten. Die in Art. 41 genannten Staatsziele begründen *keine* (neuen) Bundeskompetenzen.<sup>30</sup> Ebenso wie die Grundrechte können die Staatsziele jedoch dazu dienen, die Ausübung bestehender Zuständigkeiten zu konkretisieren.

Die in Art. 41 Abs. 1 erwähnten Massnahmen stehen *subsidiär* zu privater Initiative und persönlicher Verantwortung. Ihnen sind ausserdem durch die verfügbaren Ressourcen Grenzen gesetzt, wobei der Umfang der eingesetzten Mittel nach sachlichen Kriterien und unter Berücksichtigung anderer Staatsaufgaben zu ermitteln ist. Die Verwirklichung der Sozialziele ist eine obligatorische Daueraufgabe des Staates. Als Teil des (formellen) Verfassungsrechts *müssen* die Sozialziele durch den Gesetzgeber und die Rechtsanwendung *umgesetzt werden*; so sind sie namentlich bei der Erarbeitung neuer Gesetze zu berücksichtigen. Die Verfassung belässt den Behörden in der Frage, wie diese Aufgaben wahrgenommen und welche Massnahmen ergriffen werden sollen, einen Spielraum.<sup>31</sup> Dabei ist den unterschiedlichen Bedürfnissen der Bevölkerungsgruppen angemessen Rechnung zu tragen.<sup>32</sup> Der Bund kann im Rahmen seiner Kompetenzen aus Art. 67 BV (dazu sogleich) Kantone und Gemeinden bei der Verwirklichung der Sozialziele vor allem in finanzieller Hinsicht unterstützen.

## 3.3 Bildungsverfassung

Art. 19 BV garantiert den Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht. Gemäss Art. 62 BV sind die Kantone für das Schulwesen zuständig. Sie haben für einen verfassungskonformen Grundschulunterricht zu sorgen, der allen Kindern offen steht und an öffentlichen Schulen unentgeltlich ist. Mit dem Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 3.10.2003 wurde Art. 62 BV um einen dritten Absatz ergänzt, welcher die Kantone dazu verpflichtet, allen behinderten Kindern und Jugendlichen bis längstens zum vollendeten 20. Altersjahr eine ausreichende Sonderschulung zu gewährleisten. Mit Bundesbeschluss über die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung vom 16.12.2005, wurde Art. 62 BV zudem in Abs. 4 um die Bestimmung ergänzt, dass der Bund bei fehlender Selbstkoordination der Kantone Vorschriften über Schuleintrittsalter, Schulpflicht, Dauer und Ziele der Bildungsstufen erlassen kann. Der neue Art. 61a Abs. 2 BV hält fest, dass Bund und Kantone im Bereich

<sup>28</sup> BBI 1997 I 202.

<sup>29</sup> Rhinow, S. 338f., oder bei Auer/Malinverni/Hottelier, S. 10f.

<sup>30</sup> Tschannen, S. 278; Rhinow, S. 538f.; Auer/Malinverni/Hottelier, S. 682f.; Meyer-Blaser/Gächter, S. 557.

<sup>31</sup> Vgl. Bigler-Eggenberger, S. 530.

<sup>32</sup> Bigler-Eggenberger, S. 545.

der Bildung ihre Anstrengungen koordinieren und ihre Zusammenarbeit mit gemeinsamen Organen sicherstellen.<sup>33</sup> Der ebenfalls neue Art. 48a Abs. 1 hält schliesslich fest, dass der Bund auf Antrag von Kantonen interkantonale Verträge im Bereich des Schulwesens für behinderte Kinder für allgemein verbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung verpflichten kann. Diese legislatorischen Aktivitäten zeigen, dass im Schulbereich der Bedarf an einheitlichen Angeboten und verbesserter Koordination und Zusammenarbeit erkannt worden ist. In der Folge konnten die notwendigen Verfassungsrevisionen an die Hand genommen werden, um dem Bund die entsprechenden Kompetenzen einzuräumen. Mit den neuen Instrumenten soll unter Beteiligung des Bundes ein einheitlicher Bildungsraum Schweiz entstehen, in welchem eine rechtsgleiche und diskriminierungsfreie Verwirklichung des Grundschulanspruchs gewährleistet werden kann.

Das Berufsbildungsgesetz vom 13.12.2002 (SR 412.10) stützt sich auf die Kompetenz des Bundes aus Art. 63 BV und definiert die Berufsbildung als eine „gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt“ (Art.1). Die Massnahmen des Bundes zielen darauf ab, die Initiative der Kantone und der Organisationen mit finanziellen und anderen Mitteln zu fördern, einheitliche Leitlinien für die Ausgestaltung des Berufsbildungssystems zu schaffen und die Zusammenarbeit zu verbessern.<sup>34</sup>

### 3.4 Kompetenzverteilung im Bereich Kinder- und Jugendpolitik

#### 3.4.1 Allgemeines

Kompetenz bedeutet die *Ermächtigung*, eine bestimmte verfassungsrechtlich definierte Aufgabe wahrzunehmen.<sup>35</sup> Gemäss Art. 3 BV üben die Kantone alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind (subsidiäre Generalklausel). Sie entscheiden selber über die Ausführung ihrer Aufgaben (Art. 43 BV).<sup>36</sup> Die Kantone setzen das *Bundesrecht* nach Massgabe von Verfassung und Gesetz um, d.h. sie konkretisieren und vollziehen es (Art. 46). Die *Vollzugsverpflichtung* durch die Kantone muss in der Bundesverfassung oder in einem Bundesgesetz vorgeschrieben sein. Die Realisierung *kantonalen Aufgaben* wird durch die Verhaltensnormen der BV mitbestimmt, insbesondere durch die Grundrechte (Art. 11 BV, Art. 19 BV) und die Sozialziele. Das Recht auf ausreichenden, obligatorischen und unentgeltlichen Grundschulunterricht in Art. 19 und 62 Abs. 2 BV ist ein typisches Beispiel für verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen in einem Bereich, der grundsätzlich in die Kompetenz der Kantone fällt.

Eine *rechtliche Frage* ist, inwieweit das Entschliessungs- und das Handlungsermessen der Kantone in einzelnen Bereichen eingeschränkt werden *darf*; eine *politische Frage* ist demgegenüber, wie stark das Ermessen im Rahmen des rechtlich Zulässigen eingeschränkt werden *soll*. Grundsätzlich darf der Bund das Ermessen der Kantone (*ob* sie gesetzgeberisch oder mit anderen Massnahmen tätig werden sollen und *in welcher Weise*) nur in jenen Bereichen beschränken, in welchen eine entsprechende verfassungsrechtliche Kompetenz vorliegt.

#### 3.4.2 Zusammenarbeitspflicht

Bund und Kantone sind bei parallel oder gemeinsam zu erfüllenden Aufgaben gestützt auf die gegenseitige Treuepflicht dazu verpflichtet, sich gegenseitig zu informieren und zu konsultieren. Zudem müssen sie in der Planung zusammenarbeiten und sich gegenseitig administrativ unterstützen (Art. 44 Abs. 1 und 2 BV).<sup>37</sup> MATTIG hat dargelegt, dass bei „Gemeinschaftsaufgaben“ an die Stelle einer Trennung der Kompetenzbereiche von Bund und Kantonen eine umfassende Zusammenarbeitspflicht tritt: „Voraussetzung dafür ist das Vorliegen einer parallelen Zuständigkeit. (...) Die bundesstaatliche Kompetenzaufteilung bedingt die gegenseitige Achtung und Rücksichtnahme von Bund und Kantonen. Die starke Interdependenz sowie die Komplexität der öffentlichen Aufgaben führen zu zahlreichen Berührungen in der Kompetenzausübung. Die erwähnte Verflechtung der Kompetenzen verlangt erst recht

<sup>33</sup> Bundesbeschluss über die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung vom 16.12.2005; angenommen in der Volksabstimmung vom 21.5.2006.

<sup>34</sup> Botschaft des Bundesrates vom 6.9.2000, Einleitung.

<sup>35</sup> Rhinow, S. 117ff., Tschannen, S. 272ff.

<sup>36</sup> Tschannen, S. 237.

<sup>37</sup> Dazu Häfelin/Haller, Rz. 1112; Rhinow, S. 147ff.; Knapp, Kommentar zu Art. 44 BV, S. 576f.

eine Verbesserung des Zusammenspiels zwischen Bund und Kantonen und auch eine verstärkte Zusammenarbeit der Kantone untereinander.“<sup>38</sup>

Die horizontale Koordination zwischen den Kantonen erfolgt heute unter anderem durch Konkordate und interkantonale Konferenzen der Regierungen, Amtsdirektoren oder Beamten (kooperativer Föderalismus). So befasst sich z.B. die Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren auch mit Angelegenheiten, die Kinder und Jugendliche betreffen. (Zur NFA-Revision siehe unten)

### 3.4.3 Art. 67 BV

Gemäss Art. 42 Abs. 1 BV erfüllt der Bund jene Aufgaben, die ihm die Verfassung zuweist. Dem Bund dürfen keine Aufgaben allein gestützt auf verfassungsrechtliche Generalklauseln, durch Lückenfüllung oder aus Gewohnheitsrecht zugeschrieben werden.<sup>39</sup>

Der Umfang einer Bundeskompetenz ist durch Auslegung zu ermitteln. Die Konkretisierung der Aufgabennormen erfolgt im Rahmen der Gesetzgebung.<sup>40</sup>

Art. 67 BV 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.

Im Abschnitt „Bildung, Forschung und Kultur“ hält Art. 67 **Abs. 1 BV** fest, dass Bund und Kantone *bei der Erfüllung ihrer Aufgaben* den besonderen Förderungs- und Schutzbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen Rechnung tragen müssen. Es handelt sich dabei um eine *parallele Kompetenznorm*, d.h. Bund und Kantone können im betreffenden Sachgebiet parallel und unabhängig von einander tätig werden.<sup>41</sup> Art. 67 BV wurde aufgrund der Bestrebungen der Jugendverbände in den Verfassungsentwurf aufgenommen. Abs. 1 macht — zusammen mit Art. 11 Abs. 1 und Art. 41 BV — den Minderjährigenschutz und die Minderjährigenförderung zu einer Querschnittsaufgabe. Abs. 1 erteilt dem Bund *keine neuen Kompetenzen* zulasten der Kantone. Die unbestimmten Rechtsbegriffe „besondere Förderungs- und Schutzbedürfnisse“ müssen durch Gesetzgebung und Rechtsanwendung gestützt auf die Vorgaben der Kinderrechtskonvention konkretisiert werden (völkerrechtskonforme Auslegung<sup>42</sup>).

In **Abs. 2** sind zwei parallele und freiwillige (fragmentarische) Kompetenzen des Bundes enthalten. Diese betreffen einerseits die ausserschulische Arbeit mit Kindern, andererseits die Erwachsenenbildung. Massnahmen des Bundes sind dabei komplementär — nach Ansicht von SCHMID/SCHOTT zudem subsidiär<sup>43</sup> — zu kantonalen Bestrebungen. Der Begriff „ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen“ meint alle Aktivitäten zur Förderung der Entwicklung, die sich gestützt auf private oder öffentliche Initiative in Ergänzung zur schulischen Bildung entfalten, also z.B. auch partizipative Modelle und Integrationsbemühungen.<sup>44</sup>

Nach Ansicht des Bundesrates ergab sich die Kompetenz des Bundes zur Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit — damals noch unter der alten Bundesverfassung von 1874 — aus seinen ungeschriebenen Kompetenzen im Bereich der Kulturförderung (Botschaft vom 18.12.1987, §5): „Als gemeinsamer Nenner für die Begründung der Bundeskompetenz sind die Überforderung der Kantone durch bestimmte Aufgaben und deren gesamtschweizerischer Charakter zu erkennen.“ Die Botschaft führt in §122 und 124.3 aus, dass die Verpflichtung des Bundes im Bereich der Jugendpolitik keine besondere Ermächtigung benötige, auch wenn weite Bereiche der Jugendpolitik in den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich der Kantone und Gemeinden fielen. Dennoch hätten die Vernehmlassungsergebnisse die Richtung zu „einem zurückhaltenden und pragmatischen Vorgehen, unter Berücksichtigung der primären Zuständigkeit der dem Bund nachgeordneten Gemeinwesen“ gezeigt. Aufgrund dieser Erwägungen verzichte der Bundesrat auch darauf, weitergehende Vorschläge (die bereits 1973 von der „Kommission Gut“ eingebracht worden waren) wie die Einsetzung eines Dele-

<sup>38</sup> Th. Mattig, Grenzen der Spitalplanung aus verfassungsrechtlicher Sicht, S. 53f.

<sup>39</sup> Tschannen, S. 273; Schweizer, Kommentar zu Art. 42, S. 567f.

<sup>40</sup> Weiterführend Tschannen, Verfassungsauslegung, S. 151ff.

<sup>41</sup> Zum Ganzen Häfelin/Haller, Rz. 1119f.

<sup>42</sup> Michel, S. 69.

<sup>43</sup> Gerhard Schmid/Markus Schott, S. 783.

<sup>44</sup> A.gl.O.

gierten für Jugendfragen oder die Einführung eines umfassenden Jugendwohlfahrtsgesetzes zu berücksichtigen. Diese Äusserungen müssen vor dem Hintergrund der alten Bundesverfassung verstanden werden, die keine Normen im Sinne der heutigen Art. 11 und Art. 67 Abs. 2 BV enthielt. Auch die Ratifikation der Kinderrechtskonvention durch die Schweiz sollte erst zehn Jahre später erfolgen.

**Das Bundesgesetz über die Förderung der ausser-schulischen Jugendarbeit vom 6.10.1989 (JFG, SR 446.1)** regelt die Jahresfinanzhilfen, projektbezogene Finanzhilfen und weitere Unterstützung ausser-schulischer Jugendarbeit von gesamtschweizerischem Interesse, namentlich in den Bereichen Spiel, Sport, Gesundheit, Natur, Umwelt, Bildung, Kultur und Gesellschaft. Finanzleistungen erfolgen an Verbände, Organisationen und Gruppierungen, die hauptsächlich in der ausser-schulischen Jugendarbeit tätig sind und nicht nach Gewinn streben (Art. 3). In Art. 4 wurde die Eidgenössische Kommission für Jugendfragen (heute EKKJ) auf eine gesetzliche Grundlage gestellt. 90% der Mittel gehen „in der Regel“ gemäss Art. 1 der Verordnung vom 10.12.1990 (SR 446.11) an die Jahresfinanzhilfen, 10% an projektbezogene Finanzhilfen. Die Partizipation von Jugendlichen an Projekten ist dabei ein zentraler Punkt.

Mit Art. 67 Abs. 2 BV 1999 hat das JFG eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage erhalten, die vom Wortlaut her nicht nur die Verbandsjugendarbeit, sondern auch die offene Jugendarbeit und das Alterssegment der Kinder mitmeint. Die bisherige Praxis zum JFG ist im Vergleich zum Verfassungswortlaut nach wie vor zu eng auf die (nicht offene) Jugendarbeit ausgerichtet. Ausgehend von einem weiten Bildungsbegriff, der non-formale und informelle Bildungsräume mit einschliesst, fordern NGOs, die Bezeichnung „Jugendarbeit“ in Anlehnung an die Praxis in Deutschland und Österreich durch einen erziehungs- oder bildungsbezogenen Begriff zu ersetzen.<sup>45</sup>

Die Bundesverfassung enthält in Art. 67 BV *keine* ausdrückliche (und auch keine stillschweigende) Kompetenz des Bundes zur Regelung materieller Vorschriften zuhanden der Kantone im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik. So wäre es mit Art. 67 unvereinbar, den Kantonen eine konkrete Partizipationsform oder die Einrichtung von Ombudsstellen vorzuschreiben. Es ist auch fraglich, ob Art. 67 BV geeignet ist, eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes zu begründen; der Wortlaut lässt nicht darauf schliessen. Während Art. 68 Abs. 3 BV den Bund z.B. ausdrücklich ermächtigt, (zuhanden der Kantone) *Vorschriften über den Jugendsport zu erlassen*, oder die neue „Bildungsverfassung“ dem Bund die Berechtigung zur Grundsatzregelung erteilt, so fehlt eine vergleichbare Ermächtigung im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik.

Aus Art. 67 BV, gelesen mit Art. 41 BV, lässt sich aber eine Kompetenz zur Koordination und Förderung der entsprechenden Bemühungen von Bund und Kantonen ableiten, zumal es sich um Querschnittsaufgaben handelt, die von Bund und Kantonen gemeinsam im Rahmen der ihnen zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen sind. Im Bereich des „*klassischen*“ Kinderschutzes hat der Bund hingegen gestützt auf seine Zivilrechtskompetenz in Art. 122 Abs. 1 BV z.B. auch die Möglichkeit, den Kantonen im Bereich des Vollzugs und der Prävention gewisse Vorgaben zu machen (so teilweise geschehen in der laufenden Revision).<sup>46</sup>

### 3.4.4 Jugendschutz in den Bereichen Tabak, Alkohol, Medien und Arbeit

Der Jugendschutz in der Schweiz ist ein typisches Feld föderalistischer Vielfalt mit punktuellen Normierungen auf Bundesebene.

Gestützt auf die Kompetenzen aus Art. 97 Abs. 1, 105, 118 Abs. 2 und 123 BV hat der Bund einzelne Bereiche des Jugendschutzes (namentlich Werbe- und Verkaufsverbote) im Zusammenhang mit Alkohol und Tabak gesetzlich geregelt. So schränkt z.B. Art. 18 der Tabakverordnung vom 27.10.2004<sup>47</sup> Werbung, die sich an Menschen unter 18 Jahren richtet, ein. Weitergehende, einheitlich geregelte Massnahmen des Jugendschutzes im Tabakbereich auf Bundesebene wurden von mehreren Verbänden und Kantonen — letztmals im Zusammenhang mit dem Entwurf für die Tabakverordnung — erfolglos verlangt.<sup>48</sup> Die Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 23.11.2005 schränkt die an Jugendliche gerichtete Werbung für und die Abgabe von Alkoholika ein.<sup>49</sup>

<sup>45</sup> Vgl. Marugg, §6; siehe dazu auch Otten, S. 129ff.

<sup>46</sup> Vgl. die laufende Revision des Vormundschaftsrechts, Botschaft zur Änderung des schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kinderschutz) vom 28.6.2006, BBl 2006-7001 (Gesetzesentwurf: BBl 2006-7130). SR 817.06. Diese Verordnung stützt sich auf das Lebensmittelgesetz vom 9.10.1992, SR 817.0.

<sup>48</sup> Vgl. EDI, Vernehmlassungsergebnisse zur Verordnung über Tabak und Tabakerzeugnisse vom Mai 2004, S. 11.

<sup>49</sup> Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 23.11.2005, SR 817.02.

Auch bei der Revision des Filmgesetzes<sup>50</sup> wurde eine einheitliche Regelung des Kinozutrittsalters auf Bundesebene mit dem Argument abgelehnt, dass der Jugendschutz in die ausschliessliche Zuständigkeit der Kantone falle.

Art. 5 des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen vom 24.3.2006 (RTVG)<sup>51</sup> verpflichtet Programmveranstalter dazu, durch die Wahl der Sendezeit oder sonstige Massnahmen dafür zu sorgen, dass Minderjährige nicht mit Sendungen konfrontiert werden, welche ihre körperliche, geistig-seelische, sittliche oder soziale Entwicklung gefährden. Art. 4 der Radio- und Fernsehverordnung vom 9.3.2007 konkretisiert diese Pflichten (Kennzeichnungspflicht und Beschränkung des Zugangs zu Abonnementsfernsehen).<sup>52</sup> Gestützt auf Art. 10 Abs. 1 lit. a und Abs. 5 des RTVG kann der Bundesrat auf Verordnungsstufe zudem Werbeverbote im Zusammenhang mit dem Jugendschutz erlassen, die über Alkohol- und Tabakwerbeverbote hinausgehen.

Der Bundesrat beabsichtigt, den Jugendschutz im Arbeitsbereich in einer separaten Verordnung zum Arbeitsgesetz zu regeln (Vernehmlassungsverfahren im Mai 2007 abgeschlossen). Als Grundlage sieht die Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz vor, dass unter 18-jährige sonntags und nachts nur arbeiten dürfen, wenn dies ihrer Ausbildung dient. Die neue Jugendarbeitsschutzverordnung (ArGV5) regelt in Ergänzung dazu, in welchen Berufen Sonntags- und Nachtarbeit für junge Menschen zulässig sind.

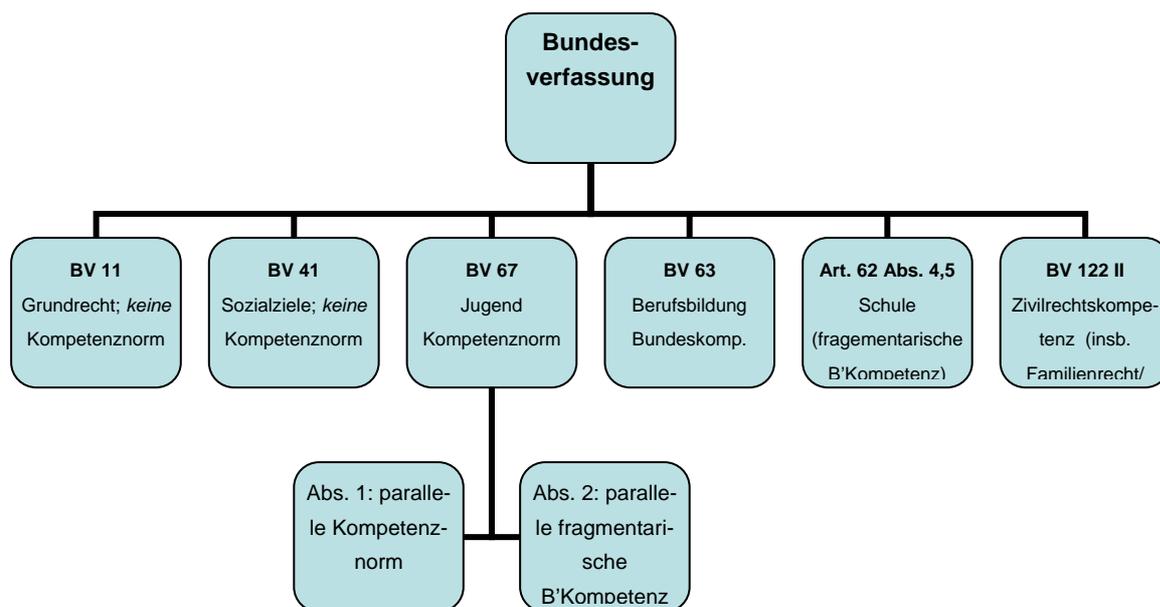
---

<sup>50</sup> Botschaft des Bundesrates über Filmproduktion und Filmkultur, BBI 2000 5443.

<sup>51</sup> SR 784.40.

<sup>52</sup> SR 784.401.

### 3.4.5 Übersicht Verfassungsbestimmungen



## 4. Verfassungs-/mensenrechtliche Vorgaben und das Postulat Janiak

### 4.1 Umsetzung der grund- und menschenrechtlichen Verpflichtungen

#### 4.1.1 Ausgangslage

Grundsätze der Kinder- und Jugendpolitik der Schweiz sind aufgrund der „althergebrachten“ Kompetenzordnung der *Föderalismus* und die *Subsidiarität*. Der Bund wird, abgesehen von der zivilrechtlichen Grundregulierung des klassischen Kinderschutzes, nur ergänzend und fördernd tätig. Die Schweiz hat bisher vorrangig eine „Politik des Kinderschutzes“ betrieben. Eine „Politik der Kinderrechte“ fehlt weitgehend; es wird mehr reagiert als agiert. Dies zeigte sich z.B. daran, dass die Schweiz ihren ersten Staatenbericht einreichte, ohne sich eingehend und kritisch mit den Defiziten ihrer kinder- und jugendpolitischen Strukturen auseinanderzusetzen. Erst auf Nachfrage des Kinderrechtsausschusses reichte sie entsprechende Angaben ein, jedoch weitgehend ohne kreative Ansätze für die Zukunft.

Der Vergleich zwischen der heutigen Rechtslage bzw. Praxis einerseits und dem Verfassungsauftrag, den Äusserungen des UNO-Kinderrechtsausschusses sowie den Darlegungen verschiedener staatlicher und nichtstaatlicher Fachorganisationen andererseits führen zu folgender konsolidierter Einschätzung der schweizerischen Defizite im strukturellen Bereich:

- Fehlen einheitlicher Strategien, Fehlen einer Gesamtpolitik;
- Fehlen von budgetwirksamen Aktionsplänen;
- Fehlen von Monitoringstrukturen;
- Mangelhafte, bzw. nur sektorielle vertikale Koordination (Bund-Kantone);
- Mangelhafte, bzw. nur sektorielle horizontale Koordination der Massnahmen (Bundesebene/zwischen den Kantonen);
- Fragmentierung der Zuständigkeiten; „stille“, negative Kompetenzkonflikte, die von den NGO aufgefangen werden müssen, z.B. das Erstellen von „Aktionsplänen“;
- Chancengleichheit, Art. 2 KRK (Grad der Rechtsverwirklichung abhängig vom Wohnort; insbesondere hinsichtlich des Zugangs zu staatlichen Leistungen);

- Synergieverlust, Doppelspurigkeiten.

Wenn die Schweiz internationale Menschenrechtsstandards umsetzen muss, steht sie vor dem Problem, dass der Bund nach Aussen (also gegenüber den Überwachungsorganen) die Verantwortung trägt, und zwar auch dann, wenn er im Innern in einem Sachbereich keine Kompetenz besitzt. Zudem kann das föderalistische System bei der Umsetzung der programmatischen Bestimmungen der Kinderrechtskonvention und des Sozialpakt, die einen weiten Gestaltungsspielraum belassen, gewisse Probleme bereiten. Gerade im Bereich der Leistungsverwaltung (z.B. Förderung der Kinder- und Jugendarbeit) und bei der Schaffung neuer Institutionen und Strukturen (z.B. Einführung partizipatorischer Modelle, Einrichtung von Kinderrechtsbeauftragten oder der Schaffung neuer Koordinationsorgane) gilt: Eine Zuständigkeit ernst und eine Aufgabe in Angriff nehmen bedeutet in der Regel, dafür Ressourcen beschaffen und ausgeben zu müssen. Die Gemeinwesen neigen dabei oftmals zu passiver oder aktiver „Selbstschonung“: die Verwirklichung von Kinderrechten wird dann vorrangig zur Frage, wie viel sie kosten darf.

Grund- und menschenrechtliche Verpflichtungen *müssen* durch den Staat wahrgenommen, in der Verfassung zugewiesene Aufgaben *müssen* durch die betreffenden Staatsebenen umgesetzt werden. Eine andere Frage ist, *wie* diese Aufträge realisiert werden. Aus der Kinderrechtskonvention und aus der Bundesverfassung ergibt sich für die Schweiz die Pflicht zu einer umfassenden, kohärenten Kinder- und Jugendpolitik, die die Verwirklichung der Konventionsgarantien und der Verfassungsaufträge zum Ziel hat. Darin enthalten ist selbstverständlich die Pflicht, (*gesetzgeberisch*) *tätig zu werden* und Rechtsordnung sowie Praxis den Vorgaben anzupassen: Der Spielraum bei der Auswahl möglicher Strategien, Instrumente, Institutionen und Verfahren darf nicht zu einer unnötigen Verzögerung bei der Umsetzung führen. Aus der Verfassung selber (und auch aus den von der Schweiz ratifizierten Menschenrechtsabkommen) ergibt sich in den meisten Fällen hingegen keine *unmittelbar zwingende* Notwendigkeit für eine *ganz konkrete*, neue gesetzgeberische Regelung. Die Art der Anpassung der Rechtsordnung (Änderung oder Ergänzung) ist eine weitgehend rechtspolitische Frage, die vom Gesetzgeber zu beantworten ist.<sup>53</sup> Die gewählten Massnahmen müssen geeignet sein, die bestehenden und künftigen Herausforderungen zu meistern.

#### 4.1.2 Mögliche Ansatzpunkte

In folgenden Bereichen sollten die Bemühungen von *Bund und Kantonen* im Hinblick auf die *Umsetzung der Kinderrechtskonvention und von Art. 41 bzw. 67 BV* intensiviert werden:

- Kinder- und Jugendpolitik als Strategie im Rahmen einer weiter gefassten, integralen Generationenpolitik (verstanden als Vernetzung verschiedener Politikbereiche wie Alters- und Jugendpolitik, Gesundheitspolitik und Sozialpolitik<sup>54</sup>);
- Erarbeitung von Aktionsplänen (Zielsetzungen, Prioritäten, Zeithorizonte, Budgets, Umsetzungsmassnahmen und Monitoringmechanismen);
- Einrichtung von Monitoringstrukturen;
- Verankerung des Grundsatzes der Beachtung des Kindeswohls (Interessenabklärung und Interessengewichtung);
- Förderung der Partizipation auf allen Staatsebenen;
- Einrichtung einer „obersten“ Koordinationsbehörde auf Bundesebene, deren Aufgaben gesetzlich geregelt sind (insb. horizontale Koordination, vertikale Koordination, Bundesförderung, Sensibilisierungs- und Informationskampagnen...). Mit der Schaffung des Geschäftsfeldes Familien, Generationen und Gesellschaft im BSV wurde bereits ein Schritt in diese Richtung getan;
- Einrichtung von Ombudsstellen oder Jugendbeauftragten als Interessensvertreter und –vertreterinnen auf Bundesebene und kantonaler Ebene;

<sup>53</sup> Georg Müller, S. 52 und 159.

<sup>54</sup> Vgl. dazu den Bericht von Kurt Lüscher, Kinder- und Jugendpolitik im Kontext von Generationenpolitik, Bericht zuhanden des Bundesamtes für Sozialversicherung, 2.5.2007, Ziff. 1.1.

- Verbesserte Koordination der Situationsanalysen und Datenerhebungen auf kantonaler Ebene und auf Bundesebene im Hinblick auf die Berichterstattung an den UNO-Kinderrechtsausschuss;
- Chancengleichheit: Nivellierung der wohnortbedingten Disparitäten, besondere Förderungsbedürftigkeit (Minderjährige mit Behinderungen, Migrationshintergrund)<sup>55</sup>
- Kinder- und Jugendförderung (non-formale und informale Bildungsräume; offene und verbandliche Kinder- und Jugendförderung; Integrationsprogramme; Ausbildung von Leiterinnen und Leitern; Menschenrechtsbildung; politische Bildung etc.);
- Forschungsförderung;
- Informationsaustausch und Datenerhebung.

Dies bedingt eine *Verbesserung der Strukturen (Aufgabendefinition und klare Aufgabenzuweisung)* und/oder eine *Intensivierung der vertikalen (Bund-Kantone) und horizontalen Koordination*.

### 4.1.3 Insbesondere strukturelle Fragen

Die Allgemeinen Bemerkungen des Kinderrechtsausschusses sowie seine Bemerkungen zum Staatenbericht der Schweiz vom 7.6.2002 setzen im Bereich der strukturellen Fragen Eckpfeiler.<sup>56</sup> Für die vorliegende Fragestellung von Interesse sind vor allem jene Ausführungen des Ausschusses, die sich mit der strukturellen Ausrichtung der Schweizer Kinder- und Jugendpolitik in den Bereichen Schutz, Förderung und Partizipation beschäftigen.

Die Bemerkungen halten fest, dass

- die Schweiz dafür sorgen solle, dass die Gesetzgebung auf kantonaler Ebene und auf Bundesebene kohärent sei und Ungleichbehandlungen von Kindern und Jugendlichen, die sich aus dem föderalistischen Aufbau ergeben, vermieden würden (§10, lit. a);
- sich Gesetzgebung und Rechtsanwendung an den Individualrechten des Kindes zu orientieren hätten (§10 lit. b);
- zur Umsetzung der Rechte ausreichend Ressourcen bereit gestellt werden sollten (§10 lit.c).

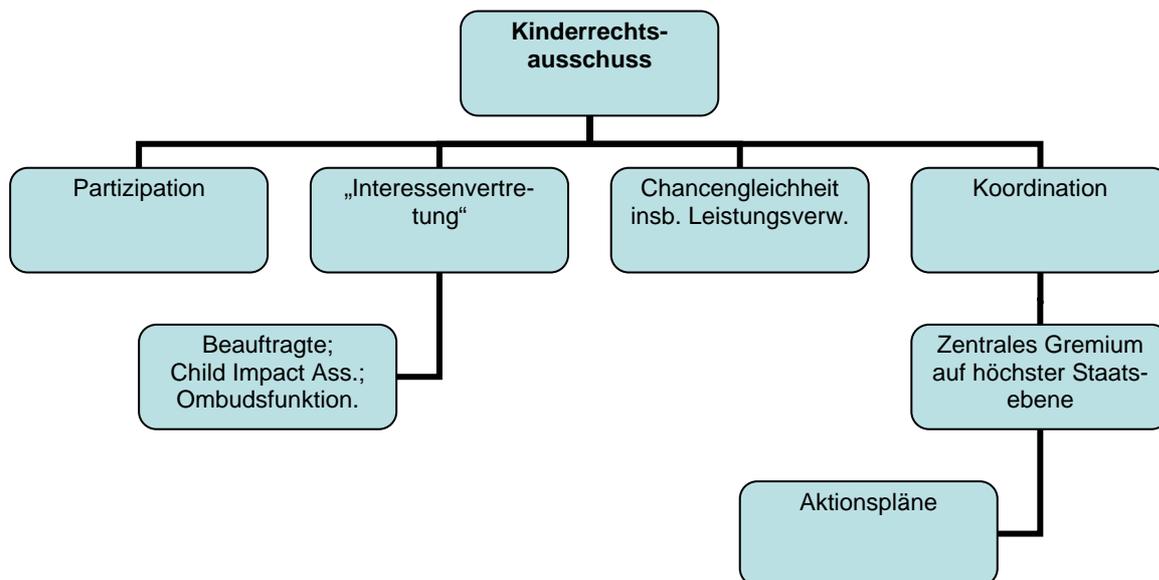
Der Ausschuss bemängelt insbesondere die fehlende Koordination der staatlichen Aktivitäten. Dies stehe einer wirkungsvollen Politik entgegen. Die platzierte Rüge ist deutlich: „However, the Committee remains concerned that the absence of a central mechanism to coordinate the implementation of the Convention in the State party makes it difficult to achieve a comprehensive and coherent child rights polity“ (§11).

Der Ausschuss empfiehlt der Schweiz:

- ein permanentes Gremium einzurichten, welches die Aktivitäten auf Bundesebene, zwischen Bund und Kantonen und zwischen den Kantonen koordiniere (§11, 12);
- die Erarbeitung eines Aktionsplanes zur Umsetzung der Konventionsgarantien in einem offenen, konsultativen und partizipatorischen Prozess;
- dass politische, gesetzgeberische und finanzielle (Budget-) Entscheidungen auf ihre Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche hin geprüft werden (*child-impact assesement*);
- die Schaffung einer einzigen, zentralen, behördenunabhängigen Instanz, welche die Umsetzung der Kinderrechte überwacht und Anliegen/Beschwerden von Kindern entgegen nehmen kann (im Sinne einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution, §15 und 16).

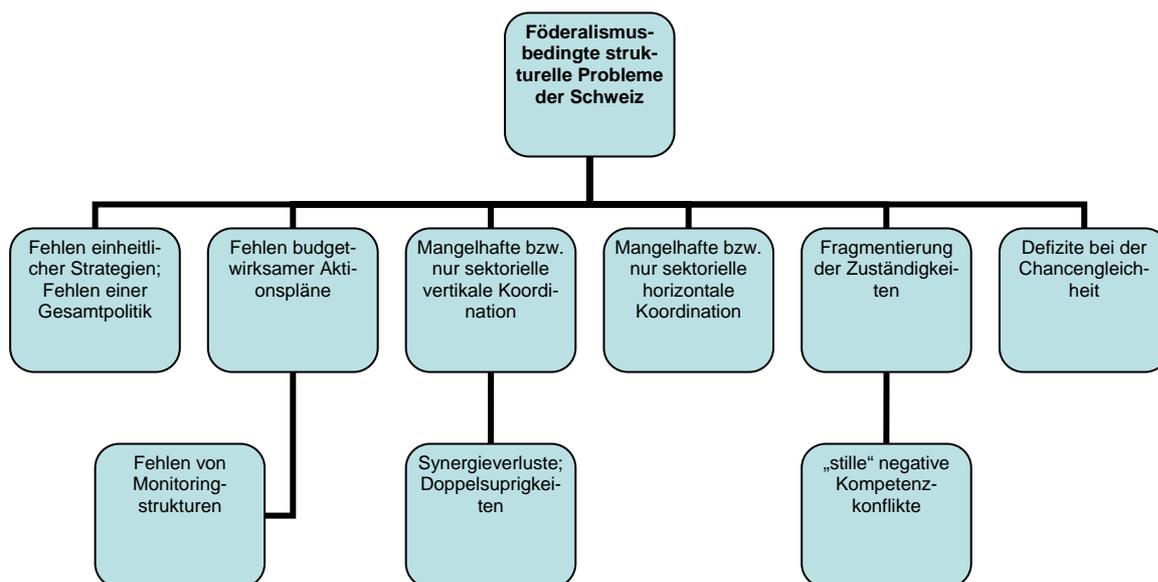
<sup>55</sup> Vgl. dazu auch den o. genannten Bericht Lüscher, Ziff. 2.12.

<sup>56</sup> CRC, Concluding Observations on Switzerland, CRC/C/15/Add.182 (2002).



Ohne klare, den Anforderungen angepasste, *formale* Strukturen und Verantwortlichkeiten ist die Umsetzung der *materiellen* Vorgaben von Verfassung und Kinderrechtskonvention — Schutz, Förderung, Partizipation — nur beschränkt bzw. sehr langsam möglich. Es bräuhete Organisationsformen, mit welchen auf unterschiedliche Herausforderungen bei der Umsetzung der Konventionsgarantien reagiert werden kann. Ohne solche Strukturen stehen unsystematische ad-hoc Lösungen zur Problembewältigung im Vordergrund; eine Gesamtstrategie und das Antizipieren künftiger Entwicklungen sind unter diesen Bedingungen nur schwer denkbar.

Notwendig ist somit eine einheitliche, individualrechtsorientierte, partizipatorisch und konsultativ erarbeitete nationale Strategie, die in einen Aktionsplan mit Zielsetzungen, Prioritäten, Zeithorizonten, Budgets, Umsetzungsmassnahmen und Monitoringmechanismen münden sollte. Voraussetzung dafür ist, wiederum entsprechend den Empfehlungen des Ausschusses, eine einzige, zentrale Institution auf oberster Staatsebene, die sich mit der Kinder- und Jugendpolitik, der Gesamtstrategie des Landes, der Datenlage, der Koordination und der Berichterstattung an den Kinderrechtsausschuss beschäftigt.



#### 4.1.4 Insbesondere Chancengleichheit

Was das öffentliche *Leistungsangebot* im Rahmen der Kinder- und Jugendpolitik anbelangt, herrschen kantonal unterschiedliche und teilweise unkoordinierte Verhältnisse, was der Chancengleichheit von Kindern und Jugendlichen in den Kantonen abträglich ist. Auch innerhalb der Kantone ist das Angebot mitunter unterschiedlich (vgl. oben). Auch das Schutzniveau kann von Kanton zu Kanton unterschiedlich sein. Ein Beispiel dafür ist der oben beschriebene Jugendschutz, welcher teilweise in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fällt und dazu führt, dass — z.B. hinsichtlich des Zutrittsalters zu Veranstaltungen (Kino) — im Kanton X andere Regeln gelten als im Nachbarkanton Y. Eine verbesserte Koordination und einheitliche Leitlinien sollen nach Ansicht des Ausschusses sicherstellen, dass Ungleichbehandlungen von Kindern und Jugendlichen, die sich aus dem föderalistischen Aufbau ergeben, abgebaut werden.

#### 4.1.5 Insbesondere Partizipation

Anhörung und Partizipation sollten, jedenfalls was die rechtliche Umsetzung in der Schweiz anbelangt, nicht verwechselt werden. Das Anhörungsrecht, wie es in Art. 12 KRK verankert ist, kann als justiziabiles Individualrecht direkt in zivil-, straf- und verwaltungsrechtlichen Verfahren geltend gemacht werden: Es besagt, dass urteilsfähige Kinder und Jugendliche in allen Entscheidungsverfahren, die sie persönlich in rechtlichen oder tatsächlichen Interessen betreffen, angehört werden müssen. Dazu zählen also z.B. Verfahren vor Schulkommissionen, in Familienrechtsangelegenheiten oder ausländerrechtliche Verfahren.

Partizipation bedeutet demgegenüber Einflussnahme von Kindern und Jugendlichen als Interessengruppe mittels geeigneter Beteiligungsformen auf (politische) Planungs- und Entscheidungsprozesse.<sup>57</sup> Anders als bei der *Interessenvertretung* geht es bei der Partizipation darum, dass die Jugendlichen *selber* an Entscheidungsverfahren teilnehmen. Dabei geht es, anders als beim Anhörungsrecht, weniger um die einzelnen individuellen Interessen von Minderjährigen, als um ihre Anliegen als Kollektiv. Dieser Anspruch ist im Gegensatz zum Anhörungsrecht der einzelnen Kinder/der einzelnen Jugendlichen nicht direkt anwendbar und muss auf gesetzlicher Ebene konkretisiert werden. Auch der Kinderrechtsausschuss hat sich zum Recht auf Partizipation geäußert.<sup>58</sup> Die Kinderrechtskonvention macht keine ausdrückliche Unterscheidung zwischen den Kategorien „Kinder“ und „Jugendliche“; sie verknüpft jedoch die Partizipation mit der zunehmenden Urteilsfähigkeit/Kapazität der Minderjährigen (*evolving capacities*).<sup>59</sup> Partizipation bedeute, so der Kinderrechtsausschuss, dass Kinder und Jugendliche mitsprechen dürften, einbezogen und ihre Ansichten berücksichtigt würden (*to speak, to participate, to have their views taken into account*). Die Verwirklichung dieser Prinzipien bedeute im Grunde, einen neuen Gesellschaftsvertrag einzugehen (*establish a new social contract*). Längerfristig beinhaltet dies eine Anpassung der politischen, sozialen, institutionellen und kulturellen Strukturen. Das Anhörungs- und Partizipationsrecht in Art. 12 sei integraler Bestandteil bei der Realisierung aller anderen Konventionsgarantien. Es gelte nicht nur in justizförmigen Verfahren, sondern auch allgemein im Bildungsbereich und auf politischer Ebene. Die Staaten müssten eine Stelle bezeichnen, die dafür Sorge, dass Kinder und Jugendliche in den politischen Prozess einbezogen würden: „The Committee calls for States parties to clearly designate which authority has the key responsibility in the implementation of children’s rights and ensure that this entity establishes direct contact with child and youth led organisations in order to engage with them.“ (§26)

Österreich hat gestützt auf das Jugendvertretungsgesetz eine „Bundes-Jugendvertretung“ geschaffen, die sich aus 42 österreichischen Kinder- und Jugendorganisationen zusammensetzt. Sie wird bei wichtigen Vorlagen einbezogen. Zudem kann sie die Regierung beraten (vgl. oben). In Österreich hat auch die Schaffung der ARGE Partizipation, welcher die Beamtinnen und Beamten der Landesjugendreferate und des Bundesministeriums angehören, zu Impulsen beigetragen. In Dänemark vertritt ein „Jugendrat“ als Dachverband der Kinder- und Jugendverbände die NGOs gegenüber der Regierung. Einen vergleichbaren nationalen Jugendrat gibt es zudem in Spanien. Jugendräte gibt es auch auf regionaler und lokaler Ebene. In Frankreich wurden 1998 auf nationaler Ebene, auf Departementsebene und auf lokaler Ebene Jugendräte mit Konsultativstatus eingesetzt, die aus Delegierten der Jugendverbände und aus Fachverbänden bestehen. Liechtenstein sieht in seinem Gesetzesentwurf für ein neues Kinder- und Jugendgesetz die Schaffung eines für die Kinder- und Jugendarbeit im Land

<sup>57</sup> Jaun, S. 16ff.

<sup>58</sup> Empfehlungen im Anschluss an den „Day of General Discussion“ (unedited version of 29.9.2006).

<sup>59</sup> Siehe dazu auch das Gutachten zuhanden des Bundesamtes für Sozialversicherungen von Kurt Lüscher, Kinder- und Jugendpolitik im Kontext von Generationenpolitik, 2.5.2007, Ziff.2. Lüscher weist darauf hin, dass bezüglich der Partizipation zwischen Kindern und Jugendlichen unterschieden werden müsse.

repräsentativen „Kinder- und Jugendbeirates“ vor, welcher die Partizipation sicherstellen soll. Zudem erteilt das Gesetz Land und Gemeinden den Auftrag zur Einführung von Beteiligungsverfahren.

Ein Beispiel für Partizipation in der Schweiz ist die Möglichkeit der Jugendverbände, im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren zu Gesetzgebungsvorhaben Stellung zu nehmen. Auch die jährlich durchgeführte Eidgenössische Jugendsession ist ein partizipatorisches Instrument: Sie macht auf jugendpolitische Anliegen aufmerksam. Mit den Petitionen und anderen Erklärungen, die am Ende der Plenarversammlung dem Präsidenten/der Präsidentin des Nationalrats überreicht werden, können Jugendliche ab 14 Jahren ihre Anliegen (allerdings ohne Anspruch auf „Behandlung“) vorbringen. Auch die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen wendet in ihrer Arbeit partizipative Modelle an (z.B. bei der Erstellung der Berichte zur Situation Jugendlicher in der Schweiz). Der Bericht der Eidgenössischen Kommission für Kinder- und Jugendfragen (damals noch EKJ), „Verantwortung tragen — Verantwortung teilen“, enthält weiterführende Ideen und Grundsätze zur Partizipation von Kindern und Jugendlichen (vgl. zudem die oben beschriebene revidierte Europäische Charta der Beteiligung von Jugendlichen am Leben der Gemeinde und Regionen vom 19.2.2003 und ihre Anhänge). Neuerdings wird der direkte Einbezug eines Teils der älteren Jugendlichen in politische Entscheidungen durch eine Senkung des Stimmrechtsalters auf 16 Jahre diskutiert. Glarus hat das Stimmrechtsalter 16 vor kurzem eingeführt, die Kantone Bern und Graubünden erwägen ebenfalls eine Senkung des Stimmrechtsalters (vgl. auch die private Initiative „Youth Commitment“, die Jugendliche für politische Fragen sensibilisieren möchte).

#### 4.1.6 Insbesondere Kinder-/Jugendbeauftragte, Ombudsstellen

Auch bei der Einrichtung von Interessensvertretungen auf Bundesebene oder kantonaler Ebene sind verschiedene Instrumente denkbar, was durch einen Blick über die Grenze bestätigt wird: So verpflichtet das österreichische Jugendwohlfahrtsgesetz z.B. die Bundesländer zur Schaffung von Kinder- und Jugendanwaltschaften. In Frankreich ist auf nationaler Ebene eine Kinderrechtsanwältin tätig (seit 2000). Ombudsstellen gibt es zum Beispiel in Schweden (seit 1993) oder in Norwegen (seit 1981). Auch der Entwurf für ein neues Kinder- und Jugendgesetz des Fürstentums Liechtenstein — welcher vom Landtag allerdings kürzlich zurückgewiesen worden ist — regelt die Aufgaben der Ombudsstelle; diese soll Vermittlungs-, Beratungs- und Monitoringfunktionen bei der Umsetzung der KRK übernehmen. Die Gemeinden werden zudem verpflichtet, Kinder- und Jugendkommissionen einzurichten.

In seinen Allgemeinen Bemerkungen No. 2 (2002) zur Rolle unabhängiger Menschenrechtsinstitutionen betont der Kinderrechtsausschuss die Bedeutung von Ombudsstellen oder Kinder- und Jugendbeauftragten für die Verwirklichung der Kinderrechte: Solche Einrichtungen sollten nach den sog. „Pariser Prinzipien“ gestaltet werden. Die Pariser Prinzipien wurden von der UNO-Generalversammlung 1993 verabschiedet.<sup>60</sup> Sie enthalten verschiedene Empfehlungen bezüglich der Einsetzung, Kompetenzen, Zuständigkeiten, Zusammensetzung, Unabhängigkeit und der Arbeitsmethoden unabhängiger Menschenrechtsinstitutionen. Nach Auffassung des Ausschusses sollten solche Einrichtungen Kinderrechte *schützen* und ihre Verwirklichung *fördern* und die *Einhaltung überwachen*. Idealerweise, so der Ausschuss weiter, sollte die Institution verfassungsrechtlich verankert, mindestens aber gesetzlich legitimiert sein. Für ihre Unabhängigkeit und die Funktionsfähigkeit brauche die Institution angemessene *Ressourcen*: „ (...) the Committee believes that it is the duty of States to make reasonable financial provision for the operation of national human rights institutions in light of article 4 of the Convention (on the Rights of the Child)“ (§11) Eine solche Kinderinteressenvertretung kann nach Ansicht des Ausschusses auch in eine allgemeine, nationale Menschenrechtsinstitution integriert sein, sofern sie innerhalb dieser Institution über ein eigenes Budget und angemessene Ressourcen verfügt. Eine autonome Einrichtung hätte allerdings den Vorteil, dass sie nach Aussen klarer als spezialisierte „Parteivertreterin“ für die Anliegen von Kindern und Jugendlichen einsteht.

In der Schweiz fehlt ein vergleichbares Organ auf Bundesebene. Die EKKJ erfüllt diese Funktion als ausserparlamentarische Fachkommission nur teilweise. Sie ist — vgl. Art. 2 der Verordnung über ausserparlamentarische Kommissionen — eine Verwaltungskommission, welche für Regierung und Verwaltung öffentliche Aufgaben wahrnimmt.<sup>61</sup> Laut Geschäftsordnung beobachtet sie die Situation in der Schweiz, prüft mögliche Massnahmen und nimmt zu wichtigen Erlassentwürfen Stellung.<sup>62</sup> Weder ist ihr Sekretariat so dotiert, dass sie regelmässig individuell-beratend, vermittelnd und Projekt begleitend tätig sein könnte, noch hat sie verbindliche Monitoringaufgaben.

<sup>60</sup> Principles Relating to the Status of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights; GA Res. 48/134.

<sup>61</sup> Verordnung über ausserparlamentarische Kommissionen sowie Leitungsorgane und Vertretungen des Bundes vom 3.6.1996, SR 172.31.

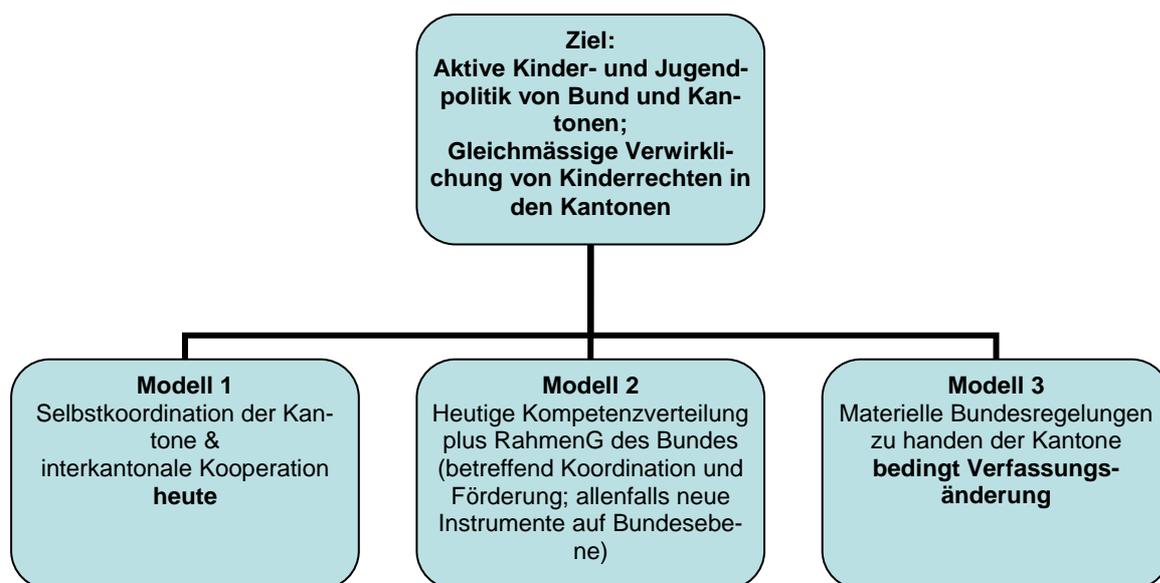
<sup>62</sup> Geschäftsordnung der EKKJ vom 1.12.2003.

## 4.2 Mögliche Umsetzungsmodelle

Das Postulat Janiak verlangt die Schaffung eines Rahmengesetzes als Grundlage für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik. Soweit damit eine Koordination der Massnahmen von Bund und Kantonen und eine Bündelung der Instrumente auf Bundesebene gemeint ist, kann dieses Ziel unter der bestehenden Kompetenzordnung angestrebt werden. Auch die Schaffung einer Stelle „welche die Arbeiten aller Verwaltungseinheiten, die mit Jugendfragen zu tun haben, koordiniert und die Kantone bei der Installierung und der Durchsetzung ihrer Jugendförderungs politik unterstützt“, ist verfassungsrechtlich unproblematisch. Das Gleiche gilt für die Schaffung einer Ombudsstelle auf Bundesebene oder die Forderung nach partizipativen Strukturen einer zentralen Koordinationsstelle.

Das Postulat verlangt jedoch weiter, dass die Kantone mit dem Rahmengesetz „beauftragt werden, eine umfassende Jugendförderungs politik zu installieren.“ Dieses Anliegen ist nur zu verwirklichen, wenn der Bund gestützt auf eine entsprechend neue Kompetenznorm in der Bundesverfassung dazu ermächtigt wird, Grundzüge zu regeln. Will der Bund die Kantone zu ganz konkreten Aktivitäten *verpflichten* und *verbindliche inhaltliche Vorgaben* z.B. betreffend der Einsetzung neuer Organe, Strukturen oder Verfahren auf kantonaler Ebene setzen, die über den Kindesschutzbereich und die Koordination hinausgehen, müsste Art. 67 BV um eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes erweitert werden.

Diese Ausgangslage führt zu drei Modellen:



## 4.3 Weiter wie bisher (Modell 1)

Es wäre im Rahmen der geltenden Kompetenzordnung denkbar, die Mängel bei der Koordination, den Zuständigkeiten und — wenigstens teilweise — der Chancengleichheit mit Anpassungen im Jugendförderungs gesetz, der Erstellung periodischer, konkreter Aktionspläne, einem Ausbau der Organe auf Bundesebene und durch (neue) inter-kantonale Vereinbarungen und intensivier te Aktivitäten von Fachkonferenzen zu bekämpfen. Dieser Prozess wäre jedoch langwierig, aufwändig und wenig verbindlich. Dies zeigt auch ein Blick zurück: Obwohl die Defizite seit mehr als zehn Jahren von Wissenschaft, NGOs und selbst den kantonalen Behörden und Bundesstellen wiederholt ausgiebig beklagt worden sind, ist bisher nur wenig verbessert worden. Die im Postulat Janiak vorgebrachten Anliegen liessen sich auf diese Weise nur in Ansätzen realisieren.

## 4.4 Rahmengesetz „light“ unter der bestehenden Kompetenzordnung (Modell 2)

### 4.4.1 Ausgangslage

Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, im Rahmen der heutigen Kompetenzverteilung auf der Ebene der Bundesgesetzgebung ergänzend tätig zu werden.

Da der Bund — abgesehen von einigen wenigen Bereichen (z.B. Kinderschutz)— nur beschränkt kompetent ist, die Kinder- und Jugendpolitik übergreifend materiell zu regeln, steht hier das Instrument des Rahmengesetzes im Vordergrund. Es ist charakterisiert durch eine geringe Bestimmtheit der Normen, die Statuierung von Grundsätzen, Zielformulierungen und Koordinationsartikel.<sup>63</sup> Die Konkretisierung erfolgt auf Bundesebene gestützt auf eine Bundesratsverordnung, auf Kantonsebene anhand der notwendigen gesetzgeberischen Erlasse.

Warum ein Rahmengesetz „light“? Die Verfassung verwendet für Rahmengesetzgebungskompetenzen des Bundes in der Regel Formulierungen, die deutlich machen, dass es um Oberaufsicht, Kompetenz zur Aufstellung von Grundsätzen, Mindestvorschriften oder allgemeinen Vorgaben geht.<sup>64</sup> Die neue Verfassung ist in dieser Hinsicht wesentlich eindeutiger als die alte Bundesverfassung von 1874; sie macht die Kompetenztypen klar sichtbar (vgl. oben).<sup>65</sup> Die Zuständigkeiten des Bundes gestützt auf Art. 67 Abs. 1 BV würden — was Vorschriften zuhanden der Kantone betrifft — nur ein Rahmengesetz „light“ erlauben. Grammatikalisch, historisch/geltungszeitlich oder teleologisch lässt sich keine Grundsatzgesetzgebungskompetenz aus Art. 67 BV ableiten, die materielle Vorschriften zuhanden der Kantone erlauben würde.

Ob ein Rahmengesetz des Bundes im kinder- und jugendpolitischen Bereich unter der heutigen Kompetenzverteilung zulässig ist, hängt somit wesentlich davon ab, *welche Materien* geregelt und inwiefern die *Kompetenzen der Kantone* davon berührt werden. Ein Rahmengesetz könnte institutionelle Fragen klären und auf Bundesebene neue Strukturen/Organe schaffen. Insbesondere auch eine Förderung des Austausches von Wissen und Information, eine Verbesserung der Koordination der Kinder- und Jugendförderung unter Einbindung der Kantone, die Verstärkung und gegenseitige Abgleichung gemeinsamer Grundsätze sowie die Realisierung von Bundesstrategien und Impulsprogrammen auf kantonaler Ebene durch transparente Förderung sind nach den Vorgaben von Art. 67 unproblematisch (vgl. auch Art. 64 BV und Art. 122, was die Forschungsförderung und die Zivilrechtskompetenz anbelangt).<sup>66</sup> Derartige Massnahmen entsprechen im Übrigen nicht nur der Kooperationspflicht zwischen Bund und Kantonen, sondern liegen auch im Interesse der Kantone selber.

Will man die Rechtsordnung mit einem Rahmengesetz ergänzen, muss eine Art Kosten-Nutzen-Analyse vorgenommen werden; der mit einem Rechtssetzungsverfahren verbundene Aufwand muss gerechtfertigt sein.<sup>67</sup> Diese Frage ist mit Blick auf die in den wesentlichen Punkten doch recht einmütigen Stellungnahmen der Akteure auf Bundesebene und auf kantonaler Ebene sowie der internationalen Gremien klar zu bejahen.

### 4.4.2 Auswahl möglicher Regelungsbereiche in einem Rahmengesetz „light“

Einige der Forderungen, die das Postulat Janiak, die NGOs und die EKKJ äussern, könnten mit einem Rahmengesetz unter bestehender Kompetenzordnung wenigstens teilweise erfüllt werden. Dazu zählen zunächst alle Massnahmen, die ausschliesslich den Bund betreffen (Einrichtung neuer Strukturen und Organe usw.), dann aber auch die gesetzliche Regelung der horizontalen und vertikalen Koordination, die Regelung der Förderungsbereiche auf Bundesebene und die klare Definition der Aufgabenzuweisung.

Bei den Regelungsgegenständen in einem Rahmengesetz handelt es sich um interdisziplinäre, letztlich auch politische und budgetrelevante Fragen, die im Hinblick auf eine allfällige Erarbeitung eines Entwurfs für ein Rahmengesetz durch eine Expertinnen- und Expertenkommission zu klären wären. Dabei müsste auf eine Abgleichung mit parallel laufenden Revisionen, insbesondere im Bereich des Vormundschaftsrechts, geachtet werden.

<sup>63</sup> Georg Müller, S. 153.

<sup>64</sup> Zum Ganzen Mächler, S. 66f.

<sup>65</sup> Tschannen, Verfassungsauslegung, S. 154.

<sup>66</sup> Dass die Anstossförderung des Bundes in den Kantonen fortgesetzt werden kann, zeigen die Beiträge, die der Bund von 2000-2003 für die sog. Supra-F-Jugendprogramme geleistet hat. Diese Programme dienen der Früherkennung und Frühintervention zugunsten von gefährdeten Jugendlichen. Heute werden diese Programme von sieben Kantonen selbständig weitergeführt (Pressemitteilung der Schweizerischen Erziehungsdirektorenkonferenz vom 21.2.2007).

<sup>67</sup> Georg Müller, S. 160.

#### *Einleitung*

- Ziel und Zweck;
- Geltungsbereich (anwendbar für welche Gemeinwesen?);
- Allenfalls Definitionen/Begriffe

#### *Allgemeiner Teil (Regelung übergreifender Aspekte)<sup>68</sup>*

##### *Grundsatzfragen, wie*

- Anerkennung der Kinder- und Jugendpolitik als gesamtgesellschaftliche Aufgabe<sup>69</sup>;
- Verankerung der Leitlinien Chancengleichheit und Kindeswohl;
- Berücksichtigung der Vielfalt und der besonderen Bedürfnisse einzelner Gruppen von Minderjährigen (Minderjährige mit Behinderungen; Migrationshintergrund, ...);
- Bekenntnis zur Partizipation und Integration;
- Zusammenarbeit mit und Einbezug von Nichtregierungsorganisationen.

Bemerkung dazu: Das Gesetz sollte sich auf wenige und möglichst konkrete Grundsätze und „allgemeine Leitlinien“ beschränken. Rein symbolische Gesetzgebung sollte vermieden werden (z.B. Bekenntnisse zu „Harmonie“ u.ä.).

##### *Regelung struktureller Fragen:*

- Regelung der Zuständigkeiten und Koordination auf Bundesebene (Definition der Aufgaben der zentralen Koordinationsstelle und der EKKJ; Aufwertung bestehender Institutionen oder Schaffung neuer Strukturen; Konzentration der Zuständigkeiten);
- Ausbau des child impact assessment im Bereich neuer Gesetzgebung (weiterhin durch die EKKJ oder eine neu zu schaffende Stelle einer/ eines Kinderrechtsbeauftragte/n);
- Einführung und Regelung der Evaluations- und Monitoringaktivität auf Bundesebene (auch im Hinblick auf den Staatenbericht);
- Schaffung partizipativer Strukturen auf Bundesebene (z.B. „Kinder- und Jugendvertretung“ oder „Kinder- und Jugendrat“);
- Schaffung einer Interessenvertretung auf Bundesebene (Kinderombudsstelle/ Kinderrechtsbeauftragte oder Integration in eine allgemeine, unabhängige Menschenrechtsinstitution);
- Umschreibung der gemeinsamen Aufgaben von Bund und Kantonen;
- Vertikale Koordination Bund-Kantone (Organe und Verfahren);

##### *Förderung durch den Bund:*

- Förderung der horizontalen Koordination zwischen den Kantonen;
- Förderung der Koordination innerhalb der Kantone;
- Förderung und Koordination der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit (Förderung non-formaler und informeller Bildungsräume);
- Förderung und Koordination der Ausbildung im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit;
- Förderung von kinder- und jugendpolitischen Strukturen auf kantonaler Ebene (Einrichtung von Kinder- und Jugendkommissionen, Ombudsstellen oder Beauftragten; partizipative Modelle; ...)
- Förderung und Koordination der Kinderrechtsbildung, der Elternbildung, der Kinder- und Jugendberatung;
- Förderung und Koordination der Forschung und Datenerhebung.

### **4.4.3 Integration des Jugendförderungsgesetzes**

Eine weitere Frage ist, ob man das *Jugendförderungsgesetz* in ein Rahmengesetz integrieren möchte. Für eine kohärente Strategie auf Bundesebene wäre es zweifellos praktikabel, eine „Gesamtregelung“ der verschiedenen Fördermassnahmen des Bundes an die Hand zu nehmen. Dadurch ergäbe sich zudem die Gelegenheit, Defizite des Jugendförderungsgesetzes zu beheben und die Förderungspraxis neueren Entwicklungen anzupassen (z.B. ausdrückliche Regelung der Förderung von Partizipationsmodellen wie der eidg. Jugendsession und Förderung von Austauschprogrammen). Die Regelung der Voraussetzungen der Förderung sollte so flexibel sein, dass die Förderungspraxis den gesellschaftlichen Bedürfnissen und Entwicklungen permanent angepasst werden kann. Dabei wäre es unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit notwendig,

- die Zielrichtung vermehrt auch auf Kinder und generationenübergreifende Projekte auszurichten,
- die offene Jugendarbeit zu berücksichtigen,
- die Möglichkeit vorzusehen, thematische Schwerpunkte zu setzen,
- und die Vielfalt der Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen aufzunehmen (Migrationshintergrund, urbane und ländliche Gebiete, Genderfragen, Risikogruppen, junge Erwachsene, Kinder und jugendliche mit Behinderungen ...).

<sup>68</sup> Diese Grundsätze dienen vor allem der Auslegung und Konkretisierung der weiteren Bestimmungen.

<sup>69</sup> Im Kontext der Generationenpolitik, vgl. oben sowie der Gutachtensteil von Kurt Lüscher, Kinder- und Jugendpolitik im Kontext von Generationenpolitik, Bericht zuhanden des Bundesamtes für Sozialversicherung, 2.5.2007, Ziff. 1.1.

#### 4.4.4 Bewertung

Aus der Sicht der Kantone hat dieses Modell Vorteile. Ihre Kompetenzen werden nicht berührt bzw. verlagert. Zudem kann jeder Kanton die Umsetzung der KRK weiterhin weitgehend nach seinem Tempo, seinen Vorstellungen und den für gut befundenen Kosten an die Hand nehmen. Das Modell ist unter politischen und föderalistischen Gesichtspunkten vermutlich mehrheitsfähig.

Aus der Sicht des Bundes hat das Modell den Vorteil, dass der Bund tätig werden kann, ohne dass eine Verfassungsergänzung notwendig ist. Es hat aber auch Nachteile. Abgesehen von strukturellen Verbesserungen wie bei der Koordination, ist es dem Bund im Wesentlichen nur möglich, die Kantone durch Anstoss-/Projektfinanzierung zu „animieren“. Dieses Vorgehen ist aufwändig, der Erfolg ungewiss.

### 4.5 Ein Rahmengesetz als *Grundsatzgesetz*: Schaffung neuer Kompetenzen auf Bundesebene (Modell 3)

#### 4.5.1 Verfassungsrechtliche Aufgabenzuweisung

Art. 42 Abs. 2 BV legt fest, dass der Bund diejenigen Aufgaben übernimmt, die „einer einheitlichen Regelung bedürfen“. Dieser Grundsatz dient sowohl bei der Ausübung bestehender, als auch bei der verfassungsrechtlichen Zuweisung neuer Kompetenzen des Bundes als Leitlinie.<sup>70</sup> Sofern eine einheitliche Regelung einer Materie für die Umsetzung verfassungsrechtlicher Grundsätze oder völkerrechtlicher Pflichten notwendig ist, kann die Aufgabe im Sinne der verfassungsrechtlichen Einzelermächtigung dem Bund übertragen werden. Der Bund soll keine Aufgaben an sich ziehen, sofern die Kantone Willens und in der Lage sind, diese Aufgaben ebenso gut zu erfüllen. Dieses sog. *Subsidiaritätsprinzip* ist im föderalistischen System der Schweiz von herausragender verfassungsrechtlicher Bedeutung und steht auch im Zentrum der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung/Föderalismusreform.<sup>71</sup> Der bisherige Art. 42 Abs. 2 wurde durch den Bundesbeschluss zur NFA vom 3.10.2003 aufgehoben. Ein neuer Art. 43a BV enthält Grundsätze für die *Zuweisung* und die *Erfüllung* staatlicher Aufgaben. Er verdeutlicht das Subsidiaritätsprinzip: Gemäss Abs. 1 übernimmt der Bund nur diejenigen Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen. Das Subsidiaritätsprinzip verlangt also eine möglichst weitgehende Autonomieschonung.<sup>72</sup> Es ist allerdings nicht das einzige entscheidende Kriterium für die Zuweisung von Aufgaben im Bundesstaat: Ebenfalls berücksichtigt werden müssen z.B. Grundsätze der Praktikabilität, der Bedarfsgerechtigkeit und der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sowie der Sicherstellung einer gewissen Gleichbehandlung der Leistungsempfänger.<sup>73</sup> Art. 43a Abs. 4 BV (NFA-Revision) hält fest, dass „Leistungen der Grundversorgung (...) allen Personen in vergleichbarer Weise offen stehen“ müssen.

#### 4.5.2 Aufgabenzuweisung und Postulat Janiak

Die Verwirklichung der Grund- und Menschenrechte sowie das Anliegen der gleichmässigen Versorgung können grundsätzlich durch Selbstkoordination der Kantone, durch interkantonale Vereinbarungen, durch eine Bundesregelung bei kantonalem Vollzug oder durch eine Bundesregelung mit Bundesvollzug angestrebt werden. Das (heutige) System der Selbstkoordination der Kantone mit ergänzenden interkantonalen Vereinbarungen war bisher nur teilweise erfolgreich. Das föderalistisch zergliederte Instrumentarium ist mit den bereichsübergreifenden Querschnittsaufgaben der Kinder- und Jugendpolitik überfordert.

Der Bund hat, wie oben dargelegt, gestützt auf die Normen der heutigen Verfassung nur fragmentarische Kompetenzen. Es ist fraglich, ob Koordinationsbemühungen, Anreize und Förderungen durch den Bund ausreichen, um eine aktive Kinder- und Jugendpolitik zu bewirken, die im Ergebnis eine angemessene Umsetzung der KRK garantiert. Aus den untersuchten Stellungnahmen und aus dem Rechtsvergleich geht hervor, dass eine partielle, sachbezogene Koordination ohne Gesamtstrategie nicht zu überzeugen vermag. Das Postulat Janiak soll diese Defizite beheben. Der Wortlaut des Pos-

<sup>70</sup> Schweizer, Kommentar zu Art. 42 BV, S. 568.

<sup>71</sup> Rhinow, S. 103f.

<sup>72</sup> Botschaft des BR zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen vom 14.11.2001, 2001-2229ff; 2459.

<sup>73</sup> Koller, Subsidiarität, S. 675ff. und S. 687.

tulates lässt kein Zweifel daran, dass eine *Grundsatzgesetzgebung gemeint* ist. Auch die Erwartungen, die die EKKJ im Frühling 2006 im Zusammenhang mit einem Rahmengesetz geäußert hat, sind ohne eine Verfassungsergänzung kaum umsetzbar. Darunter fallen beispielsweise ihre Anliegen, staatliche Behörden auch auf kantonaler Ebene gesetzlich zu verpflichten, Minderjährige in Entscheidungsverfahren partizipieren zu lassen, kinder- und jugendpolitische Mindeststandards festzulegen und die Behörden gesetzlich zu einer umfassenden, systematischen und koordinierten Datenerhebung zu verpflichten (im Detail siehe oben). Auch die Forderung von NGOs und des Kinderrechtsausschusses nach der Beseitigung regionaler Unterschiede bei der Leistungsverwaltung zugunsten von Kindern und Jugendlichen (Chancengleichheit) lässt sich wesentlich einfacher realisieren, wenn der Bund eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz erhält.

Eine entsprechende Verfassungsbestimmung (z.B. nach dem Vorbild von Art. 68 Abs. 3 BV) würde es erlauben, eine aktive Kinder- und Jugendpolitik voranzutreiben. In Ergänzung zu all den unter Ziff. 4b genannten Instrumenten könnten die Kantone mit der Einrichtung von Interessenvertretungsstrukturen (Ombudsstelle, Kinderrechtsanwalt u.ä.), Expertinnen- und Expertengremien (Kommissionen), der Erstellung von Aktionsplänen und der Erarbeitung von Evaluationsverfahren, der Einrichtung partizipativer Strukturen oder der Verfolgung bestimmter Projekte beauftragt werden.<sup>74</sup>

**Art. 67 könnte z.B. folgendermassen ergänzt werden:**

Art. 67

<sup>1</sup> (wie bisher) Bund und Kantone tragen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben den besonderen Förderungs- und Schutzbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen Rechnung.

<sup>2</sup> **(neu) Bund und Kantone verfolgen eine aktive Kinder- und Jugendpolitik. Der Bund kann Vorschriften über die Grundzüge erlassen.**

<sup>3</sup> (wie bisher) Der Bund kann in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen fördern. **(neu) Er kann die gemeinsamen Grundsätze regeln.**

<sup>4</sup> (wie bisher) Der Bund kann in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die Erwachsenenbildung unterstützen.

### 4.5.3 Bewertung

Im Interesse einer effizienten und wirksamen Umsetzung der KRK ist dieses Modell zweifellos zu bevorzugen. Die Kantone können gestützt auf ein Rahmengesetz direkt zu bestimmten Massnahmen verpflichtet werden, was im Vergleich zur Anstossförderung wesentlich verbindlicher und für den Bund kostengünstiger wäre. Eine Regelung der Grundzüge auf Bundesebene hält vor dem Subsidiaritätsgrundsatz stand. Ein Rahmengesetz als Grundsatzgesetz müsste auch unter einer neuen Kompetenz des Bundes einerseits föderalistischen Anliegen dienen (Belassung bzw. Förderung heterogener Lösungen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips), andererseits müsste es die Aufgabenerfüllung durch Gemeinwesen verschiedener Ebenen in Einklang bringen. Es könnte dazu beitragen, Chancengleichheit bzw. die rechtsgleiche Voraussetzungen für die Grundrechtsausübung zu verbessern.<sup>75</sup> Unter dem Gesichtspunkt der Autonomieschonung wäre es empfehlenswert, den Kantonen in einem Rahmengesetz zwar die Einrichtung von kinder- und jugendpolitischer Strukturen vorzuschreiben, ihnen bei der Wahl und Ausgestaltung der konkreten Instrumente und Verfahren aber einen möglichst grossen Spielraum zu belassen. Im Bereich von Interessenvertretung und Partizipation z.B. betreten wir weitgehend Neuland. Eine kreative Vielfalt kann hier nur bereichernd wirken und trägt dazu bei, neue und unkonventionelle Wege zu suchen.

Gleichzeitig muss betont werden, dass sich Verfassungsänderungen nicht leicht realisieren lassen. Die Hürden sind hoch, das Verfahren aufwändig und schwerfällig. Modelle, die eine stärkere Kompetenzverlagerung zugunsten des Bundes und finanzielle Belastungen für die Kantone mit sich bringen, haben zudem in der Regel politisch einen schweren Stand.

## 4.6 Empfehlungen

1. In einem ersten Schritt ist dem Bundesamt für Sozialversicherungen zu empfehlen, eine Strategiediskussion zu führen: Will man eine Verfassungsänderung (Kompetenzausweitung) oder will man ein Rahmengesetz „light“ unter bestehender Kompetenzordnung anstreben. Gewich-

<sup>74</sup> Vgl. das oben beschriebene Gesetzgebungsprojekt im Fürstentum Liechtenstein.

<sup>75</sup> Allgemein zur Funktion des Rahmengesetzes bei der Harmonisierung siehe Mächler, S. 325f; implizit auch Heinrich Koller, S. 687.

tet werden müssten dabei insbesondere folgende Anliegen: Partizipation auf kantonaler Ebene; Interessenvertretung auf kantonaler Ebene; Chancengleichheit in Bezug auf staatliche Leistungen; Koordination; Berücksichtigung der Anliegen von einzelnen Kinder- und Jugendlichengruppen (Migration); Jugendschutz.

2. Auf die Strategieentscheidung folgt der nächste Schritt: Einsetzen einer Expertinnen- und Expertenkommission, die sich mit der konkreten Ausgestaltung eines Rahmengesetzes befasst (als Grundsatzgesetz oder als Rahmengesetz „light“).

## 5. Literatur- und Materialienverzeichnis

- Angel William D., ICNYP: Eine weltweite Initiative zur Unterstützung von nationalen Jugendpolitiken und –programmen, Forum 21 (2003/April).
- Arbeitsgruppe Rahmengesetz, Manifest für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik, Bern, 12. August 2006.
- Auer Andreas/Malinverni Giorgio/Hottelier Michel, Droit constitutionnel suisse, vol. II, Les droits fondamentaux, Berne 2000.
- Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz, Jugendpolitik in Österreich, Wien 2006.
- EDI, Elemente einer schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik, Bern 2000.
- Eidgenössische Kommission für Jugendfragen (heute EKKJ), Stellungnahme zur Kinder- und Jugendpolitik, Bern 2000.
- Eidgenössische Kommission für Jugendfragen (heute EKKJ), Stellungnahme zur Motion Janiak, Mai 2002.
- Eidgenössische Kommission für Jugendfragen (heute EKKJ), Stellungnahme z.H. EDI zur Umwandlung der EKJ in EKKJ: „Coordination des politiques concernant l'enfance et la jeunesse“, Bern 7.3.2003.
- Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen, Stellungnahme zum Postulat Janiak, 6. April 2006.
- Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung (KKJF), Stellungnahme zum Postulat Janiak, 5.4.2006.
- Fricke Peter, Kinder und Jugendliche im Zentrum der Gesellschaft. Schwerpunkte der deutschen Kinder- und Jugendpolitik, Forum 21 (2003/4)
- Frossard Stanislas, Entstehung und Entwicklung der Jugendpolitik in den Kantonen, Cahier IDHEAP 2002a/2003, Chavannes-près-Renens 2003.
- Hallengren Lena, Gestaltung einer neuen Jugendpolitik in Schweden, Forum 21 (2005/6).
- Jaun Thomas, Angst vor Kindern? Die Notwendigkeit der Kinderpartizipation und Wege dazu, Bern 2001.
- Joseph Sarah/Schultz Jenny/Castan Melissa, The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, Materials, and Commentary, 2<sup>nd</sup> ed., New York 2000.
- Kälin Walter/Künzli Jörg, Universeller Menschenrechtsschutz, Basel 2005.
- Knapp Blaise, Kommentar zu Art. 44 BV, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/ Vallender (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung. Kommentar, Zürich/Basel/Genf, 2002.
- Koller Heinrich, Subsidiarität als Verfassungsprinzip, in: Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen, FS Yvo Hangartner, St. Gallen/Lachen 1998, 675ff.
- Koller Heinrich/Wyss Martin Philipp, „Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz ....“. Verfassungsrechtliche Überlegungen zu Art. 11 Abs. 1 BV, in: Thomas Geiser et al. (Hrsg.), Privatrecht im Spannungsfeld zwischen gesellschaftlichem Wandel und ethischer Verantwortung, FS für Heinz Hausheer, Bern 2002, S. 435ff.
- Konferenz der kantonalen Beauftragten für Jugendförderung, Grundlagen der Jugendförderung, Dokumentation, September 2000.
- Mächler August, Rahmengesetzgebung als Instrument der Aufgabenteilung, Zürich 1987.
- Margrit Bigler-Eggenberger, Kommentar zu Art. 41 BV, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung. Kommentar, Zürich/Basel/Genf, 2002.
- Marugg Michael, Bildung ist mehr als Schule. Grundzüge einer kinderrechtsorientierten Bildungsverfassung Schweiz, MERS (www.humanrights.ch), 28.11.2005.
- Mattig Thomas, Grenzen der Spitalplanung aus verfassungsrechtlicher Sicht, Zürich 2003.
- Meyer-Blaser Ulrich/Gächter Thomas, Der Sozialstaatgedanke, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse, Zürich 2001, §34.
- Michel Nicolas, L'imprégnation du droit étatique par l'ordre juridique international, dans: Thürer/Aubert/Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz. Droit constitutionnel suisse, Zürich 2001, §4 (S. 63ff.)
- Müller Georg Elemente einer Rechtssetzungslehre, 2. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2006.
- Naber Henriette, Die ausserschulische Jugendpolitik in Österreich, Forum 21 (4/2003).

Netzwerk Kinderrechte Schweiz, Zwischenbericht zum Stand der Umsetzung der Konvention über die Rechte des Kindes seit dem ersten Staatenbericht der Schweiz im Jahre 2000, Stand 2006.

Netzwerk Kinderrechte Schweiz, Zehn Prioritäten zum Handeln, November 2005.

Nowak Manfred, Inhalt, Bedeutung und Durchsetzungsmechanismen der beiden UNO-Menschenrechtspakte, in: Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak (Hrsg.), Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 2., stark erweiterte Auflage, Basel/Frankfurt am Main 1997

Otten Hendrik, nicht-formale Bildung als ein Schlüsselement zur Entwicklung aktiver europäischer Staatsbürgerschaft — Anmerkungen zur notwendigen Qualifizierung und Professionalisierung von Jugendarbeit auf europäischer Ebene und Möglichkeiten ihrer Validierung, in: Hendrik Otten/Peter Lauritzen (Hrsg.), Jugendarbeit und Jugendpolitik in Europa, Wiesbaden 2004.

Reusser Ruth/Lüscher Kurt, Kommentar zu Art. 11 BV, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung. Kommentar, Zürich 2002.

Rhinow René, Die Bundesverfassung 2000. Eine Einführung, Basel/Genf/München 2000.

Ross-van Dorp Clémence, Jugendpolitik in den Niederlanden, Europäische Zeitschrift für Jugendpolitik, Forum 21, No5 (2006).

Schmid Gerhard / Schott Markus, Kommentar zu Art. 67 BV, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender, (Hrsg.) Die Schweizerische Bundesverfassung. Kommentar, Zürich/Basel/Genf, 2002.

Schweizer Rainer J., Kommentar zu Art. 42 in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/ Vallender (Hrsg.) Die Schweizerische Bundesverfassung. Kommentar, Zürich/Basel/Genf, 2002.

Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV), Manifest für eine wirkungsvolle Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz und für ein Rahmengesetz, April 2006.

Swiss NGO-Report [Kommentar der Nichtregierungsorganisationen zum Bericht der Schweizerischen Regierung an den UNO-Kinderrechtsausschuss], Bern 2002.

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2004.

Tschannen Pierre, Verfassungsauslegung, in: Thürer/Aubert/Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz. Droit constitutionnel suisse, Zürich 2001, §9 (zit. Tschannen, Verfassungsauslegung)

Häfelin Ulrich / Haller Walter, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5., völlig neu bearbeitete Auflage, Zürich 2001.

UNICEF Innocenti Research Centre, The General Measures of the Convention on the Rights of the Child. The Process in Europe and Central Asia, 2006.

Van Bueren Geraldine, The International Law on the Rights of the Child, The Hague/Boston/London 1998.

Wytenbach Judith, Grund- und Menschenrechtskonflikte zwischen Kindern, Eltern und Staat. Schutzpflichten des Staates gegenüber Kindern und Jugendlichen aus dem internationalen Menschenrechtsschutz und aus Art. 11 BV, Basel 2006.

\*\*\*\*\*

Botschaft betreffend den Beitritt der Schweiz zu den beiden internationalen Menschenrechtspakten von 1966 vom 30.1.1991, BBI 1991 I 1190; Genehmigt mit BB vom 13.12.1991 (AS 1993 724).

Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996 [BBI 1997 I] , Sonderdruck. (Botschaft BV, Sonderdruck)

Botschaft des Bundesrates betreffend den Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen von 1989 über die Rechte des Kindes vom 29.6.1994 [BBI 1994 V 1], Sonderdruck. (Botschaft Kinderrechtskonvention)

Reform der Bundesverfassung, Entwürfe der Verfassungskommissionen der eidgenössischen Räte, Bern 1998. (Sonderdruck Entwürfe)

Bundesbeschluss über die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung vom 16.12.2005, 2005-7273; angenommen in der Volksabstimmung vom 21.5.2006

Botschaft des BR zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen vom 14.11.2001, 2001-2229ff; 2459.

Botschaft des Bundesrates über Filmproduktion und Filmkultur, BBI 2000 5443.

Revision des Vormundschaftsrechts, Botschaft zur Änderung des schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kinderschutz) vom 28.6.2006, BBI 2006-7001 (Entwurf BBI 2006-7130).

Erster Staatenbericht der Schweiz zur Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes vom 1.11.2000.

Zusatzdokument zum ersten Staatenbericht der Schweiz: Beantwortung der Fragen des Ausschusses für die Rechte des Kindes vom 8.2.2002 und Aktualisierung des Erstberichts der Schweiz zur Kinderrechtskonvention vom 1.5.2002.

Schlussbemerkungen des Ausschusses für die Rechte des Kindes zum Staatenbericht der Schweiz vom 7.6.2002 [Concluding Observations on Switzerland, CRC/C/15/Aded. 182].



## IV Probleme und Erwartungen der Kantone

---

von

**Giuliano Bonoli**

**Sabine Wichmann**

Institut de hautes études en administration publique

Institut universitaire autonome

Chavannes-près-Renens

Lausanne

## Table des matières

Résumé .....	79
1. Introduction .....	79
2. Procédure suivie .....	80
3. Evaluation de la situation actuelle .....	82
4. Mesures souhaitées .....	84
5. Positions par rapport au projet de loi-cadre .....	87
5.1 Les arguments pour une loi-cadre .....	87
5.2 Des doutes et des craintes parmi les partisans d'une loi-cadre .....	89
5.3 Les arguments contre une loi-cadre .....	90
6. Une approche basée sur le <i>benchmarking</i> comme alternative à une loi-cadre? .....	91
7. Conclusions et recommandations .....	92
Bibliographie.....	94
Annexe A: Liste des personnes interviewées .....	95
Annexe B: Grilles d'entretien .....	96

## Résumé

L'objectif de ce rapport est de présenter de manière synthétique la position des cantons sur la mise en œuvre de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Il porte essentiellement sur deux aspects : l'évaluation que les cantons font de la situation actuelle et les attentes qu'ils ont vis-à-vis de la Confédération. Il s'agit également d'analyser les différentes positions en relation avec les propositions formulées dans le postulat Janiak.

Les principaux résultats qui émergent des entretiens menés avec des personnes impliquées directement dans la mise en œuvre de la politique de l'enfance et de la jeunesse et des responsables d'organismes intercantonaux sont les suivants:

- La reconnaissance des problèmes et les attentes des cantons varient en fonction de l'acteur cantonal concerné. Les personnes directement impliquées dans la mise en œuvre de la politique de l'enfance et de la jeunesse et en contact avec le terrain évaluent la situation actuelle en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse de manière plus négative que le représentant de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC).
- Les professionnels de la politique de l'enfance et de la jeunesse demandent à la Confédération essentiellement de jouer un rôle de *leadership*, en indiquant des directions stratégiques, des priorités et en contribuant ainsi à la valorisation du domaine. Ils mettent aussi en lumière un manque de coordination, aux niveaux intracantonal, intercantonal et entre cantons et Confédération. De plus, il a été mis en avant que les problèmes sociaux des jeunes et des enfants ne sont pas assez pris en compte. Ceci tant au niveau cantonal qu'au niveau fédéral.
- En ce qui concerne une éventuelle loi-cadre, le représentant de la CdC estime que la situation actuelle ne justifie pas une intervention de la part de la Confédération et se positionne clairement contre le principe d'une loi-cadre sur l'enfance et la jeunesse. Il souhaite le respect des principes de partage des compétences établis par la Constitution fédérale et par la nouvelle RPT. Par contre, la plupart des professionnels directement impliqués dans le secteur trouvent qu'une loi-cadre est indispensable. Il convient cependant de préciser, qu'à côté des nombreux avantages qu'une loi-cadre pourrait apporter selon ces personnes, elles ont également exprimé des craintes et des doutes par rapport à l'utilité effective et aux chances de réalisation d'un tel projet.
- Suite à ces appréciations nous sommes arrivés à la conclusion qu'une loi-cadre ne représente probablement pas l'instrument le plus apte pour répondre aux exigences des professionnels de la politique de l'enfance et de la jeunesse au niveau cantonal.
- Notre recommandation consiste donc dans l'adoption d'une approche basée sur le *benchmarking* ou le *monitoring* de la situation des jeunes et des enfants dans les cantons. Une telle approche pourrait répondre aux attentes des professionnels de terrain, sans se heurter à l'opposition des gouvernements cantonaux. Un modèle pourrait être représenté par la Méthode Ouverte de Coordination (MOC), développée par l'Union européenne dans le but de mieux coordonner les politiques sociales, qui restent de compétence de ses Etats-membres.

## 1. Introduction

Ce rapport a pour objectif de présenter de manière synthétique la position des cantons sur la mise en œuvre de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Il porte essentiellement sur deux aspects : l'évaluation que les cantons font de la situation actuelle et les attentes qu'ils ont vis-à-vis de la Confédération. Il s'agit également, mais pas uniquement, d'analyser les différentes positions en relation avec les propositions formulées dans la motion « Loi-cadre relative à une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse » (00.3469) déposée au Conseil national le 27 septembre 2000 par le député Claude Janiak et transformée depuis en postulat.

Dans la réalisation de ce rapport nous avons été confrontés à un certain nombre de problèmes. Premièrement, le domaine « politique de l'enfance et de la jeunesse » reste très difficile à définir de manière précise et partagée. Nous avons remarqué que parmi les responsables contactés, il existe

des représentations très différentes du domaine. Ainsi, certains de nos interlocuteurs nous ont parlé surtout de l'animation jeunesse, d'autres ont mis l'accent sur les problèmes sociaux ou sociaux-professionnels, comme l'intégration des étrangers ou la transition de l'école au marché du travail. D'autres encore se concentrent surtout sur la politique de la formation. Certains ont également beaucoup insisté sur la problématique des structures d'accueil des enfants en bas âge (crèches) tout en admettant son appartenance théorique à la politique familiale. Bref, nous nous sommes assez vite rendus compte de l'absence d'une conception partagée de ce qui constitue une politique de l'enfance et de la jeunesse<sup>1</sup>, et des liens étroits que celle-ci entretient avec d'autres champs politiques comme la politique de la famille, la politique de la formation et de la formation professionnelle, la politique économique, la politique de l'agglomération et celle de l'aménagement du territoire.

Deuxièmement, la reconnaissance des problèmes et les attentes des cantons varient en fonction de l'acteur cantonal concerné. **Le représentant de la CdC n'estime pas que la situation actuelle nécessite une intervention de la part de la Confédération alors que la plupart des professionnels directement impliqués dans le secteur trouvent qu'une loi-cadre est indispensable.** Ce résultat constitue évidemment une difficulté majeure dans l'élaboration d'une politique fédérale en la matière, dans la mesure où les attentes des cantons sont en fait contradictoires.

Nonobstant les problèmes mentionnés ci-dessus, il a été possible d'identifier **un certain nombre de pistes qui pourraient préfigurer une intervention de la Confédération** dans ce domaine. Ces pistes seraient susceptibles de répondre aux attentes des professionnels de la politique de l'enfance et de la jeunesse sans pour autant se heurter à l'opposition des gouvernements cantonaux. En effet, ce qui ressort assez clairement de notre analyse, est le fait que **les professionnels demandent à la Confédération essentiellement de jouer un rôle de *leadership*, en indiquant des directions stratégiques, des priorités et en contribuant à la valorisation du domaine.** Une intervention de ce type n'est à notre avis pas incompatible avec le respect du partage des compétences entre cantons et Confédération, et **pourrait s'appuyer sur des instruments souples plutôt que sur des lois, tel que la formulation de recommandations, le *monitoring* ou le *benchmarking*.**

Ce rapport présente d'abord la procédure suivie pour prendre connaissance des problèmes et des attentes des cantons. Les résultats sont discutés en plusieurs étapes : dans un premier temps nous nous intéressons à l'évaluation que les acteurs font de la situation actuelle et à leurs propositions en termes de mesures souhaitées. Par la suite, nous revenons sur la question du rôle que pourrait jouer la Confédération dans ce domaine en particulier à travers une loi-cadre. En conclusion nous esquissons une piste pour le développement d'un système de *benchmarking*, inspiré de l'Union Européenne.

## 2. Procédure suivie

Pour réaliser ce rapport nous nous sommes appuyés essentiellement sur des entretiens menés auprès de représentants cantonaux au sein de la CPEJ et de professionnels de la mise en œuvre de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Dans une moindre mesure, nous avons également pu utiliser quelques sources écrites, telles que l'ouvrage « Emergence et développement des politiques cantonales de la jeunesse » (Frossard 2003) ou le dossier réalisé par le Conseil suisse des activités de jeunesse sur la proposition d'une loi-cadre (CSAJ 2004).

### Les acteurs interviewés

Compte tenu des ressources disponibles pour ce mandat et de la taille importante du champ à couvrir, nous avons ciblé trois catégories d'acteurs :

- les délégués cantonaux à l'enfance et à la jeunesse, dans les cantons où cette fonction existe, ou de manière plus générale les représentants des cantons au sein de la Conférence des délégués cantonaux à la promotion de l'enfance et de la jeunesse (CPEJ). Nous avons pu rencontrer quatre représentants cantonaux au sein de la CPEJ, choisis selon les critères explicités ci-dessous. Le président de la CPEJ faisait également partie de cet échantillon.

---

<sup>1</sup> Sur ce point nous rejoignons entièrement Frossard, pour qui « Aucune définition du concept politique de la jeunesse ne semble faire autorité » (Frossard 2003 : 23).

- les représentants des gouvernements cantonaux. Les conférences intercantionales concernées ayant décidé d'être représentées sur ce thème par la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)<sup>2</sup>, nous avons mené un seul entretien avec cette institution par l'intermédiaire de son Secrétaire. Ce dernier n'est pas un spécialiste de la politique de l'enfance et de la jeunesse.
- les acteurs confrontés aux problèmes sociaux qui touchent particulièrement les jeunes. Puisque les jeunes et les enfants sont aujourd'hui surreprésentés parmi les bénéficiaires de l'aide sociale (OFS 2006), nous avons jugé important d'intégrer aussi un point de vue social. Nous avons donc mené un entretien avec le président de l'« Initiative des villes : politique sociale ». Cette initiative est un organe de l'Union des villes suisses et s'engage pour une approche globale des problèmes sociaux et pour une union des forces entre Confédération, cantons et communes afin d'harmoniser la sécurité sociale.

### Quels cantons retenir ?

Afin de maximiser les informations récoltées avec un faible nombre d'entretiens, nous avons utilisé la stratégie du « *maximum variation sampling* ». Cette méthode prend en compte le plus large éventail possible de situations (Quinn Patton 2002). Plus précisément, il s'agit d'identifier un certain nombre de dimensions qu'on estime importantes pour l'analyse du sujet en question et de sélectionner ensuite des cas pour l'analyse qui se situent aux extrêmes de la distribution des dimensions prises en compte.

Les dimensions que nous avons jugées importantes pour notre analyse représentent des critères censés avoir une influence sur la politique de l'enfance et de jeunesse des cantons. Ce sont notamment la langue du canton, son degré d'urbanisation, sa taille et le degré de transversalité de sa politique de la jeunesse, tel qu'il est décrit par Frossard (2003). La langue nous permet d'intégrer dans l'analyse d'éventuelles différences entre cantons romands et alémaniques dans les perceptions de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Le degré d'urbanisation et la taille du canton peuvent avoir un impact sur le type de problèmes et sur les capacités à mettre en place des solutions.

Le critère le plus intéressant est sans doute le degré de transversalité de la politique de la jeunesse, qui « mesure la coordination entre les différentes politiques dont les enfants et les jeunes constituent le groupe cible ou les bénéficiaires finaux » (Frossard 2003 :99). Concrètement, comme l'explique Frossard, les facteurs qui ont un impact positif sur le degré de transversalité sont l'existence de structures de coordination ou rassemblant les différents acteurs gérant les politiques en lien avec les enfants et la jeunesse. Si une politique vise en même temps les enfants et la jeunesse, ceci se répercute également positivement sur son niveau de transversalité. C'est dans la mesure où l'amélioration de la coordination de la politique suisse de l'enfance et de la jeunesse est une préoccupation importante du postulat Janiak, que nous avons choisi d'intégrer ce critère dans le choix des cantons.

Tableau 1 : Les cantons choisis et leur position par rapport aux dimensions prises en compte

	Langue majoritaire	Pourcentage de la population urbaine en 2000	Population résidente	Degré de transversalité selon Frossard (2003) (0-18)
GE	Français	99	414'000	18
JU	Français	30	68'000	1
ZH	Allemand	94	1'250'000	0
BE	Allemand	62	957'000	17

Sources : OFS, Frossard 2003

Remarques :

- Le représentant du canton de Zürich n'est pas employé de l'administration cantonale. Il est le directeur de l'association OKAJ, organisation faîtière de l'animation jeunesse en milieu ouvert, associatif et des

<sup>2</sup> Cf Communication de la CDIP du 02.04.2007

églises dans le canton de Zürich. De ce fait, ses propos ne représentent pas l'opinion officielle du canton de Zürich.

- Le représentant du canton de Berne est également le président de la CPEJ.
- L'échelle du degré de transversalité va de 0 (aucune transversalité) à 18 (maximum de transversalité)

Dans l'ensemble nous avons réalisé 6 entretiens, individuels et semi-directifs. Ceci signifie qu'ils sont structurés autour de questions et sous-questions communes, mais qu'ils laissent aux personnes interviewées une grande liberté au niveau de la formulation des réponses. Grâce à cette procédure il est possible d'éviter un effet d'imposition de la part du chercheur, qui pourrait donner lieu à des biais sensibles. Les grilles d'entretien sont reproduites dans l'annexe 2.

### 3. Evaluation de la situation actuelle

La situation actuelle au niveau de la mise en œuvre de la politique de l'enfance et de la jeunesse fait l'objet d'évaluations divergentes. En général, il est cependant possible d'affirmer que **les personnes directement impliquées dans la mise en œuvre de la politique de l'enfance et de la jeunesse et en contact avec le terrain évaluent la situation actuelle de manière plus négative que le représentant des gouvernements cantonaux.**

Deuxièmement, nous avons pu constater que parmi les représentants des cantons auprès de la CPEJ, l'évaluation de la situation actuelle en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse, dépend aussi du degré de transversalité que cette politique atteint. Il semble que le degré de transversalité reflète assez bien le développement de la politique de l'enfance et de la jeunesse dans les cantons et sa perception par les personnes les représentant dans la CPEJ. En fait, là où la transversalité est haute, la politique de l'enfance et de la jeunesse est perçue comme assez développée et de qualité relativement bonne. Ceci est le cas dans notre échantillon pour les cantons de Berne, de Genève et du Jura. Par exemple, le représentant du canton de Berne, a mis en évidence, qu'en ce qui concerne la politique de l'enfance et de la jeunesse, le canton se trouve sur une bonne voie. Dans le canton du Jura l'appréciation de la politique de l'enfance et de la jeunesse cantonale va dans le même sens, même si, selon Frossard (2003), la politique de l'enfance et de la jeunesse dans ce canton est relativement peu transversale. Ce décalage s'explique par l'adoption en 2006 d'une loi sur la politique de la jeunesse<sup>3</sup>, qui apporte des changements considérables et qui a probablement aussi augmenté la transversalité de la politique de l'enfance et de la jeunesse dans ce canton. Cette appréciation est soutenue par l'affirmation de Frossard, selon laquelle « à l'exception de Vaud et Zürich, les cantons qui ont une loi spéciale sur la jeunesse ont tous une politique transversale » (Frossard 2003 :117) En fait, selon cet auteur, le développement d'une loi, par ses processus d'association et de consultation des milieux intéressés, favorise la réunion d'arrangements politico-administratifs fragmentés et promeut, de ce fait, une coordination entre politiques voisines. Par contre, dans le canton de Zürich, selon la personne interviewée, la politique de l'enfance et de la jeunesse présente un grand manque du fait que l'animation n'est pratiquement pas prise en compte dans la promotion, malgré son caractère préventif. Cette orientation est un reflet des bases légales en vigueur dans le canton. Ce dernier connaît en effet une loi sur l'aide à la jeunesse<sup>4</sup> qui se concentre sur la protection de la jeunesse, et qui traduit donc les priorités du canton.

Malgré des appréciations différentes, certains problèmes ont été relevés dans plusieurs entretiens.

#### Manque de coordination

Le point qui a été soulevé le plus souvent est le manque de coordination, et ceci notamment au niveau intracantonal, intercantonal et entre cantons et Confédération.

Par coordination intracantonale, nous entendons la coordination et la collaboration parmi les différents secteurs administratifs cantonaux qui touchent au domaine de l'enfance et de la jeunesse. Au-delà de l'administration, il est nécessaire de coordonner l'action et d'installer une collaboration aussi avec des autres acteurs importants dans la politique de l'enfance et de la jeunesse et de créer des conditions favorables à leur collaboration, comme par exemple au niveau de l'animation jeunesse. Il est nécessaire que tous les acteurs impliqués unissent leurs forces pour avancer dans une même direction. Un poste de coordinateur cantonal est vu comme utile pour palier à ce manque.

<sup>3</sup> Loi sur la politique de la jeunesse de la république et du canton du Jura, du 22 novembre 2006

<sup>4</sup> Gesetz über die Jugendhilfe (Jugendhilfegesetz) du Canton de Zürich, du 14 juin 1981

Le manque de coordination intercantonal est lié au manque de coordination de la part de la Confédération. En fait, les délégués cantonaux constatent qu'il n'existe pas de véritable politique suisse de l'enfance et de la jeunesse, ce qui se répercute sur les cantons. Dans ce domaine, le fédéralisme est perçu comme plutôt négatif et peu adapté aux besoins actuels. A cause du fédéralisme, chaque canton fait sa propre politique de l'enfance et de la jeunesse, sans suivre une ligne directrice plus globale. Mais la Confédération devrait, selon plusieurs interviewés, définir des lignes directrices et des buts de la politique de l'enfance et de la jeunesse en Suisse. Ceci d'autant plus, que la Suisse a ratifié, en 1997, la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies<sup>5</sup>.

### **Manque d'une stratégie globale**

Le besoin de lignes directrices, exprimé par grande partie des délégués cantonaux, est lié au point précédent sur le manque de coordination. Puisqu'il n'existe pas de véritable politique suisse de l'enfance et de la jeunesse, chaque canton poursuit sa propre politique. Cette situation se traduit par un manque de direction plus général, qui apparemment peut donner lieu à une certaine incertitude au niveau des directions stratégiques dans lesquelles il serait judicieux d'avancer. Il a été mis en avant que des lignes directrices seraient importantes afin de donner une direction à la politique de l'enfance et de la jeunesse.

Le manque de coordination et de lignes directrices au niveau de la Confédération a également été mis en avant par deux représentants d'organismes de portée nationale : le Président de la CPEJ et le représentant de l'Initiative des villes. Ce dernier a mis en évidence que suite au manque de coordination et de directions stratégiques de la part de la Confédération, les cantons définissent leur propre politique de l'enfance et de la jeunesse, qui peut être plus ou moins développée, ce qui soulève la question de l'égalité des chances pour les enfants et les jeunes en Suisse.

Selon ces deux personnes, la Confédération est appelée à prendre des initiatives dans le champ de la politique de l'enfance et de la jeunesse et d'en définir des lignes stratégiques. Le représentant de la CPEJ met en avant à ce sujet que la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant fait appel aux Etats et pas aux cantons et que de ce fait, il revient à la Confédération de prendre des mesures.

### **Prise en compte insuffisante des problèmes sociaux des jeunes et des enfants**

Le représentant de l'Initiative des villes trouve que la Confédération n'attribue pas la même importance aux différents domaines de la politique publique. Par exemple, la politique sociale se verrait attribuer moins d'importance que d'autres politiques publiques. Le même mécanisme se produit aussi à l'intérieur du domaine enfance et jeunesse, où la formation est considérée comme plus importante que, par exemple, la participation. Ce choix est toutefois regrettable car il ne tient pas compte du rôle essentiel que la participation joue dans la prévention. A son avis, il est problématique que les financements pour l'animation des jeunes soient souvent décidés seulement quand des problèmes concrets existent déjà.

Les propos du représentant du canton de Zürich dans la CPEJ vont dans la même direction, mais il se réfère plutôt au canton de Zürich et pas au niveau fédéral. Cette personne met en avant le fait qu'il serait nécessaire de donner à la promotion le même poids qu'à la protection de l'enfance et de la jeunesse. Quand il parle de promotion, il entend principalement l'animation jeunesse, mais il trouve que le terme de promotion devrait englober aussi la promotion de l'intégration, la promotion de la santé, la promotion du sport, la promotion de la culture, la prévention et peut-être même des questions liés à l'aménagement du territoire. La promotion devrait être considérée comme champ partiel de la politique de l'enfance et de la jeunesse équivalent à la protection, ce qui actuellement ne serait pas le cas dans le canton de Zürich.

### **Une situation satisfaisante selon les gouvernements cantonaux**

Comme déjà mentionné, l'appréciation des problèmes rencontrés lors de la mise en œuvre de la politique de l'enfance et de la jeunesse n'est pas homogène. Ainsi, le secrétaire de la CdC estime que dans le champ de la politique de l'enfance et de la jeunesse en Suisse beaucoup est fait déjà, et ceci

<sup>5</sup> Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée le 20 novembre 1989 par l'Assemblée générale des Nations Unies. Cette convention a été ratifiée par la Suisse le 26 mars 1997.

notamment à tous les niveaux étatiques. Selon cette personne, les enfants et les jeunes en Suisse peuvent jouir de bonnes conditions cadre et d'assez d'opportunités. Ceci ne signifie pas, qu'en fonction de besoins spécifiques au niveau local, il ne soit pas possible et nécessaire de faire encore plus. Mais ces initiatives devraient venir du niveau local, parce que c'est à ce niveau qu'on trouve les compétences pour savoir de quoi ont besoin les enfants et les jeunes.

En outre, la politique de l'enfance et de la jeunesse en Suisse serait déjà assez développée et les exigences posées par la Convention relative aux droits de l'enfant probablement déjà plus que satisfaites dans tous les cantons et toutes les communes en Suisse.

## 4. Mesures souhaitées

Les personnes interviewées ont identifié un certain nombre de domaines dans lesquels des interventions seraient souhaitables. Celles-ci concernent aussi bien les procédures de la politique de l'enfance et de la jeunesse que ses contenus.

### Une meilleure intégration transversale

Il a été mis en avant, surtout par le représentant de l'Initiative des villes, qu'il serait nécessaire d'adopter, dans la politique de l'enfance et de la jeunesse, une approche intégrative qui inclut des champs politiques liés, comme celui de la formation et de la formation professionnelle, de l'intégration des immigrants, et tout ce dont s'occupent en premier lieu les directions cantonales de l'économie. Afin que la politique de l'enfance et de la jeunesse puisse avoir du succès et atteindre ses buts, il serait nécessaire d'élaborer des stratégies communes dans ces champs. Cette idée va dans le sens de la dimension de transversalité de la politique de l'enfance et de la jeunesse développée par Frossard, déjà discuté au point 2 de ce rapport. Ajoutons ici simplement que selon Frossard le degré de transversalité de la politique de l'enfance et de la jeunesse est très faible (voire inexistant) dans la plupart des cantons (Frossard 2003).

### Une meilleure coordination à l'intérieur des cantons (coordination intracantonale)

Trois délégués cantonaux sur quatre affirment rencontrer des problèmes de coordination intracantonale dans la mise en œuvre de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Les différents secteurs administratifs qui s'occupent de questions liées aux enfants et à la jeunesse ne travaillent pas assez en réseau et les synergies possibles ne sont pas exploitées. Le représentant du canton de Berne a mis en avant le fait que dans son canton manque une coordination plus générale, des lignes directrices qui puissent donner une orientation et une direction globale à toutes les activités en lien avec la politique de l'enfance et de la jeunesse.

Il est intéressant de noter que parmi les cantons qui présentent une politique de l'enfance et de la jeunesse plutôt développée (Berne, Genève et Jura dans notre échantillon), le seul problème de mise en œuvre de la politique de l'enfance et de la jeunesse qui a été mentionné, est justement celui du manque de coordination intracantonale.

La création d'un secteur dédié en particulier à la politique de l'enfance et de la jeunesse à l'intérieur de l'administration<sup>6</sup> ou d'un poste de coordinateur cantonal sont perçus comme des moyens potentiels pour remédier à ce problème. D'ailleurs, un poste de coordinateur cantonal, pourrait, selon un des délégués, déjà être instauré sur la base de l'article 317 du code civil suisse<sup>7</sup>.

### La participation de la Confédération à l'établissement des lignes directrices

Le manque de coordination au niveau cantonal, dont il était question au point précédent, est mis en relation, par le représentant du canton de Zürich, avec le manque de *leadership* de la Confédération. Si celle-ci définissait des lignes directrices ou des buts à atteindre, les cantons seraient mieux à

---

<sup>6</sup> Le représentant de l'Initiative des villes a pris l'exemple du département « Enfants, Jeunesse, Famille » créé au sein de l'administration de la ville de Lucerne. Ce département comprend des sections qui s'occupent de tout ce qui est lié avec la politique de l'enfance et de la jeunesse, notamment la promotion et la participation, la garde extra-familiale des enfants, les foyers pour enfants et jeunes, la protection.

<sup>7</sup> Article 317, code civil suisse : Les cantons assurent, par des dispositions appropriées, une collaboration efficace des autorités et services chargés de mesures de droit civil pour la protection de l'enfance, du droit pénal des mineurs et d'autres formes d'aide à la jeunesse.

même de coordonner leur politique : « Es fehlt grundsätzlich schon mal an einer übergeordneten Strategie, einer übergeordneten Zielsetzung. » (entretien représentant CPEJ ZH, 27.02. 2007)

Un autre membre de la CPEJ estime que le rôle de la Confédération devrait être de regrouper les cantons pour définir la stratégie en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse. Actuellement, cette tâche serait confiée aux conférences intercantionales comme la Conférence des directeurs des affaires sociales (CDAS) ou la Conférence des directeurs de l'instruction publique (CDIP), qui représentent à ses yeux des structures plutôt lourdes. Probablement une telle tâche de coordination pourrait être remplie de manière plus efficace par la Confédération.

### **Le respect de la division des compétences entre cantons et Confédération et la subsidiarité**

Selon le représentant de la CdC, les meilleures conditions pour bien coordonner les domaines d'activités des différents niveaux de l'Etat sont réunies lorsque chaque acteur n'agit qu'à l'intérieur des limites qui lui sont imposées par la Constitution et la loi. Or le domaine en question est clairement un domaine de compétence communale et cantonale. Dans une optique de subsidiarité, ces deux niveaux sont aussi mieux placés pour développer des solutions efficaces.

A côté de ces propositions d'ordre procédural, les acteurs contactés ont aussi émis des souhaits au niveau des contenus.

### **Promouvoir l'insertion socio-professionnelle des jeunes**

L'importance de l'insertion socio-professionnelle des jeunes a été relevée par plusieurs acteurs. Deux moments dans la vie des enfants et des jeunes ont été identifiés comme cruciaux pour leur insertion sociale et professionnelle. Le premier concerne plutôt l'intégration sociale et est représenté par le moment où l'accompagnement des parents après la naissance d'un enfant se termine (normalement un an après la naissance de l'enfant). A ce moment l'enfant est « perdu de vue » et ceci peut représenter un désavantage pour son insertion sociale surtout s'il est issu d'une famille défavorisée. Ici il serait possible d'intervenir avec une offre adéquate de crèches ou d'offres de garde extra-familiale des enfants.

Le deuxième moment de grande importance pour l'insertion socio-professionnelle des jeunes est représenté par la fin de la scolarité obligatoire et le passage au monde du travail ou à une formation supérieure. Il s'agit d'un moment délicat dans la vie des jeunes. Si ce passage se solde par un échec, il est probable de les retrouver plus tard dans des situations difficiles. En fait, après la scolarité obligatoire ou lors de l'interruption d'un apprentissage, d'une dixième année scolaire ou d'une formation supérieure, les jeunes sont aussi « perdus de vue » et il n'existe pas de soutien spécifique qui leur soit adressé. Une solution mise en avant par le représentant de l'Initiative des villes serait la mise en place d'offres de soutien et de conseil pour ces jeunes, afin de les aider dans une éventuelle réorientation.

Par ailleurs, selon le représentant jurassien, il faudrait améliorer le suivi des jeunes en fin de scolarité. Ceci pourrait être réalisé à travers un système de coaching individualisé, par exemple. Il conviendrait également de mettre en place un système de détection des élèves en difficulté, puisque ce sont souvent les jeunes avec des mauvais résultats scolaires qui rencontrent des problèmes dans la recherche d'une place d'apprentissage.

### **Favoriser l'intégration des enfants et des jeunes migrants**

Ce point sur l'intégration des migrants se recoupe en partie avec le point précédent. Il a été mentionné que la fréquentation de crèches ou d'autres offres de garde extra-familiale pour des enfants issus de familles défavorisées pourrait aider à leur garantir une bonne intégration sociale. En fait, les personnes d'origine étrangère font souvent partie des couches sociales défavorisées. Pour atteindre le but de l'intégration sociale la possibilité d'instaurer un système de conseils prolongés (au-delà du premier an de vie de l'enfant) aux parents a également été mentionnée. Il a également été proposé de prolonger cet offre de conseil même jusqu'aux 18 ans de l'enfant, ce qui permettrait non seulement l'intégration sociale, mais aussi d'appuyer les parents dans leur tâche éducative et d'aider à résoudre les problèmes éducatifs rencontrés, selon la personne qui a lancé cette idée, par beaucoup de parents. En fait, ces deux mesures permettraient de garantir une promotion suffisante de l'enfant.

Dans ce contexte il a été mentionné aussi que souvent les mesures de la politique de l'enfance et de la jeunesse n'arrivent pas à « toucher » les couches sociales défavorisées et en particulier les personnes d'origine étrangère. Il serait donc important d'arriver à impliquer ces personnes à travers

des projets spécifiques destinés, par exemple, à des quartiers défavorisés. Une autre piste de promotion de l'intégration des migrants serait, selon le représentant du canton du Jura, le travail interculturel avec les familles migrantes.

### **Promotion de la garde extra-familiale des enfants**

La nécessité de la promotion de la garde extra-familiale des enfants a été mentionnée en particulier par deux personnes interviewées.. Elle permet selon ces personnes de favoriser l'intégration des migrants et de garantir une promotion adéquate des enfants, surtout s'ils proviennent de familles défavorisées. Le représentant de l'Initiatives des villes a mis l'accent sur le fait que, en ce qui concerne la promotion adéquate des enfants, la garde extra-familiale des enfants constitue un point central de la politique de la famille, mais aussi de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Elle devrait être promue d'une manière adéquate pour les enfants en bas âge, mais aussi pour les enfants en âge scolaire à travers les diverses formes de garde extra-scolaire.

### **La participation et la promotion devraient avoir le même poids que la protection**

Plusieurs personnes interviewées ont relevé que la politique de l'enfance et de la jeunesse met souvent l'accent sur la protection et tend à ignorer ses deux autres piliers : la promotion et la participation. Or, très souvent ces deux piliers jouent un rôle crucial en termes de prévention. Dans cette optique, un effort plus important en termes de promotion et de participation serait justifié dans la mesure où il serait susceptible de réduire les besoins en matière de protection.

### **Information et mise en réseau**

Des représentants cantonaux au sein de la CPEJ ont également mis en avant l'utilité d'une activité de récolte systématique et de mise à disposition des données concernant la politique de l'enfance et de la jeunesse ou de certains aspects de celle-ci, comme par exemple l'animation de la jeunesse. Ceci aiderait à acquérir une vision globale de ce qui est fait en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse en Suisse et pourrait pousser les cantons à prendre des initiatives. Parallèlement, il faudrait renforcer la mise en réseau au niveau suisse entre les différentes régions linguistiques et entre les régions rurales et urbaines.

Par ailleurs le rôle d'informateur de la Confédération ne devrait pas se limiter au niveau suisse, mais inclure le niveau européen et mondial, puisque au niveau des cantons les ressources pour un tel travail ne sont pas disponibles.

### **Renforcement des aspects sociaux au sein de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA)**

Selon le président de l'Initiative des villes, il faudrait renforcer la CTA en ce qui concerne les problématiques sociétales car elle serait encore trop faible dans ce domaine. Cet organisme devrait donc intégrer plus fortement ces questions dans sa mise en œuvre de la collaboration verticale entre Confédération, cantons et communes. De plus, du fait qu'elle s'occupe des agglomérations, cette conférence serait aussi concernée par des questions de politique sociale et de politique de l'enfance et de la jeunesse. Enfin, comme la plupart de la population suisse vit dans des agglomérations, tout progrès effectué par la CTA aurait des effets positifs pour un grand nombre d'enfants et de jeunes.

### **Information et aide aux enfants et à la jeunesse**

La Confédération devrait s'occuper de certaines tâches d'information aux enfants et à la jeunesse. Par exemple, ce serait à la Confédération de financer et produire une publication comme « Jugendinfo CH » (OKAJ Zürich 2005). Il s'agit d'un outil d'information destiné aux jeunes sur un vaste éventail de thèmes qui les intéressent de manière particulière.

### **Meilleure coordination entre la Conférence des directeurs des affaires sociales (CDAS) et la Conférence des directeurs de l'instruction publique (CDIP)**

Le président de l'Initiative des villes a souligné que la collaboration entre CDAS et CDIP devrait être beaucoup plus forte et suivre une direction commune. Une collaboration qui va dans ce sens serait en train de s'établir, mais il faudrait avancer plus dans cette voie. Dans le cadre de la politique de l'enfance et de la jeunesse et de l'intégration sociale, il faudrait que ces deux conférences unissent leurs politiques ou qu'au moins elles établissent entre elles une coordination étroite.

## 5. Positions par rapport au projet de loi-cadre<sup>8</sup>

Par rapport au projet d'une loi-cadre sur la politique de l'enfance et de la jeunesse, demandé par le postulat Janiak, nous avons recueilli des avis partagés. Les représentants au sein de la CPEJ ainsi que le président de l'Initiative des villes ont exprimé un avis favorable. Par contre le représentant de la CdC est opposé à cette proposition.

D'une manière générale, ceux qui se sont exprimés en faveur d'une loi-cadre, voient dans celle-ci l'instrument idéal pour atteindre les objectifs mentionnés au chapitre 4 de ce rapport (Mesures souhaitées). Ils sont toutefois conscients du fait qu'une telle démarche comporte aussi des risques. Par ailleurs, leur manque d'expertise juridique ne leur permettait pas toujours de faire des propositions concrètes. Les opposants, estiment au contraire qu'une loi-cadre n'est pas nécessaire. Les motivations et les explications des uns et des autres sont présentées ci-dessous.

### 5.1 Les arguments pour une loi-cadre

Une loi-cadre permettrait de définir les lignes directrices de la politique de l'enfance et de la jeunesse

Les interviewés reconnaissent que la Confédération ne peut pas imposer une politique aux cantons, mais ils sont de l'avis qu'elle devrait définir les orientations générales de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Il conviendrait que la Confédération fixe des buts et des lignes directrices, même si ensuite, les cantons sont relativement libres dans la mise en œuvre de la politique. Selon le représentant de l'Initiative des villes.

« Der Ansatz, dass der Bund viel mehr harmonisieren sollte, wie auch immer er das macht, den teilt die Städteinitiative total. (...) Es bräuchte eine Zielsetzung vom Bund, in deren Ausgestaltung die Kantone relativ frei sind, welche es aber dem Bund erlauben würde, Elemente die er wichtig findet, in die Kinder- und Jugendpolitik einzubringen » (entretien Président de l'Initiative des villes, 09.03.2007).

En général, l'harmonisation qui pourrait être apportée par une loi-cadre semble être un facteur très important dont la nécessité a été soulignée plusieurs fois. Les personnes interviewées ont mentionné ce besoin d'harmonisation dans différents domaines, comme le système de formation et de formation professionnelle, le système des subsides pour la formation et celui de l'aide sociale.

#### Une loi-cadre permettrait une meilleure définition et division des tâches

Puisqu'une loi-cadre permettrait de définir les tâches de la politique de l'enfance et de la jeunesse, elle permettrait aussi d'opérer une division des tâches entre les différents niveaux étatiques. Selon le représentant du canton du Jura :

« Une loi-cadre devrait définir qu'est-ce qui est du ressort de la Confédération et qu'est-ce qui est du ressort des cantons ou des communes, quelles sont les grandes options et les attentes. (...) Elle devrait définir qui est responsable de quoi. (...) On a tendance à renvoyer d'un niveau à l'autre. Par exemple, le canton dit que la politique de l'enfance et de la jeunesse est une question communale et la commune dit, qu'à l'inverse, il s'agit d'une question cantonale et à la fin personne ne fait rien » (entretien, représentant CPEJ JU, 12.03.2007).

#### Une loi-cadre pourrait fournir les impulsions nécessaires à avancer dans le domaine

A travers un système d'incitations contenu dans une éventuelle loi-cadre, la Confédération pourrait encourager les avancées nécessaires. Le système d'incitations devrait favoriser des projets qui vont dans la direction souhaitée par la Confédération. Les personnes interviewées reconnaissent qu'un tel système d'incitations devra probablement comprendre une dimension financière.

#### Une loi-cadre pour mettre en œuvre la Convention relative aux droits de l'enfant

<sup>8</sup> Notons ici que le concept de loi-cadre n'est pas un concept juridique. Le terme est utilisé pour définir une loi qui établit des principes généraux ou des standards minimaux qui laisse en même temps une marge de manœuvre assez conséquente aux entités de niveau inférieur (ici les cantons et les communes) par rapport à comment réaliser ces principes et standards minimaux (pour une discussion, voir Biederman 1995).

Selon l'opinion de certains interviewés, une loi-cadre représenterait un instrument pour mettre en œuvre la Convention relative aux droits de l'enfant. La Convention relative aux droits de l'enfant impliquerait une responsabilité d'agir pour la Confédération puisque qu'elle fait appel aux Etats signataires. De ce fait, pour le représentant du canton de Berne et président de la CEPJ, il n'est pas possible de déléguer aux cantons cette responsabilité d'agir en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse. Selon lui, si la Convention relative aux droits de l'enfant est prise au sérieux il est inévitable de mettre en place une loi-cadre sur la politique de l'enfance et de la jeunesse.

Par ailleurs, la même personne estime également que la Confédération, mais aussi les cantons, ne seraient pas seulement appelés à agir à cause de la Convention relative aux droits de l'enfant, mais aussi suite aux articles 11 et 41 de la Constitution fédérale qui demandent déjà un plus fort investissement de la part de la Confédération dans ce domaine.

### **Une loi-cadre pour promouvoir la participation**

La participation des enfants et des jeunes dans la politique de l'enfance et de la jeunesse est mentionnée comme un élément clef, dont une éventuelle loi-cadre devrait tenir compte. Une politique de l'enfance et de la jeunesse ne pourrait fonctionner qu'en impliquant ses destinataires. De plus et d'une manière générale, durant les entretiens l'effet préventif de la participation a souvent été mentionné.

Il a été mis en avant que cette participation pourrait prendre des formes différentes et qu'il n'est pas facile de trouver les formes adéquates. Le représentant du canton de Zürich a notamment mis en avant ce problème. A son avis, il est important de bien réfléchir à quelle serait la forme optimale pour la participation des enfants et des jeunes, surtout à un niveau aussi abstrait que le niveau cantonal. Il exprime tout de même une idée, selon laquelle une éventuelle loi-cadre devrait tenir compte de la participation dans le sens de standards minimaux, mais pas dans le sens de quotas. Il ajoute en conclusion: « Es muss gut durchdacht sein, damit es keine Alibi-Partizipation wird (...) aber diese Frage müsste geklärt sein » (entretien représentant CPEJ ZH, 27.02.07). Il conviendrait, selon lui, qu'une loi-cadre pose les directions fondamentales et qu'elle contienne donc des dispositions sur la participation.

Selon les propos du représentant du canton du Jura, une éventuelle loi-cadre devrait tenir compte de la participation, puisqu'il est important d'instaurer, chez les enfants et les jeunes un esprit de participation assez tôt. Il s'agirait aussi d'un apprentissage du fonctionnement de la démocratie. Cette participation devrait se faire au niveau de l'école. C'est-à-dire qu'il faudrait, dans une certaine mesure, associer les élèves à la gestion de l'école, plus précisément à la gestion de ses règles.

### **Une loi-cadre permettrait une harmonisation des termes et des concepts**

Un autre point qui est souvent apparu dans les entretiens est celui de l'harmonisation des termes et des concepts dans la politique de l'enfance et de la jeunesse. Aujourd'hui, en Suisse, la compréhension de certaines notions n'est pas la même partout. Une nouvelle loi-cadre permettrait de définir les termes et les concepts centraux de la politique de l'enfance et de la jeunesse et donc elle pourrait contribuer à une uniformisation de leur compréhension au niveau Suisse.

### **Une loi-cadre pour mieux collaborer**

Certains représentants cantonaux au sein de la CPEJ ont également mentionné qu'une loi-cadre permettrait d'instaurer une meilleure collaboration entre les trois niveaux étatiques de la Suisse, c'est-à-dire entre le niveau fédéral, le niveau cantonal et le niveau communal. Cette meilleure coordination serait atteinte aussi grâce à une division des compétences et des responsabilités entre les différents niveaux étatiques.

De plus, dans le but de parvenir à une meilleure coordination, une loi-cadre pourrait instaurer un poste de délégué à la jeunesse national. Au niveau cantonal, il y aurait la possibilité de mettre en place un secteur de coordination cantonale ou un poste de coordinateur cantonal en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse.

En ce qui concerne plus particulièrement la collaboration entre les trois niveaux étatiques, le représentant de l'Initiative des villes a souligné le fait qu'actuellement une collaboration a lieu seulement entre la Confédération et les cantons, mais sans y intégrer aussi les communes. Cependant la prise en compte de ces dernières dans une loi-cadre présenterait un grand intérêt en ce qui concerne la collaboration entre les niveaux étatiques. De plus une telle prise en compte correspondrait aussi à la concrétisation de l'article 50 de la Constitution fédérale qui impose à la Confédération de tenir compte de la situation des villes et communes dans le cadre de son activité.

Le représentant du canton du Jura estime qu'une loi-cadre, en définissant les lignes directrices et les responsabilités, pourrait permettre une meilleure coordination entre Confédération, cantons et communes, en évitant le passage par les conférences intercantionales.

### **Une loi-cadre pour permettre le financement des associations faïtières nationales**

Le représentant du canton de Zürich estime qu'il serait très important qu'une loi-cadre contienne des dispositions sur un financement adéquat des associations faïtières nationales en matière d'animation jeunesse. En fait, ces associations contribuent, selon cette personne, à soulager considérablement la Confédération dans ce domaine. Il convient donc d'éviter qu'elles soient plus occupées par la recherche de financements que par leurs tâches principales. Le représentant de Zürich a aussi mis en évidence le fait que la loi fédérale actuelle sur les activités de la jeunesse ne tient pas suffisamment compte de l'animation jeunesse en milieu ouvert, puisque la professionnalisation de celle-ci a eu lieu seulement après l'entrée en vigueur de la loi. Une loi-cadre devrait combler cette lacune d'une manière appropriée.

### **Une loi-cadre pourrait modifier les autres législations importantes pour les enfants et les jeunes**

Le représentant de l'Initiative des villes, de son côté, a beaucoup insisté sur les liens que la politique de l'enfance et de la jeunesse entretient avec d'autres champs politiques. Il conviendrait, à son avis, de définir sur quelles autres législations une loi-cadre devrait avoir une influence. Par exemple, si une loi-cadre statue que tous les enfants et jeunes en Suisse doivent pouvoir jouir des mêmes chances d'accès à la formation, alors il sera probablement nécessaire d'adapter la législation sur l'économie publique (« *Volkswirtschaftsgesetzgebung* ») et/ou celle sur la formation (« *Bildungsgesetzgebung* »).

### **Une loi-cadre est préférable à d'autres formes de coordination**

Les personnes interviewées ont souvent reconnu que certaines des mesures qu'ils souhaitent voir adoptées seraient possibles aussi sans la mise en place d'une loi-cadre. Ils ont cependant mis en avant qu'une loi-cadre est nécessaire pour deux raisons.

Premièrement, le président de la CPEJ pense qu'une loi-cadre fournirait à certains représentants cantonaux au sein de cet organisme, un argument fort pour demander des améliorations dans la politique de l'enfance et de la jeunesse dans leur canton.

Deuxièmement, le président de l'Initiative des villes pense qu'une loi-cadre est nécessaire parce qu'elle engagerait les trois niveaux étatiques en Suisse à collaborer et pourrait donc institutionnaliser la collaboration avec les villes et les communes. En outre, il est de l'avis qu'une loi-cadre représente un outil plus démocratique que par exemple, une meilleure collaboration entre la CDAS et la CDIP. Elle pourrait aussi être plus contraignante: « Ein Rahmen- und Koordinationsgesetz ist eine Art Gesamtplanung im umfassenden Sinn in einzelnen Politikbereichen. Wenn man nur auf der einvernehmlichen Ebene – häufig die untere - arbeitet (Absprachen, Koordinationen zwischen SODK und EDK zum Beispiel), ist das einfach zu unverbindlich » (entretien avec le président de l'Initiative des villes, 9.03.2007).

## **5.2 Des doutes et des craintes parmi les partisans d'une loi-cadre**

### **Une loi trop peu ambitieuse**

La crainte de la création d'une loi-cadre qui n'aille pas plus loin que la loi sur les activités de jeunesse actuellement en vigueur a été mentionnée durant les entretiens. Il pourrait en fait en résulter une régression de la politique de l'enfance et de la jeunesse dans des cantons qui disposent de politiques très développées. Cette crainte a notamment été exprimée par les représentants des cantons de Berne et de Genève. Selon la représentante du canton de Genève au sein de la CPEJ, « il est indispensable qu'une loi-cadre permette à la fois de favoriser le développement de politiques nouvelles tout en garantissant que celles qui ont d'ores et déjà mises en place soient maintenues » (communication de la représentante du Canton de Genève au sein de la CPEJ, 21.03.2007).

Une autre crainte est liée au financement. Si une loi-cadre prend effectivement en compte les mesures qui sont souhaitées par les interviewés, alors la Confédération devrait mettre à disposition des ressources financières. La crainte consiste donc dans la création d'une loi-cadre peu ambitieuse, pour qu'elle ne comporte pas de besoins de financement nouveaux.

D'une manière générale, il a été souvent mentionné que les lois-cadre présentent toujours le risque d'être trop générales et de ce fait ne pas avoir de véritables effets.

### **Une loi-cadre ne pourrait pas intervenir partout où cela est nécessaire**

Un autre point mentionné est celui de la nécessité de tenir compte des liens que la politique de l'enfance et de la jeunesse entretient avec d'autres champs politiques, comme par exemple la politique de la famille ou de la formation. Ces liens font qu'une loi-cadre pour la politique de l'enfance et de la jeunesse devrait avoir une influence sur d'autres législations. Il serait donc nécessaire de définir sur quelles législations la loi-cadre influe. Le président de l'Initiative des villes était quelque peu sceptique par rapport à la loi-cadre parce qu'il craint que celle-ci ne tiendra probablement pas compte de ces liens d'une manière adéquate.

« Es stellt sich natürlich schon die Frage was man in so ein Rahmengesetz alles integrieren würde. Die Kinder- und Jugendpolitik ist extrem breit und unter anderem mit der Familien- und Bildungspolitik, sowie mit der Ausbildungspolitik verknüpft. (...) Diesbezüglich sehe ich noch gewisse Probleme, was die Schaffung dieses Rahmengesetzes angeht. » (entretien avec le Président de l'Initiative des villes, le 9.03.2007).

### **Une loi-cadre n'aurait que peu de chances d'être adoptée**

Le président de la CPEJ et représentant du canton de Berne a laissé entendre que la réalisation d'une loi-cadre pourrait être empêchée par le manque de la volonté de faire un pas vers une coordination plus fondamentale de la politique de l'enfance et de la jeunesse en Suisse. Cette coordination plus fondamentale se traduirait par plus d'harmonisation dans les différents domaines de la politique de l'enfance et de la jeunesse en dépassant quelque peu le fédéralisme dans ce domaine. Selon ses propres termes :

« Wir müssen unsere 'Kantönligeschichte' umstrukturieren. (...) Ich befürchte, dass ein Rahmengesetz nicht möglich werden wird, weil man den Schritt zu mehr grundsätzlicher Koordination, zu einer anders organisierten Schweiz, nicht wagen will. Aber die Auseinandersetzung mit Gedanken rund um die Kinder zeigt noch viel intensiver wie nötig dies eigentlich wäre » (entretien avec le Président le la CPEJ et Secrétaire cantonal de la jeunesse du canton de Berne, 28.02.2007).

## **5.3 Les arguments contre une loi-cadre**

### **La politique de l'enfance et de la jeunesse relève de la compétence cantonale et communale, mais pas fédérale**

Le secrétaire de la CdC précise que la politique de l'enfance et de la jeunesse relève en premier lieu d'une compétence cantonale et communale. L'approche qui doit être suivie dans ce champ politique est, selon lui, une approche de type « *bottom up* », c'est-à-dire qu'elle doit se baser sur le niveau étatique le plus bas. En fait, ce serait à ce niveau qu'existe le contact direct avec les jeunes et qu'on peut évaluer de manière compétente de quoi ces derniers ont besoin. L'approche qui situe la compétence en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse au niveau des communes et des cantons serait donc judicieuse. Selon le représentant de la CdC ce serait une approche erronée de légiférer au niveau fédéral dans ce champ.

### **La politique de l'enfance et de la jeunesse ne représente pas un thème prioritaire de collaboration entre les cantons et la Confédération**

Selon le représentant de la CdC la politique de l'enfance et de la jeunesse ne représente pas un thème prioritaire entre la Confédération et les cantons. Ceci parce qu'il trouve que d'autres projets de loi qui sont déjà en cours, devraient être traités prioritairement par la Confédération, et notamment par le Département fédéral de l'intérieur. Il a donné l'exemple du projet de loi sur les langues<sup>9</sup>. Avant de développer de nouvelles tâches, la Confédération devrait terminer celles qui sont actuellement en cours.

### **Une loi-cadre irait à l'encontre de la nouvelle répartition des tâches**

<sup>9</sup> Projet de loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (Loi sur les langues, LLC). Ce projet de loi règle l'emploi des langues officielles par les autorités fédérales et dans les rapports des citoyennes et citoyens avec ces dernières.

Une loi-cadre irait aussi à l'encontre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Cette dernière prévoit un partage des tâches entre cantons et Confédération clair et sans chevauchements. Une nouvelle loi-cadre, en attribuant des compétences en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse à la Confédération, ne respecterait pas cette idée.

### **Une législation de la part de la Confédération comporterait un coût pour celle-ci**

Si, à travers une loi-cadre, la Confédération venait à poser les lignes directrices et les buts de la politique de l'enfance et de la jeunesse suisse, elle devrait aussi y participer financièrement. Cependant, il se poserait alors, selon le secrétaire de la CdC, le problème des ressources financières. En effet, la Confédération ne disposerait pas de ressources financières pour prendre à sa charge des nouvelles responsabilités de ce genre. Les cantons ne seraient pas disposés à financer des coûts émanant d'initiatives fédérales. De plus, les cantons ont un intérêt à ce que la Confédération poursuive l'assainissement de ses finances.

## **6. Une approche basée sur le *benchmarking* comme alternative à une loi-cadre?**

Les points précédents ont mis en évidence l'opposition des gouvernements cantonaux à une loi-cadre ainsi que les craintes et les doutes exprimés par les partisans d'une telle loi en ce qui concerne sa réalisation. En fait, cette dernière pourrait ne pas satisfaire leurs attentes. Suite à ces considérations, nous pensons qu'une loi-cadre ne représente probablement pas l'instrument idéal pour faire face aux besoins et attentes des cantons en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse.

L'examen des expériences faites avec d'autres normes-cadre à caractère transversal (Loi sur l'égalité entre femmes et hommes, Loi sur l'égalité pour les handicapés, Ordonnance sur l'intégration des étrangers) est d'une utilité limitée à notre réflexion. Ceci pour trois raisons. Premièrement, ces normes partent d'objectifs clairement définis, sur lesquels existe un consensus. Comme nous l'avons vu, un consensus pareil dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse n'existe actuellement pas. Les attentes des milieux concernés se situent en quelque sorte en amont de cette étape, comme le montre l'accent mis sur le besoin de lignes directrices, orientation, ou leadership.

Deuxièmement, les effets de ces lois n'ont été que partiellement évalués<sup>10</sup>. Même si les évaluations disponibles peuvent être très positives, il est difficile d'en tirer des enseignements généraux sur l'orientation que devrait prendre une éventuelle loi-cadre sur l'enfance et sur la jeunesse.

Troisièmement, les personnes interviewées n'ont pas pu nous indiquer des modèles prometteurs pour une éventuelle loi-cadre sur l'enfance et sur la jeunesse parmi les lois-cadre existantes. Notons toutefois que ce résultat pourrait être dû à un manque de connaissance de ces autres normes de leur part.

Par contre, une approche basée sur le *benchmarking* ou le *monitoring* de la situation des jeunes et des enfants dans les cantons serait à notre avis à même de répondre aux attentes des professionnels de terrain, sans se heurter à l'opposition des gouvernements cantonaux. Cette approche devrait permettre d'identifier des objectifs stratégiques pour la politique de l'enfance et de la jeunesse et de promouvoir des modèles de *best practice* dans les différents domaines concernés. Une telle approche pourrait prendre des formes très différentes, mais un modèle pourrait être la Méthode Ouverte de Coordination (MOC), développée par l'Union Européenne dans le but de mieux coordonner les politiques sociales nationales qui restent entièrement de compétence des Etats-membres. La méthode est actuellement appliquée aux politiques de l'emploi, des retraites, de la santé, ainsi que dans les domaines de l'immigration et de l'exclusion sociale. Elle existe également dans le domaine de la politique de la jeunesse (MOC-jeunes), mais celle-ci est relativement peu développée (Laffan, Shaw 2005). Pour illustrer le fonctionnement de cette méthode, nous préférons donc nous référer au domaine de la politique de l'emploi.

La méthode ouverte de coordination se base sur un processus itératif impliquant les institutions Européennes (Commission, Parlement) et les gouvernements des Etats-membres. Au début de l'exercice, la Commission et les Ministres en charge des affaires sociales se mettent d'accord sur un

---

<sup>10</sup> Ont été évalués essentiellement les effets des aides financières (voir notamment Bachmann *et al.* 2006 et CFE 2004).

certain nombre d'objectifs à atteindre dans le domaine en question. Par exemple, dans le domaine de la politique de l'emploi il s'agit d'augmenter le taux d'emploi global (à 70%) ainsi que de certains groupes de la population, tel que les travailleurs âgés ou les femmes. Les gouvernements nationaux gardent toute liberté par rapport aux mesures à mettre en place pour atteindre ces objectifs. Les Etats membres sont ensuite appelés à rédiger des rapports nationaux dans lesquels ils montrent le degré d'avancement par rapport aux objectifs fixés et les mesures adoptées pour mettre en œuvre les objectifs agréés en commun au niveau européen. Les pays qui le veulent peuvent en outre présenter ce qu'ils jugent être des bonnes pratiques.

L'évaluation de la MOC par les experts de l'intégration Européenne a quelque peu évolué depuis son lancement à la fin des années 1990. En effet si au début la plupart d'entre eux affichent un certain scepticisme, aujourd'hui plusieurs lui reconnaissent une certaine efficacité. Par exemple, Lopez-Santana, sur la base d'une cinquantaine d'entretiens réalisés avec des fonctionnaires avec des responsabilités dans le domaine de la politique de l'emploi en Suède, Belgique et en Espagne, montre que des fortes majorités dans chaque pays évaluent la MOC-emploi (European Employment Strategy, ou EES) de manière positive<sup>11</sup>. En Belgique, la MOC-Emploi aurait même contribué à améliorer la coordination à l'intérieur du pays. Plusieurs fonctionnaires interviewés lui reconnaissent en plus une certaine efficacité<sup>12</sup> (Lopez-Santana 2006). Par ailleurs Kreber et Eckart (2006) reconnaissent à la MOC une certaine utilité en termes de « *policy learning* ». Finalement selon Caporaso et Wittenbrink, la MOC comme d'autres nouveaux modes de gouvernance développés au niveau européen n'est ni supérieur ni inférieur à l'approche standard basée sur la législation (*hard law*). Chaque instrument est adapté à accomplir des tâches différentes (Caporaso, Wittenbrink 2006).

## 7. Conclusions et recommandations

Notre enquête a démontré que les attentes des cantons ne sont pas univoques. D'une part, les personnes directement impliquées dans la mise en œuvre de la politique de l'enfance et de la jeunesse mettent en évidence l'absence d'une orientation stratégique ou de lignes directrices de la part de la Confédération. Plusieurs d'entre eux estiment qu'il existe également un certain besoin de financement. D'autre part, les représentants officiels des gouvernements cantonaux se positionnent clairement contre le principe d'une loi-cadre sur l'enfance et sur la jeunesse, et souhaitent le respect des principes de partage des compétences établis par la Constitution fédérale et par la nouvelle RPT.

Nous soulignons toutefois que nos conclusions se basent sur un échantillon limité (voir point 2. Procédure suivie) et qu'elles sont donc à considérer avec une certaine prudence.

Les entretiens ont également montré que le débat semble s'être focalisé sur l'idée de loi-cadre, alors que cet instrument n'est peut être pas le plus apte pour répondre aux exigences des professionnels de la politique de l'enfance et de la jeunesse au niveau cantonal. En effet, les entretiens menés ont mis en évidence des obstacles à une loi-cadre :

- Les gouvernements cantonaux sont opposés à une loi-cadre.
- Les personnes directement impliquées dans la mise en œuvre de la politique de l'enfance et de la jeunesse ont mentionné certaines réserves et doutes par rapport à la réalisation d'une loi-cadre qui puisse répondre à leurs attentes. En effet, comme explicité au point 5.2 (Des doutes et des craintes parmi les partisans d'une loi-cadre), dans les entretiens a été mentionnée la crainte de la création d'une loi-cadre trop peu ambitieuse ou d'une loi-cadre qui n'intervient pas partout où cela serait nécessaire. De plus, certaines personnes contactées estiment qu'une loi-cadre n'aurait probablement que peu de chances d'être adoptée à cause

<sup>11</sup> Ceci est illustré par plusieurs citations:

"The EES changes the way that responsible politicians and employees see problems" (Interview, Belgium, December 2003) (cité par Lopez-Santana 2006: 486):

"An important factor is the fact that we know much more about other countries nowadays. And you get to see that there are so many similar problems and learn how they are dealing with the same problem that we have. But also that you can evaluate what is done in your country . . . And that is a very important injection to the policy debate"(Interview, Sweden, November 2003) (cité par Lopez-Santana 2006: 492)

<sup>12</sup> "Until this year, Spain always got a recommendation about articulating the issue of lifelong learning (LLL). But now the Commission considers that Spain can claim that it has a LLL strategy, given the new measures taken by Spanish ministries . . . Firstly, we know that we should develop these systems. But, secondly, I cannot deny that the EES has been very important to stimulate us to achieve this. (Interview, Spain, March 2003) (cité par Lopez-Santana 2006: 489)

du manque d'une volonté de coordination plus fondamentale dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse.

- Lorsqu'on se penche sur les contenus d'une éventuelle loi-cadre, on se rend compte que beaucoup des domaines concernés sont pour ainsi dire « déjà occupés » par d'autres législations et politiques publiques, cantonales et/ou fédérales. Notamment, les professionnels de terrain ont mis l'accent sur l'importance de l'accès à des structures de garde de qualité (politique familiale), la facilitation de la transition école-emploi (politique de la formation) et l'intégration de jeunes étrangers (politique migratoire). On imagine difficilement qu'une loi-cadre puisse intervenir dans ces domaines, pourtant reconnus comme essentiels. C'est probablement pour cette raison que plusieurs parmi les personnes interviewées ont exprimé la crainte qu'une éventuelle loi-cadre risque d'être peu incisive, une sorte de coquille vide.

Ces observations nous amènent à penser que la meilleure façon pour répondre aux attentes des professionnels de la politique de l'enfance et de la jeunesse dans les cantons, n'est probablement pas une loi-cadre, mais plutôt un système de *benchmarking*, qui pourrait s'inspirer de l'expérience européenne, que nous avons brièvement illustré ci-dessus (point 6). Une telle méthode ne pourrait pas être simplement transposée en Suisse. Il serait nécessaire de réfléchir aux structures et aux instruments plus adaptés. Nous pouvons imaginer que la Confédération et les Cantons devraient être associés à la mise en œuvre d'une telle méthode tout comme les communes et des organismes à but non lucratif.

Compte tenu des besoins identifiés par les professionnels de terrain d'une part et de l'attachement des gouvernements cantonaux au principe de subsidiarité, une méthode souple basée sur l'identification d'objectifs, le *benchmarking*, le *monitoring*, nous semble la forme la plus appropriée pour une éventuelle intervention du niveau fédéral dans ce domaine.

## Bibliographie

- Bachmann, R., E. Zellwegger F. Müller (2006) *Evaluation der Finanzhilfen nach dem Gleichstellungsgesetz. Synthesebericht*, Lucerne/Genève, INTERFACE/Evaluanda.
- Biedermann D. (1995), „Oberaufsicht, Rahmen- und Grundsatzgesetzgebung : kongruente oder differierende Begriffe für eine beschränkte Rechtsetzungskompetenz des Bundes ?“, in *LeGes*, no.3: 43 – 69
- Caporaso, J. A. and J. Wittenbrinck (2006). "The new modes of governance and political authority in Europe." *Journal of European Public Policy* 13(4): pp. 471-480.
- CFE (Commission fédérale des étrangers) 2004, [Evaluation](#) du programme de promotion de l'intégration 2001 à 2003 (résumé), Berne.
- Conseil Suisse des Activités de Jeunesse, CSAJ, (avril 2004), Dossier pour une loi-cadre pour une politique de l'enfance et de la jeunesse, Berne
- Frossard S. (2003), *Emergence et développement des politiques cantonales de la jeunesse*, cahier de l'IDHEAP, Chavannes-près-Renens
- Kerber, W. and M. Eckardt (2007). "Policy learning in Europe: the open method of co-ordination and laboratory federalism." *Journal of European Public Policy* 14(2): pp. 227-247.
- Laffan, B. and C. Shaw (2005). *Classifying and Mapping OMC in different policy areas*. Dublin, University College Dublin, NewGov Deliverable No. 02D09.
- Lopez-Santana, M. (2006). "The domestic implications of European soft law: framing and transmitting change in employment policy." *Journal of European Public Policy* 13(4): pp. 481-499.
- Office fédéral de la statistique (2006), *La statistique suisse de l'aide sociale*, Neuchâtel
- OKAJ Zürich (2005), *Jugendinfo CH. Userguide for Young People*
- Quinn Patton M. (2002) *Qualitative research and evaluation methods*, Thousand Oaks, Sage Publ.

## Textes de loi

- Organisation des Nations Unies, *Convention relative aux droits de l'enfant*, du 20 novembre 1989
- Confédération suisse, *Constitution de la Confédération suisse*, du 18 avril 1999 (Etat le 8 août 2006)
- Confédération suisse, *Loi fédérale concernant l'encouragement des activités de jeunesse extra-scolaires (Loi sur les activités de jeunesse, LAJ)*, du 6 octobre 1989 (Etat le 27 décembre 2006)
- Canton de Berne, *Gesetz über Jugendhilfe und Koordination durch die Kantonale Jugendkommission (JGK)*, du 19 janvier 1994
- Canton de Zürich, *Gesetz über die Jugendhilfe (Jugendhilfegesetz)*, du 14 juin 1981
- République et canton du Jura, *Loi sur la politique de la jeunesse*, du 22 novembre 2006

## Annexe A: Liste des personnes interviewées

- **Canisius Braun**, Secrétaire de la CdC
- **Pascale Byrne-Sutton**, directrice générale de l'office de la jeunesse du canton de Genève, représentante du canton de Genève au sein de la CPEJ
- **Ruedi Meier**, Président Initiative des villes
- **Hans Ochsenbein**, Président de la CPEJ et Secrétaire cantonal de la jeunesse. Représentant du canton de Berne.
- **Patrick Starck**, directeur de l'association OKAJ (organisation faîtière de l'animation jeunesse en milieu ouvert, associatif et des églises dans le canton de Zürich), représentant du canton Zürich au sein de la CPEJ.
- **Jean-Marc Veya**, chef du service de l'action sociale du canton du Jura, représentant du canton du Jura au sein de la CPEJ

# Annexe B: Grilles d'entretien

## Version française

### 1. Comment se présente la politique de l'enfance et de la jeunesse dans votre canton ?

(cette question est à poser seulement aux représentants de cantons au sein de la CPEJ et ne pas aux représentants d'organismes intercantonaux)

1.1 Est-ce que le gouvernement cantonal a défini une politique globale de l'enfance et de la jeunesse ?

1.2 Quelles lois existent ?

1.3 Existent-ils des modèles (Leitbilder)?

1.4...

Alternative pour les représentants d'organismes intercantonaux :

**En tant que représentant de ..., comment voyez-vous la politique suisse de l'enfance et de la jeunesse ?**

### 2. Quels sont les problèmes que vous rencontrez lors de la mise en œuvre de la politique de l'enfance et de la jeunesse ?

2.1 En ce qui concerne la politique de la protection des enfants et de la jeunesse, par exemple ? (ou en ce qui concerne la violence des jeunes, la problématique des places d'apprentissage, la pauvreté des enfants et des jeunes, l'intégration d'enfants issus de familles migrantes, la participation)

2.2 À votre avis la politique de l'enfance et de la jeunesse tient-elle compte de manière paritaire des besoins de l'enfance et de celles de la jeunesse ? (dans la promotion, la participation, la protection)

2.3 ...

### 3. Quelle est votre opinion sur une éventuelle loi-cadre pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse ?

3.1 Quelles dispositions devrait contenir une loi-cadre à votre avis ?

(exemple d'une autre loi-cadre ?)

3.2 Où voyez-vous ses limites et ses avantages ?

(exemple d'une autre loi-cadre ?)

3.3 Faut-il une loi-cadre pour permettre une meilleure coordination de la politique de l'enfance et de la jeunesse ?

3.4 Faut-il une loi-cadre pour permettre, grâce à un soutien accru de la Confédération, une utilisation optimale des compétences et des ressources cantonales ?

3.5 Faut-il une loi-cadre pour que la politique de l'enfance et de la jeunesse soit reconnue comme tâche publique commune à la Confédération, aux cantons et aux communes ?

3.6 ...

### 4. À votre avis quel rôle devrait jouer la Confédération dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse ?

4.1 Dans le domaine de financier (subventions directes à organismes et institutions, subventions pour projets distribués sur base compétitive, *matching funds*)

4.2 Dans le domaine de la coordination ?

4.3 Dans le domaine de la recherche ?

4.4 Devrait-elle jouer un *leading role* ?

4.4.1 Devrait-elle diffuser des exemples de *best practice* ?

4.4.2 Devrait-elle introduire le *benchmarking* ?

4.5 Pouvez-vous illustrer le rôle que la Confédération devrait jouer à votre avis à partir de l'exemple d'une autre loi-cadre ?

4.6 ...

## Version allemande

### 1. Was halten Sie von der Kinder- und Jugendpolitik in Ihrem Kanton?

(Diese Frage ist nur den Vertretern der Kantone in der KKJF zu stellen, nicht aber den Vertretern von interkantonalen Organisationen)

1.1 Hat die Kantonsregierung eine umfassende Jugendpolitik definiert?

1.2 Welche Gesetze gibt es?

1.3 Gibt es Leitbilder?

1.4...

Alternative für die Vertreter interkantionaler Organisationen:

**Was halten Sie, in Ihrer Funktion als ..., von der schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik?**

### 2. Welches sind die Probleme denen Sie bei der Umsetzung der Kinder- und Jugendpolitik begegnen?

2.1 Zum Beispiel was den Jugendschutz betrifft? (oder was Jugendgewalt, Lehrstellenproblematik, Kinderarmut, Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund, Partizipation, betrifft)

2.2 Sind Sie der Meinung, dass die Kinder- und Jugendpolitik in gleichem Masse den Bedürfnissen von Kindern und Jugendlichen entspricht? (im Bereich der Partizipation, des Jugendschutzes oder der Jugendförderung)

2.3 ...

### 3. Was halten Sie von einem eventuellen Rahmengesetz für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik?

3.1 Welche Bestimmungen müsste solch ein Gesetz enthalten?

(Beispiel eines anderen Rahmengesetzes? z.B. Behindertengesetz, Gleichstellungsgesetz, Integrationsverordnung, Ausländergesetz)

3.2 Was sind Ihrer Meinung nach die Vorteile und Nachteile?

(Beispiel eines anderen Rahmengesetzes?)

3.3 Braucht es Ihrer Meinung nach ein Rahmengesetz um die Koordination der Kinder- und Jugendpolitik zu verbessern?

3.4 Braucht es ein Rahmengesetz um, dank grösserer Unterstützung des Bundes, die kantonalen Kompetenzen und Ressourcen optimal nutzen zu können?

3.5 Braucht es ein Rahmengesetz damit die Kinder- und Jugendpolitik als gemeinsame Aufgabe des Bundes, der Kantone und der Gemeinden erkannt/angesehen wird?

3.6 ...

### 4. Welche Rolle sollte der Bund Ihrer Ansicht nach in der Kinder- und Jugendpolitik spielen?

4.1 In finanzieller Hinsicht? (direkte Subventionen an Organisationen und Institutionen, Subventionen für Projekte auf Wettbewerbsbasis, *matching funds*)

4.2 Die Koordination betreffend?

4.3 In der Forschung?

4.4 Sollte er einen *leading role* spielen, eine Leitfunktion übernehmen?

4.4.1 Sollte er *best practice*-Beispiele verbreiten?

4.4.2 Sollte das *benchmarking* eingeführt werden?

4.5 Können Sie die Rolle die Ihrer Ansicht nach der Bund spielen sollte anhand eines anderen Rahmengesetzes erläutern?

4.6 ...



## **V Das Jugendförderungsgesetz sowie die horizontale Koordination auf Bundesebene**

---

von  
**Dominik Büchel**  
advocacy ag  
communication and consulting  
Basel

# Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>101</b>
<b>1. Einleitung</b> .....	<b>102</b>
<b>2. Fragestellungen und Vorgehen</b> .....	<b>102</b>
<b>3. Das Jugendförderungsgesetz</b> .....	<b>103</b>
3.1 Das JFG als zentrale Norm der Jugendpolitik .....	104
3.1.1 Definitionen .....	104
3.1.2 Abgrenzung gegenüber kantonalen Normen .....	104
3.1.3 Vollzug des JFG.....	105
3.2 Wirkungen des JFG .....	105
3.3 Anpassungsbedarf beim JFG .....	107
3.3.1 Veränderte Bedeutung von Jugendverbänden .....	107
3.3.2 Die zunehmende Bedeutung der offenen Kinder- und Jugendarbeit .....	108
3.3.3 Professionalisierung auf breiter Ebene.....	109
3.3.4 Brennpunkte gesellschaftlicher Entwicklungen wie Jugendgewalt oder Integrationsfragen wurden nicht proaktiv einbezogen .....	110
3.3.5 Wenige Steuerungsmöglichkeiten .....	110
3.3.6 Fehlende Evaluation und mangelhafte Datenlage.....	111
3.3.7 Knappe Ressourcen.....	111
3.3.8 Schlussfolgerung.....	111
3.4 Stossrichtung der Anpassung .....	112
3.4.1 Horizontale Vernetzung.....	112
3.4.2 Thematische Konzentration .....	112
3.4.3 Optimierung des Vollzugs .....	113
<b>4. Horizontale Koordination auf Bundesebene im Bereich der Kinder- und Jugend- politik</b> .....	<b>113</b>
4.1 Einleitende Bemerkungen .....	113
4.2 Einschätzung der Situation .....	114
4.3 Mögliche Ansatzpunkte für Massnahmen.....	114
<b>5. Schlussfolgerungen und Empfehlungen</b> .....	<b>115</b>
<b>Literaturverzeichnis und Rechtsgrundlagen</b> .....	<b>117</b>
<b>Anhang A: Fragekatalog Interviews</b> .....	<b>118</b>

## Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht erhebt mittels Experteninterviews und Auswertung vorhandener Grundlagen den Anpassungsbedarf beim Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit (Jugendförderungsgesetz, JFG) vom 6. Oktober 1989 sowie Befunde zur horizontalen Koordination auf Bundesebene. Dabei kommt er zu folgenden Schlussfolgerungen:

1. Das Jugendförderungsgesetz hat die ausserschulische Jugendarbeit in Verbänden und Organisationen zu einer Erfolgsgeschichte gemacht.
2. Eine Kinder- und Jugendarbeit, welche vernetzt, vorausschauend, der gesellschaftlichen Diversität entsprechend und methodisch innovative Angebote für genau beschriebene Zielgruppen entwickelt, kann mit dem JFG nicht in ausreichendem Mass gefördert werden.
3. Die Zusammenarbeit zwischen den mit Kinder- und Jugendfragen betrauten Stellen auf Bundesebene (horizontale Koordination) ist fall- und aufgabenbezogen, teilweise abhängig vom persönlichen Engagement einzelner Verantwortlicher und nicht institutionalisiert.
4. Das JFG taugt kaum zur Herbeiführung einer besseren horizontalen Koordination auf Bundesebene; es zielt auf die Jugendarbeit, aber verankerte die Förderung der Jugendarbeit als Teil einer breiten Jugendpolitik nicht als Querschnittsaufgabe. Über das bestehende JFG können die im Postulat Janiak verlangten Anliegen nicht erfüllt werden.

Die Schlussfolgerungen führen zu den folgenden Empfehlungen:

- A. Das JFG sowie die Vollzugsnormen (Verordnung, Richtlinien etc.) sind anzupassen:
- Vermehrte Förderung der offenen Kinder- und Jugendarbeit besonders im Hinblick auf deren Vernetzung, Beachtung des Genderaspekts, proaktiver Einbezug der Brennpunkte gesellschaftlicher Entwicklungen, Steuerung über zu erreichende Ziele und Wirkungen und regelmässige Evaluation der Wirkungen.
  - Die horizontale Zusammenarbeit auf Bundesebene sollte institutionell verankert werden: Eine Stelle, welche departementsübergreifend aktiv wird, sollte bezeichnet und mit den benötigten Koordinationsinstrumenten und -kompetenzen ausgestattet werden.
  - Überprüfung der Voraussetzungen für Projektfinanzierungen nach JFG: Differenzierung nach Finanzhilfe. Das JFG könnte sowohl Pilotprojekte von nationaler Bedeutung fördern wie auch kleineren Pilotprojekten mit Einbezug von Kindern und Jugendlichen in allen Phasen eine Anschubfinanzierung zusprechen, unabhängig von der nationalen Ausrichtung, aber abhängig vom Umsetzungspotenzial auf nationaler Ebene.
- B. Kurzfristig ist eine Reihe von Massnahmen zur Verbesserung des Vollzugs des JFG sowie einer besseren horizontalen Koordination vorzusehen. Dazu gehören Aufbau eines eigentlichen Kinder- und Jugendportals, möglichst umfassende Vereinfachungen im Verkehr zwischen Antragstellern und BSV und erhöhte Transparenz im Vollzug (Begründung bei Ablehnung, aktuelle Übersicht über bewilligte Finanzhilfen).

Die Empfehlungen lassen sich mittels Änderungen des Jugendförderungsgesetzes sowie der damit verbundenen Normen (JFV, Vollzugsrichtlinien) umsetzen.

## 1. Einleitung

Das Postulat Janiak (00.3469) verlangt ein Rahmengesetz zur schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik, welches im Wesentlichen Grundlagen für eine besser koordinierte schweizerische Kinder- und Jugendpolitik schaffen und die Kantone beauftragen soll, eine umfassende Jugendpolitik zu installieren. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) lässt nun in Beantwortung des Postulats einen Bericht zum Anliegen erstellen. Dazu werden Expertenaufträge erteilt, welche eigenständige Kapitel des Berichts bilden werden. Der vorliegende Bericht macht Angaben und Empfehlungen zum Anpassungsbedarf des Jugendförderungsgesetzes sowie zur horizontalen Koordination auf Bundesebene.

## 2. Fragestellungen und Vorgehen

Die folgenden Themen waren im Rahmen dieses Auftrags zu bearbeiten:

- A. Anpassungsbedarf seit der Inkraftsetzung des Jugendförderungsgesetzes (JFG).
- B. Steuerungsmöglichkeiten des JFG und Bereiche, in denen mittels JFG gesteuert werden kann.
- C. Vergleich mit anderen Förderungsinstrumenten (z.B. Integrationsförderung der EKA, Gleichstellungsfinanzhilfen, Anti-Rassismus-Projekte).<sup>1</sup>
- D. Horizontale Koordination auf Bundesebene im Bereich der Kinder- und Jugendförderung.

Neben einer Auswertung von vorhandenen Unterlagen und Dokumenten (vgl. Literaturverzeichnis) stützen sich die nachstehenden Betrachtungen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen auf eine Reihe von Interviews:

### *Interviewte Person<sup>2</sup>*

### *Ausrichtung des Interviews*

Marco Stricker ehemaliger Leiter Dienst für Jugendfragen BAK (seit dem 1.1.2006 im BSV)	- Erfahrungen mit Vollzug JFG - Erfahrungen horizontale Koordination
Thomas Vollmer Wiss. Mitarbeiter BSV	- Jetziger Stand Vollzug und Aussichten - horizontale Koordination
Annette Leimer ehemalige Mitarbeiterin Dienst für Jugendfragen BAK (seit dem 1.1.2006 im BSV)	- Erfahrungen mit Vollzug
Danièle Warynski Plateforme romande de l'animation socioculturelle anim.ch	- Sicht der offenen Jugendarbeit
Christian Renfer Generalsekretär, Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände SAJV	- Sicht der Jugendverbände
Markus Gander Geschäftsführer Infoklick.ch, Vizepräsident Dachverband offene Jugendarbeit DOJ	- Sicht der offenen Jugendarbeit - Erfahrungen mit dem Vollzug
Prof. Janine Dahinden Institut für Soziologie, Uni Neuchâtel	- Herausforderungen für die Jugendarbeit - Potenzial der offenen Jugendarbeit

Der Interviewleitfaden befindet sich im Anhang.

<sup>1</sup> Es stellte sich heraus, dass die Frage nach anderen Förderungsinstrumenten im Rahmen der zur Verfügung stehenden Zeit nicht ausführlich behandelt werden konnte. Das Anliegen wurde punktuell aufgenommen und erscheint an unterschiedlichen Stellen im Text.

<sup>2</sup> Ich bedanke mich bei diesen Personen herzlich für die Bereitschaft, sich für ein Interview zur Verfügung zu stellen.

### 3. Das Jugendförderungsgesetz

Das Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit (JFG) vom 6. Oktober 1989<sup>3</sup> ist seit dem 1. Januar 1991 in Kraft.<sup>4</sup> Das Gesetz erlaubt es, Projekte nationalen Charakters im Freizeitbereich zu unterstützen und es ist die rechtliche Basis für die Unterstützungstätigkeit des Bundes zugunsten der Jugendverbände. Im Vordergrund steht die aktive Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit von gesamtschweizerischem Interesse im Bereich von Spiel und Sport, Gesundheit, Natur und Umwelt sowie Bildung, Kultur und Gesellschaft.

Die wichtigsten Instrumente des JFG sind:

- Finanzhilfen: Jahresfinanzhilfen (Jahrespauschalen und Beiträge an die Jugendleiterausbildung) und Projektbeiträge.
- Andere Leistungen wie leihweise Abgabe von Armee- und Sportmaterial, Transportvergünstigungen oder Gratisabgabe von bundeseigenen Druckerzeugnissen.
- Die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ)
- Die Koordinations- und Informationsfunktion der vollziehenden Behörde, d. h. des Bundesamtes für Sozialversicherungen.
- Jugendurlaub für ehrenamtliche Leitungstätigkeit (bis max. eine Woche pro Jahr, unbezahlt, bis zum Alter von 30 Jahren; vgl. Art. 329e Obligationenrecht).

In den Zuständigkeitsbereich des vollziehenden Bundesamtes fällt die Verteilung eines Kredits, der jährlich vom Parlament festgelegt wird. Gemäss JFG werden ausschliesslich ausserschulische Vorhaben und Organisationen unterstützt, die eine aktive Teilnahme der Jugendlichen beinhalten.

Die Nutzniesser des JFG sind die Trägerschaften der ausserschulischen Jugendarbeit. Das JFG wurde vor allem von diesen Organisationen sowie dem Dachverband, der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände SAJV, mit Vehemenz gefordert und vertreten.<sup>5</sup>

#### Höhe des Kredits für Finanzhilfen gemäss JFG (in CHF), Quelle: BSV

1995	6'947'084	2004	6'550'500
2000	6'586'300	2005	6'573'745
2001	6'585'268	2006	6'600'000
2002	6'585'554	2007*	6'534'000
2003	6'650'820		

\*ursprünglich 6'600'000 CHF, jedoch per Parlamentsbeschluss mit einer 1% Kreditsperre belegt.

Die Aufteilung des Kredits ist in der Verordnung<sup>6</sup> zum JFG geregelt: Höchstens 10% für projektbezogene Finanzhilfen und 90% für Jahresfinanzhilfen. Davon höchstens 70% für die Jahrespauschalen (wovon wiederum höchstens 20% für die Leistungsvereinbarungen) und 30% für die Jugendleiterausbildung.

Die Diskussionen um ein Jugendförderungsgesetz begannen in den frühen 80er Jahre. In der Botschaft beschreibt der Bundesrat die Absicht wie folgt: «Seit vielen Jahren leisten die Jugendorganisationen in der Schweiz eine für die persönliche Entwicklung und Entfaltung junger Menschen wie auch für Staat und Gesellschaft gleichermassen bedeutsame Arbeit, die seit 1972 auch vom Bund finanziell unterstützt wird. Hierfür eine gesetzliche Grundlage zu schaffen und damit gleichzeitig auch eine formelle Anerkennung und Aufwertung ihrer Bemühungen zu erreichen, ist seit langem ein erklärtes Ziel

<sup>3</sup> SR 446.1

<sup>4</sup> Das JFG wurde abgesehen von einer formellen Anpassung an die Verordnung der Bundesversammlung über die Anpassung von Erlassen an die Bestimmungen des Bundesgerichtsgesetzes und des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 20. Dezember 2006 nie geändert.

<sup>5</sup> So hält die SAJV in ihrer Jubiläumsbroschüre zum 75jährigen Bestehen Folgendes fest, wenn sie Aktivitäten im Vorfeld der parlamentarischen Beratung zum JFG schildert: «Im Lobbying beschritt die SAJV nun neue Wege und setzte neben dem „Parlamentarierclub“ weitere und professionelle Kampagnenmethoden ein (...)» (Schudel 2006, S. 30)

<sup>6</sup> Verordnung vom 10. Dezember 1990 über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit (Jugendförderungsverordnung, JFV), 446.11

der Jugendorganisationen und ihrer Dachverbände, für das sie auch die Unterstützung des Parlamentes fanden.» (Botschaft, 1987: S. 826)

Damit wird deutlich zum Ausdruck gebracht, dass das JFG in erster Linie die ausserschulische Jugendarbeit der Organisationen und Verbände unterstützen soll. Dies wurde mit einer neuen gesetzlichen Grundlage für die bereits bestehende finanzielle Förderung erreicht. Nicht neu, aber im JFG erstmals gesetzlich verankert ist die Eidgenössische Kommission für Jugendfragen (EKJ; heute Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ). Das einzige innovative Element, welches das JFG umfasst, ist der Jugendurlaub. Grosso modo schrieb das JFG die bis dahin geltende Schweizer Jugendpolitik weiter, ohne neue Akzente zu setzen. Frossard analysiert in seiner Studie, dass das JFG konzeptionell der Schweizer Jugendpolitik keine Neuerungen gebracht habe (2003: S. 15).

### 3.1 Das JFG als zentrale Norm der Jugendpolitik

Das JFG ist unbestrittenermassen einer der zentralen Pfeiler der schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik: «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.» (EKJ, 2000: S. 3).

#### 3.1.1 Definitionen

Kinder- und Jugendpolitik kann umschrieben werden als Politik, welche auf Schutz und Förderung von Kindern und Jugendlichen sowie auf die Wahrung derer Interessen ausgerichtet ist. Im engeren Sinne umfasst sie «eine Politik zum Schutz der Minderjährigen und eine Politik zur Förderung der Jugendaraktivitäten».<sup>7</sup> Die Konferenz der kantonalen Beauftragten für Jugendförderung betont den Querschnittscharakter der Jugendpolitik, welche ein breites Spektrum von politischen Bereichen von Ausbildung über Gesundheit bis zu Gleichstellung tangiert (vgl. Konferenz, 2000: S. 2).

Als ein Element des oben skizzierten Bündels an kinder- und jugendpolitischen Massnahmen ist die Jugendförderung speziell zu erwähnen. Diese wird wie folgt definiert: «Jugendförderung umfasst alle Formen der Unterstützung von Diensten, Einrichtungen und Aktivitäten von Trägern der Jugendarbeit und der Jugendverbände und des Jugendschutzes auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. (...) Jugendförderung berührt alle Bereiche der Jugendarbeit (politische, kulturelle, musische etc.)» (vgl. Konferenz, 2000: S. 2).

Dabei wird Jugendarbeit generell wie folgt definiert: «Unter Jugendarbeit versteht man den organisierten staatlichen, kirchlichen und privaten Einfluss auf den ausserschulischen und ausserberuflichen Freizeit- und Bildungsbereich junger Menschen. Bei allen konzeptionellen Unterschieden sind als gemeinsame Merkmale der Jugendarbeit zu nennen: Freiwilligkeit der Teilnahme, Orientierung an den Bedürfnissen der Adressaten, Beteiligung der Jugendlichen an Planung und Gestaltung der Arbeit, Verzicht auf Leistungskontrolle, Gruppenorientierung und Erfahrungsbezug» (Konferenz, 2000: S. 3) An dieser Stelle muss auch auf die Kinder- und Jugendarbeit verwiesen werden, welche im Rahmen der Sportvereine erbracht wird und deren Wirken vom Bund über „Jugend und Sport“ mit jährlich rund 60 Millionen Franken unterstützt wird.

#### 3.1.2 Abgrenzung gegenüber kantonalen Normen

Die Aufgabenteilung in der Schweizer Kinder- und Jugendpolitik zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden ist recht klar: «Im Bereich der Jugendpolitik sind hauptsächlich die Kantone und Gemeinden zuständig, während der Bund nur über eine begrenzte Zuständigkeit verfügt.» (Schweizerischer Bundesrat, 2000: S. 146). Das heisst, dass wichtige Teile der Kinder- und Jugendpolitik in den Kompetenzbereich der Kantone fallen; dazu gehören «namentlich die Schulpflicht, der Strafvollzug, gewisse Bereiche der Gesundheitspolitik, die Förderung der Kultur und wichtige Teile der Sozialpolitik (insbesondere die Unterbringung der Kinder ausserhalb ihrer Familien).» (Schweizerischer Bundesrat, 2000: S. 9)

---

<sup>7</sup> Vgl. Webseite des BSV unter [www.bsv.admin.ch/themen/kinder\\_jugend\\_alter/00065/01091/index.html?lang=de#sprungmarke0\\_0](http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00065/01091/index.html?lang=de#sprungmarke0_0) (7.4.2007)

Die Rahmenbedingungen für Kinder- und Jugendförderung des Bundes sind klar umrissen: Der Bund fördert nur in Ergänzung zu den kantonalen Massnahmen, das Engagement des Bundes ist also subsidiär. Dieser Befund stützt sich auf Art. 67 BV (vgl. Schmid/Schott, S. 783).<sup>8</sup> Der Bund kann nur Kinder- und Jugendarbeit in gesamtschweizerischem Interesse fördern, so wie es das JFG vorsieht. Die lokale Jugendarbeit bleibt somit ganz im Kompetenzbereich der Kantone (vgl. Schmid/Schott, S. 784).

### 3.1.3 Vollzug des JFG

Aufgrund der Aussagen aller Interviewpartner kann festgehalten werden, dass keine generellen Vollzugsprobleme bestehen.<sup>9</sup> In der Vergangenheit konnten bestehende Unsicherheiten oder Unklarheiten beseitigt werden (z. B. bei der Frage nach den einzureichenden Unterlagen für die Gewährung von Finanzhilfen, oder bei den Beurteilungskriterien für die projektbezogenen Finanzhilfen).<sup>10</sup> Übereinstimmend wird der Vollzug als durchaus transparent beurteilt. Die entsprechenden Richtlinien sowie Angaben über die Gewährung von Finanzhilfen werden durch das BSV auf dem Internet veröffentlicht. Ein Indiz für den befriedigend verlaufenden Vollzug ist die insgesamt relativ geringe Anzahl von Rekursen, welche gegen die Verfügungen eingereicht wurden: 2006 gab es bei den Projekten einen Rekurs. Bei den Beiträgen an die Jugendleiterausbildung ist aus den letzten Jahren kein Rekurs bekannt, jedoch eine Reihe von Wiedererwägungsgesuchen.

Jedoch wird von der Vertretern der Jugendarbeit sowohl bei den Jahrespauschalen wie auch bei den Beiträgen an die Jugendleiterausbildung das Verfahren sowohl für die Antragssteller wie auch für das BSV als relativ aufwendig und bürokratisch beschrieben. Seitens des BSV wurde vermerkt, dass der Vollzug gemeinsam mit den Jugendverbänden erarbeitet wurde, um die Vergabe der Finanzhilfen möglichst ausgewogen zu gestalten. Vereinfachungen des Vollzugs wurden immer wieder vorgenommen.<sup>11</sup>

## 3.2 Wirkungen des JFG

Aufgrund der geführten Expertengespräche lassen sich summarische Aussagen über die Wirkungen des Jugendförderungsgesetzes seit seiner Inkraftsetzung am 1.1.1991 machen. Die nachfolgend aufgeführten Wirkungen wurden von allen Interviewpartnern als wichtig erachtet:

- Das JFG hat zur nachhaltigen Sicherung einer vielfältigen Jugendverbandsszene beigetragen. Die Unterstützung über die Jahrespauschalen hat es den Verbänden erlaubt, den selbstbestimmten Betrieb zu sichern und in gewissen Bereichen auszubauen (z.B. Methodenentwicklung, Kommunikation). Die Projektbeiträge waren teilweise nützliche Start-up-Finanzierungen für neue Projekte, welche sich dann institutionalisieren konnten (z. B. tink.ch oder Workcamp Switzerland).
- Die Jugendleiterausbildung konnte mit hoher Qualität, für ein grosses Zielpublikum und regional breit gestreut realisiert werden.
- Das Thema der Partizipation erhielt durch den Vollzug des JFG eine Plattform. Insbesondere die Verordnung zum JFG regelt klar, dass ein Bereich umso förderungswürdiger ist, je grösser die Mitsprache und Autonomie der Jugendlichen selber ist (vgl. Art. 5 JFV).<sup>12</sup>
- Die (kantons-)übergreifende Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Jugendorganisations und weiteren NGOs konnte deutlich verbessert werden. Durch die Förderung der Dachverbände wurde auch die vertikale Vernetzung und Koordination konkret vorangebracht (Bsp. Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Jugendparlamenten durch Förderung des 1995 gegründeten Dachverbandes Schweizer Jugendparlamente DSJ).

<sup>8</sup> Art. 67 BV: Jugend und Erwachsenenbildung: 1 Bund und Kantone tragen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben den besonderen Förderungs- und Schutzbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen Rechnung. 2 Der Bund kann in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen sowie die Erwachsenenbildung unterstützen.

<sup>9</sup> Beim Jugendurlaub kommt es vereinzelt zu Unsicherheiten, Fehleinschätzung oder unkorrekten Entscheidungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern.

<sup>10</sup> Von grösserer Reichweite sind Abklärungen, wie ausgeschlossen werden kann, dass Sekten und andere fundamentalistische Organisationen auf der Grundlage des JFG unterstützt werden. Das BSV hat dazu 2006 eine rechtliche Abklärung vornehmen lassen.

<sup>11</sup> Zurzeit prüft das BSV auch ein Online-Antragsverfahren.

<sup>12</sup> Interessanterweise steht in dieser Bestimmung auch, dass die Teilnahme von Ausländern in der Trägerschaft als besonders förderungswürdig angesehen wird.

Ergänzend dazu gaben die Vertreter der Jugendarbeit noch weitere aus ihrer Sicht wichtige Wirkungen an:<sup>13</sup>

- Durch die Förderung der Verbandsarbeit, in der hauptsächlich ehrenamtliche Arbeit geleistet wird, konnte günstige und effiziente Sekundärprävention (zum Beispiel im Suchtbereich) betrieben werden; dies hauptsächlich über die Jugendleiterausbildung sowie das Schaffen von direkten Bezugsrahmen für die in den Verbänden und Projekten tätigen Kindern und Jugendlichen.
- Die Einsetzung der Eidgenössischen Kommission für Kinder- und Jugendfragen führte zu einer Konzentration von Fachleuten in einem zentralen Gremium.
- Das Gesetz war für bestimmte Schweizer Verbände ein Sprungbrett für Aktivitäten mit europäischen Partnern (Austausch, gemeinsame Projekte, Teilhabe an europäischen Programmen etc.).

Der Bundesrat fasste in der Botschaft zum JFG die Ziele folgendermassen zusammen (Botschaft 1987, S. 854):

- a. Schaffung einer klaren Rechtsgrundlage für eine an Bedeutung und Umfang gewichtige Förderungsaufgabe;
- b. Anerkennung und Aufwertung der ausserschulischen Jugendarbeit als kultur- und gesellschaftspolitisch bedeutsame Tätigkeit;
- c. gesetzliche Verankerung eines Mitwirkungsrechtes der Jugendverbände im Sinne des Partizipationsgedankens;
- d. Verankerung des Jugendurlaubs

Stellt man diesen Zielen nun die genannten Wirkungen gegenüber, kann eine weitgehende Übereinstimmung festgehalten werden.

Zu den Nutzniessern der oben aufgelisteten Wirkungen gehören nach fast übereinstimmenden Aussagen der Interviewpartner relativ gut integrierte Schweizer Mittelstandskinder und -jugendliche, welche an Aktivitäten von Jugendverbänden teilnehmen oder diese selber leiten. Allerdings sind hier keine verlässlichen Zahlen vorhanden, um abgestützte und statistisch signifikante Aussagen zu machen.

Demgegenüber erwähnten die befragten Experten Bereiche der Kinder- und Jugendpolitik, in denen das JFG keine oder nur sehr wenige Wirkungen entfalten konnte und die mehrheitlich nicht zu den Zielbereichen des JFG gehören:

- Die Information und Dokumentation (bspw. ein Monitoring) sowie die Forschung zu Kinder- und Jugendfragen konnte nicht verbessert werden.
- Es gab nur vereinzelte Projekte, welche Pilotfunktionen hatten (z. B. im Hinblick auf Methoden, Zielgruppen) und danach auf breiter Ebene umgesetzt wurden.
- Die qualitative und methodische Weiterentwicklung sowie die Ausbreitung der politischen und gesellschaftlichen Partizipation der Kinder und Jugendlichen kamen nicht richtig in Schwung.
- Die politische Bildung sowie die Teilnahme an den politischen Prozessen konnten nicht im gewünschten Masse erreicht werden.<sup>14</sup>
- Insgesamt konnte keine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik entwickelt werden, welche auch die horizontale Koordination auf Bundes- und Kantonsebene umfasst hätte.
- Bei neuen Entwicklungen in der Kinder- und Jugendarbeit wie Coaching statt finanzielle Unterstützung, fallbezogene Leistungen oder die direkte Vermittlung von Kinder- und Jugendanliegen an die zuständigen Behörden konnte das JFG nur beschränkte Unterstützung bieten.

<sup>13</sup> Es fiel auf, dass niemand explizit auf den Jugendurlaub zu sprechen kam. Dabei handelt es sich um eines der wichtigsten Argumente, mit welchem dem JFG zum Durchbruch verholfen wurde (so reichten die Jugendverbände 1984 eine Petition mit über 80 000 Unterschriften ein, die einen Jugendurlaub und eine gesetzliche Basis für ihre Arbeit verlangten). Offenbar steht der Jugendurlaub nicht im Zentrum des Interesses.

<sup>14</sup> Die Indikatoren zum politischen Wissen sowie zum Interesse an Politik sind bei Schweizer Jugendlichen zunehmend schlechter (vgl. z.B. Oser/Biedermann, 2003), währenddem sich die Stimm- und Wahlbeteiligung junger Menschen zwischen 18 und 30 zumindest auf Bundesebene in den letzten Jahren verbessert hat (vgl. dazu die Selects-Studien, www.selects.ch (8. 3. 2007)).

### 3.3 Anpassungsbedarf beim JFG

Sowohl Kinder und Jugendliche als auch die Träger der Kinder- und Jugendarbeit aller staatlichen Ebenen waren in den letzten 15 Jahren starken Veränderungen unterworfen. Aufgrund der Auswertung der Interviews sowie der zur Verfügung stehenden Unterlagen lassen sich folgende Befunde anführen, die zu einem Anpassungsbedarf beim JFG führen:

- Veränderte Bedeutung von Jugendverbänden mit abnehmenden Mitgliederzahlen und verminderter Stellenwert als erster Ansprechpartner für Behörden bei Kinder- und Jugendfragen
- Zunehmende Bedeutung der offenen Kinder- und Jugendarbeit
- Professionalisierung auf breiter Ebene
- Brennpunkte gesellschaftlicher Entwicklungen wie Jugendgewalt oder Integrationsfragen wurden nicht proaktiv einbezogen
- Wenige Steuerungsmöglichkeiten
- Fehlende Evaluation und mangelhafte Datenlage

Diese Befunde werden im Folgenden kommentiert.

#### 3.3.1 Veränderte Bedeutung von Jugendverbänden

Das JFG ist im Wesentlichen auf die Arbeit der Jugendverbände ausgerichtet. Über diese Verbände wird ein grosser, aktiver und organisierter Teil der Jugend erfasst. Jedoch können oder wollen sich nicht alle Jugendlichen in diese Strukturen begeben. Viele nutzen die ihnen zur Verfügung stehenden vielfältigen Möglichkeiten der Freizeitgestaltung aus, was sich auch auf die Jugendverbände auswirkt: Die Zahl der Mitglieder nimmt ab und temporäre Mitgliedschaften, die nicht mehr eine ganze klassische Jugendverbandskarriere abdecken, sind am Zunehmen. Hier ist ein relativer Verlust an Bedeutung der klassischen Jugendverbände (Pfadfinder, Jungwacht, etc.) zu erkennen.<sup>15</sup>

Die Feststellung, die der Bundesrat in der Botschaft zum JFG machte, dürfte heute mehr als umstritten sein: «Die Jugendorganisationen gelten nach Auffassung vieler mit einigem Recht als vierte Sozialisationsinstanz neben Familie, Schule und Kirche.» (Botschaft, 1987: S. 828). Mehr und mehr sind auch offene, mobile und aufsuchende Formen wichtige Pfeiler der Kinder- und Jugendarbeit und rücken als Lernfelder für nicht formales und informelles Lernen<sup>16</sup> sowie ein gutes Umfeld zur Unterstützung des lebenslangen Lernens in den Mittelpunkt.<sup>17</sup> Viele sozio-kulturelle und offene Organisationen für Kinder und Jugendliche haben pädagogische Angebote, die aber derzeit durch das JFG nicht unterstützt werden können.

Viele der klassischen Jugendverbände stehen nicht nur Jugendlichen, sondern auch Kindern offen und decken oft das ganze Altersspektrum – meist ab Schuleintritt bis zum Übertritt ins Erwachsenenalter – ab. Für viele Kinder aber sind Beitritte zu Verbänden nicht attraktiv, zu verpflichtend oder zu sehr auf lange Frist angelegt. Wenn nun Kinder- und Jugendpolitik vermehrt gemeinsam betrachtet werden,<sup>18</sup> führt dies unweigerlich mit einer Verschiebung von den Jugendverbänden hin zu offenen und Freizeit-orientierten Vorhaben verbunden, da so viel mehr Kinder erreicht werden können.

Die offene Jugendarbeit wird in Zukunft an Bedeutung gewinnen. Das multi-optionale Setting, in dem sich Kinder und Jugendliche heute bewegen, fordert der Kinder- und Jugendarbeit viel ab. Chancen für die Integration, für partizipative Strukturen sowie methodische Innovationen sind vermutlich nur in

<sup>15</sup> Der Dachverband der Schweizer Jugendverbände hat im Mai 2007 ein Grundlagenpapier veröffentlicht, das die aktuellen Herausforderungen der Jugendverbände beschreibt (vgl. SAJV 2007).

<sup>16</sup> «„Non-formal learning“ ist die Sammelbezeichnung für alle Formen des Lernens, die in der gesamten Umwelt außerhalb des formalisierten Bildungswesens stattfinden. Für den Begriff „informal learning“ gibt es eine Bandbreite jeweils partiell variierender Definitionen. Das reicht von der Charakterisierung als ungeplantes, beiläufiges, implizites und oft auch unbewusstes Lernen über die Bezeichnung für alle von den Lernenden selbst ohne Bildungs-Unterstützung entwickelten Lernaktivitäten» (vgl. BMBF, 2001: S. 18).

<sup>17</sup> Vgl. dazu die jüngsten Beschlüsse des EU-Ministerrates, die in den Programmen «Jugend» und «Jugend in Aktion» dem Aspekt des nicht formalen und informellen Lernens grosse Bedeutung zumessen (vgl. Amtsblatt der Europäischen Union, 2006). Auch der Europarat hat vielfältige Aktivitäten und Publikationen zu diesem Anliegen vorgelegt (vg. [www.coe.int](http://www.coe.int)) (7. 3. 2007).

<sup>18</sup> Diese Ausweitung der Perspektive wird u. a. von der EKKJ vertreten. Vgl. EKKJ 2000, S. 21

einem intensivierten Austausch zwischen der Verbands- und der offenen Kinder- und Jugendarbeit zu erreichen. Die Bereiche der Verbandsarbeit und der offenen Arbeit sind sich aber näher, als es manchmal scheint (und dargestellt wird): Ehrenamtliche tätige Leiter und Leiterinnen von Jugendverbänden sind teilweise Nutzniesser/innen von Angeboten der offenen Jugendarbeit. Zudem sind viele Berufstätige in der offenen Arbeit ehemalige Ehrenamtliche aus Jugendverbänden. Dass sich die Zielgruppen, aber nicht immer die Methoden und Inhalte, unterscheiden, zeigt, dass die beiden Bereiche als komplementär anzusehen sind. Diese Haltung findet auf der Ebene von vielen Gemeinden ihren Ausdruck, die Einrichtungen für die offene Arbeit selber tragen, gleichzeitig aber auch Verbände unterstützen. Einrichtungen der offenen Jugendarbeit werden in Zukunft auch für die Kantone und den Bund als Ansprechpartner, als «Antennen» vor Ort, wichtig werden.

### 3.3.2 Die zunehmende Bedeutung der offenen Kinder- und Jugendarbeit<sup>19</sup>

Moderne Gesellschaften zeichnen sich dadurch aus, dass sie durchgehend plural zusammengesetzt sind und einem dauernden Wandel unterworfen sind. Die Kinder- und Jugendarbeit muss sich darauf einstellen, indem sie ihre Methodik auf die Zielgruppen ausrichtet. Damit verbunden sind die notwendigen Entscheidungen darüber, welche Jugendlichen erreicht werden sollen und welche Zugänge gewählt werden. Entsprechende Kompetenzen bei den Ausführenden der Kinder- und Jugendarbeit müssen dazu vorhanden sein. Generell kann gesagt werden, dass dies bedeutenden Teilen der heutigen Kinder- und Jugendarbeit noch nicht durchgängig gelingt. Viele bestehende Strukturen und Prozesse verlangen von den Jugendlichen, sich zu entscheiden und zu verpflichten. Das steht in einem gewissen Widerspruch zum multioptionalen Setting, in dem sich die meisten Jugendlichen bewegen.

Es gibt Indizien dafür, dass die offene Kinder- und Jugendarbeit generell gute Chancen hat, den Ansprüchen des gesellschaftlichen Wandels zu genügen. Sie offeriert differenzierte, zielgruppenorientierte Angebote, kann auf individuelle Situationen reagieren, hat eine gewisse Nachhaltigkeit in ihren Strukturen erreicht, hat jedoch gewisse Defizite in der Vernetzung. Die offene Arbeit mit Kindern und Jugendlichen hat ein grosses Potenzial, um soziale Ausschlussmechanismen direkt, vor Ort und auf die Betroffenen ausgerichtet zu bekämpfen.<sup>20</sup>

Demgegenüber richtet sich die Kinder- und Jugendarbeit in Verbänden mehrheitlich an Zielgruppen, die über längere Zeiträume gleich geblieben sind. Auch wenn Anstrengungen unternommen wurden, konnte zu vielen Gruppen nur schwer Zugang gefunden werden (z.B. Mädchen aus Migrationsfamilien in urbanen Gebieten). In Zukunft wird der Aspekt der Vielfalt noch zusätzlich an Bedeutung gewinnen.<sup>21</sup> Dies insbesondere auch, wenn es um Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund geht. Dazu muss festgehalten werden, dass auch die Migrationsbevölkerung sehr heterogen zusammengesetzt ist bezüglich Status, Herkunft oder sozio-ökonomischer Stellung. Die Frage, ob migrationspezifische Kategorisierungen in der Kinder- und Jugendarbeit angebracht sind, kann wie folgt beantwortet werden: Migrationsspezifische Kategorisierungen müssen aber bei der Diskussion der Diversität einbezogen werden; insbesondere mit Bezug auf den Aufenthaltsstatus ergeben sich wichtige Unterscheidungen. Integration muss sich gerade in der Kinder- und Jugendarbeit auf eine soziologische Definition abstützen, welche breit angelegt ist, die Herbeiführung von Chancengleichheit zum Ziel hat, allen Bevölkerungsgruppen den Zugang gewährt und nicht auf Herkunft und Nationalität fokussiert.

---

<sup>19</sup> «Offene Kinder- und Jugendarbeit umfasst die von den Gemeinden in Zusammenarbeit mit dem Kanton bereitgestellten professionellen pädagogischen Angebote, welche Kinder und Jugendliche stützen (Prävention), fördern (Partizipation) und ihnen einen angemessenen Platz in unserer Gesellschaft ermöglichen (Integration). Die Angebote der offenen Kinder- und Jugendarbeit richten sich primär an Kinder und Jugendliche zwischen 6 und 20 Jahren sowie an deren Bezugspersonen und Umfeld, insofern die Interessen der Kinder und Jugendlichen im Zentrum stehen. Offene Kinder- und Jugendarbeit richtet sich unmittelbar an einzelne junge Menschen und an institutionell nicht organisierte Gruppen von Kindern und Jugendlichen auf der Basis von niederschweligen integrationsfördernden Freizeitangeboten und Begegnungsmöglichkeiten, welche die Kinder und Jugendlichen im ausserschulischen/ausserberuflichen Freizeit- und Bildungsbereich ansprechen und von diesen freiwillig angenommen werden. Die offene Kinder und Jugendarbeit wird politisch und konfessionell neutral angeboten.» (GEF Bern, 2003: S. 2). Für eine ausführliche Definition siehe die Webseite des Dachverbands offene Jugendarbeit Schweiz DOJ, [www.doj.ch](http://www.doj.ch) (20. 3. 07)

<sup>20</sup> Vgl. dazu auch EKJ/FRB, 2003

<sup>21</sup> Dies kann mit Zahlen für das Jahr 2005 illustriert werden: «Etwas weniger als die Hälfte (45,7% oder 33'300) aller Neugeborenen stammten aus Ehen zwischen zwei Schweizer Staatsangehörigen.» (BFS, 2006, S. .26) Das heisst, dass rund die Hälfte aller im Jahr 2005 in der Schweiz geborenen Kinder mindestens einen Elternteil mit ausländischem Pass hat. 36% der 2005 in der Schweiz geborenen Kinder haben eine ausländische Mutter (Quelle: Mitteilung Bundesamt für Statistik vom 8. 5. 2007). Und nimmt man den Umgang von Unternehmen mit gesellschaftlichem Wandel als Indikator dafür, dass es ernst gilt, scheint sich diese Vermutung zu bestätigen: Viele Unternehmen, die international tätig sind, haben in ihrer Personalpolitik und den damit verbundenen Prozessen die «Diversity» zu einer festen Grösse gemacht. Vgl. z. B. [www.ubs.com/1/e/about/ouremployees/diversity.html](http://www.ubs.com/1/e/about/ouremployees/diversity.html) oder [www.novartis.com/about-novartis/corporate-citizenship-our-people/diversity-inclusion.shtml](http://www.novartis.com/about-novartis/corporate-citizenship-our-people/diversity-inclusion.shtml) (8. 3. 07)

Um in Zukunft eine wirkungsvolle Rolle zu übernehmen, muss sich die offene Kinder- und Jugendarbeit intersektoriell noch besser vernetzen: Die Verbindungen zur Schule (über Absprachen vor Ort, Erfahrungsaustausch mit den Lehrpersonen sowie Koordination der ausserschulischen Angeboten mit den schulischen Erfordernissen), zur Schulsozialarbeit (über gemeinsame Fallbesprechungen), zur Gesundheitsförderung und Prävention (über Erfahrungsaustausch und gemeinsame Projekte) sowie zur Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik müssen intensiviert werden. Das setzt eine entsprechende Bereitschaft des Bildungssektors sowie ausreichende Ressourcen voraus.

Noch mehr Bedeutung erlangen wird gemäss den Interviewpartnern auch die Ausbildung der in der Kinder- und Jugendarbeit tätigen Fachleute, damit diese mit den neuen Erfordernissen umgehen können. Die Zielgruppenorientierung in der Arbeit verlangt nach Schwerpunktsetzung. Dem Anspruch, die gesellschaftliche Pluralität abzubilden, wird in Zukunft auch die Zusammensetzung der Fachleute genügen müssen.

Die Perspektive von Kindern und Jugendlichen wird noch nicht a priori einbezogen, wenn es um Ausrichtung, Methodik, Zielgruppen und Umsetzung der offenen Kinder- und Jugendarbeit geht. Dabei wäre hier ein grosses Potenzial vorhanden, zu vielen Impulsen zu kommen, welche die Qualität und Nachhaltigkeit der Arbeit verbessern könnten. Mit partizipativen Methoden wäre ein Mehrwert möglich.

Weitgehend fehlen auch noch wissenschaftlich gesicherte Erkenntnisse über die Wirkung der offenen Kinder- und Jugendarbeit, deshalb wird hier ein aktuelles Beispiel einer Evaluation angeführt:<sup>22</sup>

#### *Evaluation von Integrationsprojekten der offenen Jugendarbeit (EKA)*

Die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) hat 2006 die von ihr unterstützten Integrationsprojekte in der offenen Jugendarbeit evaluieren lassen und hält dazu in ihrem Jahresbericht fest: «In den Jahren 2004 und 2005 wurden mit rund 730'000 Franken 32 Projekte unterstützt, die ausschliesslich auf Jugendliche ausgerichtet sind. Um die Erkenntnisse aus dieser Spezialausschreibung möglichst gut für die künftige Arbeit nutzen zu können, wurden 18 Projekte sorgfältig evaluiert. (...)Die wichtigsten Erkenntnisse knapp zusammengefasst:

- Die offene Jugendarbeit ist nahe bei den Jugendlichen und kann ungewohnte und innovative Ansätze hervorbringen. Ein grosser Teil des Potenzials für die Integrationsarbeit bleibt jedoch ungenutzt.
- Die offene Jugendarbeit kann Jugendliche mit Migrationshintergrund, die bisher keinen Zugang zu Institutionen der Jugendarbeit hatten, erreichen. Damit das gelingt, sind jedoch ganz spezifische Methoden anzuwenden.
- Dort, wo die Jugendlichen von Anfang an in die Erarbeitung und Ausrichtung des Projekts einbezogen waren, ist eine bessere Beteiligung zu verzeichnen.
- Projekte, die von gut verankerten Organisationen durchgeführt werden, versprechen in der Regel nachhaltige Projektstrukturen und Wirkungen. Eine starke Verankerung kann andererseits aber die flexible Anpassung des Projekts erschweren.
- Je stärker die Jugendlichen am Projekt partizipieren können, umso erfolgreicher ist es.
- Wie stark die unterstützten Projekte zur Gewaltprävention beitragen, kann nicht abschliessend beurteilt werden. Dazu wäre eine Langzeituntersuchung nötig. Generell lässt sich allerdings sagen, dass Projekte, die Jugendlichen zu mehr Selbstverantwortung und Selbstwertgefühl verhelfen, dazu beitragen können, dass diese nicht unbedingt über Gewalt zu mehr Selbstwertgefühl zu kommen versuchen.» (EKA, 2006: S. 28)

Für das JFG bedeutet dieser zunehmende Wandel, dass die Träger der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit, welche offene Formen anbieten, vermehrt von den Leistungen des JFG profitieren können sollten.

### **3.3.3 Professionalisierung auf breiter Ebene**

In allen Bereichen der Jugendarbeit hat in den letzten 15 Jahren eine Professionalisierung bei den Leiterinnen und Leitern, hauptsächlich aber in den zentralen, koordinierenden Stellen, stattgefunden und damit teilweise ein Abschied vom lang hochgehaltenen Prinzip der Ehrenamtlichkeit. Dies ist nach

<sup>22</sup> Die Fachhochschule Nordwestschweiz hat Ende 2006 das Projekt Midnight Basketball (ein Freizeitangebot für Jugendliche, das in der offenen Jugendarbeit verankert ist) evaluiert, vgl. Sommerfeld 2006.

Angaben der Interviewpartner nicht nur bei den Jugendverbänden, sondern auch in der sozio-kulturellen Animation und anderen Formen der offenen Jugendarbeit festzustellen. Das wird auch auf veränderte – in der Regel höhere – Ansprüche, z.B. bei den Geldgebern, zurückgeführt. Aber auch die Ausbildung für die Leiter und Leiterinnen ist parallel zu den gesellschaftlichen Entwicklungen anspruchsvoller geworden (z.B. vermehrter Einbezug von Prävention und Gesundheitsförderung, Umgang mit Kindern und Jugendlichen – und deren Eltern – mit Migrationshintergrund). Hier könnte das JFG Impulse z.B. im Bereich der Qualitätssicherung oder der Aus- und Weiterbildung setzen.

### **3.3.4 Brennpunkte gesellschaftlicher Entwicklungen wie Jugendgewalt oder Integrationsfragen wurden nicht proaktiv einbezogen**

Wenn man die gesellschaftliche Realität Revue passieren lässt und diese mit den Möglichkeiten des JFG abgleicht, stellt man unschwer fest, dass die über das JFG geförderte ausserschulische Jugendarbeit in vielen Bereichen nicht proaktiv tätig werden konnte und dass viele Brennpunkte nicht rechtzeitig erkannt werden konnten. Aufgrund der Interviews trifft dieser Sachverhalt vor allem auf die folgenden Bereiche zu:

- Jugend und Gewalt
- Soziale und wirtschaftliche Integration von Kindern und Jugendlichen
- Integration von Benachteiligten und Randgruppen
- Kulturelle Ausdrucksformen als primäres Kommunikationsmittel vieler Jugendlicher
- Unsicherheit bei vielen Jugendlichen, denen viele Möglichkeiten offen stehen sich zwischen Alternativen (z. B. bei der Berufswahl) entscheiden müssen
- Politische Bildung und Grundlagen von offenen, demokratischen Gesellschaften
- Förderung freier und sozio-kultureller Angebote
- Informelles Lernen
- Elternarbeit
- Bewältigung interkultureller Konflikte
- Vernetzung Schule-Eltern-Verbände-Freizeit

Eigentlich müsste die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit den frühen Einbezug dieser und weiterer, künftig auftretender Problemlagen verlangen oder zumindest unterstützen.

### **3.3.5 Wenige Steuerungsmöglichkeiten**

Da die Finanzhilfen auf der Grundlage des JFG quasi «bottom up», d. h. auf Initiative von den Jugendverbänden resp. den Veranstaltern von Aktivitäten, ausgelöst werden, bestehen fast keine Steuerungsmöglichkeiten für die vollziehende Behörde. So hat beispielsweise die EKKJ – abgesehen von einer Vertretung in der Expertengruppe, welche die Projekteingaben beurteilt – keine Verbindung zur Vergabe der Finanzhilfen. Dabei ist es gemäss JFG gerade die EKKJ, welche «die Situation der Jugend in der Schweiz beobachtet und mögliche Massnahmen prüft» (Art. 4 JFG). Aus dieser Analyse und Massnahmenprüfung könnten auch Vorschläge für die Mittelenkung gemäss JFG resultieren.

Eine Steuerung durch die vollziehende Behörde ist fast nur über die auszahlenden Mittel möglich, jedoch kaum über die zu erbringenden Leistungen oder gar die beabsichtigten Wirkungen.<sup>23</sup> Das Hol-Prinzip lässt weder bei den Projekten noch bei den Finanzhilfen an die Verbände eine Steuerung zu.

---

<sup>23</sup> Mit der Einführung von Leistungsvereinbarungen 2003 wurden die konkreten Ziele von bestimmten Organisationen im Bereich der Jugendpolitik, der Betrag der Jahrespauschale sowie die Art und den Ablauf der jährlich durchgeführten Evaluationen festgelegt. Derzeit haben sechs Jugenddachverbände solche Leistungsvereinbarungen. Dafür stehen maximal 20% des Kredits für die Jahrespauschalen zur Verfügung.

### 3.3.6 Fehlende Evaluation und mangelhafte Datenlage

Obwohl das JFG bereits seit über 15 Jahren in Kraft ist und insgesamt wohl an die 100 Millionen Franken an Finanzhilfen ausgerichtet und weitere Mittel für die Sicherstellung des Vollzugs bereitgestellt wurden, besteht bis heute keine Evaluation. Dies ganz im Gegensatz zu anderen, ähnlich gelagerten Normen wie dem Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (GIG)<sup>24</sup>. Die Wirkungsforschung scheint im Gegensatz zu anderen Förderbereichen<sup>25</sup> in der Kinder- und Jugendpolitik keine Priorität zu haben. Auch wurde bisher keine geschlechtsspezifische Budgetanalyse durchgeführt.<sup>26</sup>

Insgesamt ist die Datenlage schlecht: Mehrere im Rahmen des NFP 52<sup>27</sup> durchgeführte Studien weisen darauf hin, dass die Kenntnisse der Lebensumstände gewisser Gruppen – wie zum Beispiel der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund – lückenhaft sind und sich an Stereotypen orientieren. Im Allgemeinen kann sogar davon ausgegangen werden, dass die statistische Grundlage, also die vertiefte Kenntnis der Lebensumstände von Kindern und Jugendlichen, in der Schweiz Defizite aufweist und dringend erweitert werden muss. Auch die Verbindung zwischen Forschung und Praxis ist noch lückenhaft, auch wenn hier vor allem durch Fachhochschulen viel aufgeholt wurde.

### 3.3.7 Knappe Ressourcen

Die knappen Mittel, die für die Förderung der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit zur Verfügung stehen, wurden in den Interviews auch thematisiert. Insbesondere stehen Befürchtungen im Raum, dass bei einer allfälligen Erweiterung der Antragsberechtigung (zum Beispiel vermehrt auf die offene Kinder- und Jugendarbeit) die Mittel auf mehr Akteure und Vorhaben aufgeteilt werden müssten. Eine Anpassung müsste deshalb mit zusätzlichen Mitteln abgedeckt werden.

### 3.3.8 Schlussfolgerung

Aufgrund der obigen Ausführungen können für die angesprochenen Befunde die folgenden Ziele von Anpassungen des JFG postuliert werden:

#### **Befunde**

Veränderte Bedeutung von Jugendverbänden

Zunehmende Bedeutung der offenen Kinder- und Jugendarbeit

Professionalisierung auf breiter Ebene

Brennpunkte gesellschaftlicher Entwicklungen wie Jugendgewalt oder Integrationsfragen wurden nicht proaktiv einbezogen

Wenig Steuerungsmöglichkeiten

Fehlende Evaluation und mangel-

#### **Ziele der Anpassung**

Die Kreativität und Potenzial der offenen Jugendarbeit muss gleich gefördert werden wie die Verbandsjugendarbeit.

Bessere Vernetzung der offenen Kinder- und Jugendarbeit (z. B. Kinder- und Jugendverbandsarbeit, mit Bildung, Gesundheitsförderung, Arbeitsmarkt).

Vermehrte Aktivitäten aufgrund des JFG zur Qualitätssicherung und guter professioneller Begleitung von Ehrenamtlichen.

Die Mittelverwendung vorausschauend Richtung gesellschaftliche Brennpunkte steuern und Empowerment der Jugendverbände und Träger der Jugendarbeit, diesen aktiv zu begegnen. Der Genderaspekt ist hier vermehrt einzubeziehen.

Mehr Impulse zur Mittelverwendung gemäss JFG und Steuerung durch BSV sowie thematische konzentrierte Ausschreibungen.

Durchführung einer Wirkungsüberprüfung des JFG und Förde-

<sup>24</sup> Interface/evaluada. Evaluation der Finanzhilfen nach dem Gleichstellungsgesetz. Synthesebericht, Luzern/Genève, August 2006

<sup>25</sup> Zum Beispiel: Evaluation der Filmförderungskonzepte 2003–2005, Wirksamkeitsüberprüfung «Integrationsförderung – Evaluation von Programm und Vollzug des Schwerpunktprogramms 2004–2007; Zwischenbericht», Evaluation der schweizerischen Standortpromotion, Evaluation de la campagne nationale de prévention de la grippe 2001–2005 (Phase 2005–2006), Evaluation sommative du Programme nationale de prévention du tabagisme. Quelle: Bericht des Bundesrats über seine Geschäftsführung und die Schwerpunkte der Verwaltungsführung im Jahre 2006 vom 14. Februar 2007

<sup>26</sup> Im Gegensatz z.B. zu den Ausgaben für Jugend und Sport des Bundesamtes für Sport (vgl. Gender Mainstreaming in der Bundesverwaltung. Anhang 4.2.5: Geschlechtsspezifische Ausgabenanalyse von J+S im BASPO. Quelle: [www.equality-office.ch/d/gender.htm](http://www.equality-office.ch/d/gender.htm) (7.3.2007)

<sup>27</sup> Nationales Forschungsprogramm 52 «Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen im gesellschaftlichen Wandel». Mehr dazu vgl. [www.nfp52.ch](http://www.nfp52.ch) (8.3.2007)

hafte Datenlage	zung der Erhebung von statistischen Grundlagen zu den Lebensumständen von Kindern und Jugendlichen.
Knappe Ressourcen	Keine Verknappung für bestehende Akteure durch Ausweitung der Antragsberechtigung.

### 3.4 Stossrichtung der Anpassung

Die benötigten Anpassungen beim JFG könnten folgendermassen beschrieben werden: Horizontal vernetzen, thematisch konzentrieren, Vollzug optimieren.

#### 3.4.1 Horizontale Vernetzung

Die aufgrund des JFG und den entsprechenden Ratsbeschlüssen zur Verfügung stehenden Mittel könnten in Zukunft vermehrt gemeinsam mit Mitteln anderer Bundesstellen eingesetzt werden. So könnten amts- und departementsübergreifende Projekte angepackt werden: Gemeinsame Ausschreibungen würden ermöglicht, welche danach beispielsweise von einer interdepartementalen Arbeitsgruppe (ständig oder nicht-ständig) begleitet werden könnten.

Eine solche Vernetzung auch auf der Ebene des Mitteleinsatzes könnte auch neue Formen der direkten Mitsprache von Kindern und Jugendlichen möglich machen. So könnten beispielsweise Zukunftswerkstätten, Anhörungen oder Runde Tische zur Themenevaluation und -auswahl durchgeführt werden. So könnte sichergestellt werden, dass die unmittelbare Lebenswelt der Kinder und Jugendlichen bei der Themensetzung berücksichtigt ist. Oder es könnten klare Vorgaben zur Partizipation von Kindern und Jugendlichen gemacht werden, die von den Eingebenden berücksichtigt und dokumentiert werden müssten.<sup>28</sup>

#### 3.4.2 Thematische Konzentration

Der Mittelfluss sollte in Zukunft stärker mittels Vorgabe von Schwerpunkten gesteuert werden. Dadurch könnten gewisse Themen prioritär behandelt werden: z.B. Projekte zu den Themen «Integration und Migration», «Toleranz», «Non-formales Lernen». Bei dieser Strategie kann besser definiert werden, welche Wirkungsziele verfolgt werden sollen. Diese können dann, weil die Vorhaben tendenziell umfangreicher wären, auch besser und mit verallgemeinerbaren Schlussfolgerungen evaluiert werden. Diese Stossrichtung impliziert auch, je nach thematischem Schwerpunkt, die bessere Unterstützung von Aktivitäten der Kinder- und Jugendarbeit, welche nicht in Jugendverbänden und -organisationen geleistet wird.

Mögliche thematische Schwerpunkte:

- Aufwertung der ausserschulischen Jugendarbeit zu einer ausserschulischen Lerninstanz, welche hauptsächlich nicht-formales und informelles Lernen v.a. im Hinblick auf die vielzitierten sozialen Kompetenzen, soft skills sowie Erfahrungen von Selbstwirksamkeit fördert. In einem solchen Rahmen könnten die klassischen Kinder- und Jugendverbände ihre Angebote öffnen oder gemeinsam mit Akteuren aus der sozio-kulturellen Animation erweitern. Hierbei könnte auch eine erweiterte Koordination mit dem Staatssekretariat für Bildung und Forschung in Angriff genommen werden. Bildung wäre mehr als Schule.
- Vernetzung des ausserschulischen mit dem schulischen Bereich. Prägnant ausgedrückt bedeutet dies, dass sich Schulen, Kinder- und Jugendverbände und Freizeiteinrichtungen um eine geeignete Zusammenarbeit bemühen müssen, um eine möglichst integrierte Sicht auf Kinder- und Jugendfragen zu erhalten. Hier könnten Pilotprojekte entwickelt und evaluiert werden. Damit soll sichergestellt werden, dass nicht einer der Bereiche (z.B. die Schule) die Vorhaben dominiert.

Diese Stossrichtung steht in einem Spannungsfeld, das auch den Anspruch der bisher geförderten Jugendverbände nach Kontinuität und Sicherheit umfasst, falls nicht zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt werden können.

<sup>28</sup> So wäre zu prüfen, ob eine maximale Dauer von partizipativen Projekten vorzugeben wäre, damit die teilnehmenden Kinder und Jugendlichen eine Chance haben, während des ganzen Projektablaufs dabei zu sein.

### 3.4.3 Optimierung des Vollzugs

Derzeit steht im Vollzug Quantität vor Qualität: Das Ausmass an Aktivitäten (z.B. Anzahl Publikationen) hat grossen Einfluss auf die Höhe der Jahrespauschalen. Die folgenden Veränderungen, welche die Interviewpartner vorgeschlagen haben, könnten geprüft werden:

- Vereinfachung aller Formulare und Reduktion der durch die Antragstellenden beizubringenden Angaben auf das Notwendigste.
- Einführung einer minimalen und maximalen Fördersumme bei den Projekten<sup>29</sup>.
- Deutlichere und ausführliche Erläuterungen – auch im Ablehnungsfall – der Beurteilungsverfahren bei den Projektgesuchen (was aber wiederum zu erhöhtem Aufwand bei der Gesuchsbearbeitung führen könnte).
- Eine aktuelle Online-Übersicht zu den bewilligten Gesuchen bei den projektbezogene Finanzhilfen und zu den Leistungsvereinbarungen.
- Die Möglichkeit der kostenlosen Abgabe von Material und Publikationen an die Jugendverbände sowie Träger der offenen Jugendarbeit könnte noch besser bekannt gemacht werden. Allenfalls könnte auch einmal erhoben werden, ob bei diesen Anregungen und Ideen für neue Publikationen bestehen (z.B. im Hinblick auf eidgenössische Wahlen oder Abstimmungen).
- Eine Dynamisierung der Vergabe der Finanzhilfen tut not. Die Voraussetzungen für Projektfinanzierungen könnten überprüft werden; insbesondere die Bedingung, ein nationales Projekt durchzuführen, könnte angepasst werden. Denn eigentlich ist es unwahrscheinlich, dass sich Jugendliche – um dem Erfordernis der Partizipation zu genügen – über Kantonsgrenzen hinweg zusammensetzen, um ein gemeinsames Projekt zu entwickeln. Der Terminus «national» (Art. 9 JFV) könnte allenfalls anders ausgelegt werden. Eine Differenzierung nach Finanzhilfe wäre hilfreich: Das JFG könnte sowohl Pilotprojekte von nationaler Bedeutung fördern wie auch kleineren Pilotprojekten mit Einbezug von Kindern und Jugendlichen in allen Phasen eine Anschubfinanzierung zusprechen, unabhängig von der nationalen Ausrichtung. Begründet wäre dieses Vorgehen im Interesse an partizipativ angelegten Projekten, welche auswertbare und breit anwendbare Ergebnisse für schweizweit feststellbare Bedürfnisse liefern.

## 4. Horizontale Koordination auf Bundesebene im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik

### 4.1 Einleitende Bemerkungen

Das Postulat Janiak verlangt explizit die Schaffung einer Stelle, welche die Arbeiten aller Verwaltungseinheiten, die mit Jugendfragen zu tun haben, koordiniert. Um dieses Anliegen vor dem Hintergrund der aktuellen Situation beurteilen zu können, wurden die Interviewpartner um eine Einschätzung gebeten, welche im Folgenden wiedergegeben wird.

Kinder- und Jugendpolitik ist eine transversale Aufgabe und betrifft viele verschiedene Behörden und Einrichtungen auf Bundesebene<sup>30</sup>: «Jugendschutz und Jugendförderung bilden mithin eine Querschnittsaufgabe, die bei allen staatlichen Tätigkeiten zu erfüllen ist.» (Schmid/Schott, 2003: S. 783) Die Voraussetzung dafür, die auf Bundesebene anfallenden Aufgaben im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik zu übernehmen, ist die horizontale Kooperation und Koordination auf Bundesebene. Dies ist per se keine neuartige Aufgabenstellung an die damit betrauten Stellen, und bereits im Konzept zur Kinder- und Jugendpolitik aus dem Jahre 2000 wurde deutlich festgehalten: «Kinder- und Jugendpolitik ist eine Querschnittsaufgabe, in inhaltlicher, administrativer, juristischer und örtlicher Hinsicht. Das Querschnittartige, mitunter auch Punktuelle und Situationsbezogene, ist eng mit der ge-

<sup>29</sup> Die Vertreter der Jugendarbeit relativierten, dass für viele Organisationen bereits kleinste Beiträge von grosser Wichtigkeit sind, da sie die Akquisition weiterer Mittel ermöglichen oder bereits für den erfolgreichen Projektstart ausreichen.

<sup>30</sup> Für eine aktuelle Übersicht vgl. die Webseite des BSV ([www.bsv.admin.ch/themen/kinder\\_jugend\\_alter/00065/01091/index.html?lang=de](http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00065/01091/index.html?lang=de) (7.3.2007)). Auch der Bericht zur Kinderrechtskonvention enthält eine Übersicht (Schweizerischer Bundesrat, S. 10).

genwärtigen strukturellen Vielfalt in der Kinder- und Jugendpolitik verbunden – sowohl in vertikaler als auch in horizontaler Hinsicht.» (EDI, 2000: S. 3)

## 4.2 Einschätzung der Situation

Die Interviewpartner haben die folgenden Befunde zur horizontalen Koordination auf Bundesebene festgehalten:

- Generell ist bei den Interviewpartnern wenig von einer Koordination zwischen den Bundesstellen zu spüren.
- Formelle und institutionelle Gefässe für die Koordination sind den meisten nicht bekannt (auch wenn sie existieren wie z.B. die Koordination Bundesratsauftrag Integrationsmassnahmen bei der Sektion Integration des Bundesamtes für Migration, die Koordinationstreffen der Bundesstellen zur Kampagne «Alle anders – Alle gleich» oder die Kontaktgruppe des NFP 52 mit Vertretern/innen von Bundesstellen).
- Viele Bundesstellen arbeiten direkt oder indirekt mit Kindern und Jugendlichen zusammen (z. B. Direktion für Entwicklungszusammenarbeit, Bundesamt für Gesundheit). Dabei kommt der Austausch zu den Methoden, die oft partizipative Elemente umfassen, zu kurz.
- Generell scheint, abgesehen von formalisierten Prozessen wie der Ämterkonsultation, eine Kultur der departementsübergreifende Zusammenarbeit zu fehlen. Das Problem scheint die nicht vorhandene institutionalisierte Koordinationsfunktion einer Bundesstelle für Kinder- und Jugendanliegen. Kinder- und Jugendpolitik ist nicht als Querschnittsaufgabe eingerichtet.

Weil die horizontale Koordination teilweise als mangelhaft empfunden wird, konnten nach Auffassung der Interviewpartner bestimmte Anliegen in den letzten Jahren nicht oder nur auf Umwegen und mit zusätzlichem Aufwand realisiert werden. Dazu gehören:

- Nachhaltige Umsetzung des europäischen Jahres für politische Bildung
- Zielgerichtete Förderung und Weiterentwicklung von Partizipationsangeboten auf Bundesebene wie die Jugendsession
- Themenbereich Jugend und Gesundheit
- Gewisse Bereiche, die mittlerweile an Jugendschutz und Polizei «delegiert» und nicht proaktiv als Jugendförderung koordiniert angegangen wurden (Beispiel Fanarbeit).<sup>31</sup>
- Umgang von Kindern und Jugendlichen mit neuen Medien und Kommunikationsmitteln, Risiken und Gefahren
- Rechtzeitiges und koordiniertes Auftreten gegenüber der EU, um eine möglichst uneingeschränkte Beteiligung an «Youth in Action» zu erreichen.<sup>32</sup>

Demgegenüber stehen auch Vorhaben, welche durch die Zusammenarbeit mit verschiedenen Bundesstellen erst möglich wurden: Als Beispiele werden die Youth Reps oder das Mentoring-Projekt der SAJV für junge Frauen genannt.<sup>33</sup>

## 4.3 Mögliche Ansatzpunkte für Massnahmen

Als wichtigste Instrumente wurden von den Interviewpartnern die folgenden erwähnt:

- Webseite des BSV: Diese könnte zu einem eigentlichen Portal ausgebaut werden, welches Interaktionen der Benutzenden, Zugänge zu den relevanten Projektdatenbanken sowie die rasche und unkomplizierte Aktualisierung erlauben würde. Dadurch könnte auch Transparenz geschaffen werden, damit nicht persönliche Kontakte ausschlaggebend dafür sind, über koordinierte Vorhaben orientiert zu werden.

<sup>31</sup> Vgl. dazu beispielsweise [www.fanarbeit.ch](http://www.fanarbeit.ch) (15. 5. 07)

<sup>32</sup> Vgl. dazu [http://ec.europa.eu/youth/yia/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/youth/yia/index_en.html)

<sup>33</sup> Vgl. dazu [www.sajv.ch/projekte/youth-rep](http://www.sajv.ch/projekte/youth-rep) oder [www.sajv.ch/projekte/mentoring](http://www.sajv.ch/projekte/mentoring) (8.3.2007)

- Ständige Arbeitsgruppen resp. befristete Steuergremien für den konzentrierten Mitteleinsatz z.B. aufgrund von gemeinsamen Ausschreibungen.
- Ein Gremium zur Diskussion von Partizipationsvorhaben, die in den Bundesstellen durchgeführt werden sowie zur Förderung der Methodenvielfalt und der Qualität.
- EKKJ: Es könnte allenfalls geprüft werden, ob die EKKJ durch Fachleute aus den wichtigsten involvierten Bundesstellen ergänzt werden könnte.
- Institutionalisierung einer Stelle, welche dem Querschnittscharakter der Kinder- und Jugendpolitik entsprechend einen Auftrag zur Wahrnehmung der horizontalen Koordination erhält.

## 5. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die folgenden Schlussfolgerungen lassen sich ziehen:

1. Das Jugendförderungsgesetz hat die ausserschulische Jugendarbeit in Verbänden und Organisationen zu einer Erfolgsgeschichte gemacht.
2. Eine Kinder- und Jugendarbeit, welche vernetzt, vorausschauend, der gesellschaftlichen Diversität entsprechend und methodisch innovative Angebote für genau beschriebene Zielgruppen entwickelt, kann mit dem JFG nicht in ausreichendem Mass gefördert werden.
3. Die horizontale Koordination auf Bundesebene ist fall- und aufgabenbezogen, teilweise abhängig vom persönlichen Engagement einzelner Verantwortlicher und nicht institutionalisiert.
4. Das aktuelle JFG taugt kaum zur Herbeiführung einer besseren Koordination auf Bundesebene; es zielt auf die Jugendarbeit, aber verankert die Förderung der Jugendarbeit als Teil einer breiten Jugendpolitik nicht als Querschnittsaufgabe. Über das bestehende JFG können die im Postulat Janiak verlangten Anliegen nicht erfüllt werden.

Aus diesen Schlussfolgerungen sind die folgenden Empfehlungen ableitbar:

- A. Das JFG sowie die Vollzugsnormen (Verordnung, Richtlinien etc.) sind unter dem Motiv «Horizontal vernetzen, thematisch konzentrieren, Vollzug optimieren» zu überarbeiten. Dabei stehen die folgenden Aspekte im Vordergrund:
  - Inhaltlich sind die folgenden Leitlinien zu verfolgen: Vermehrte Förderung der offenen Kinder- und Jugendarbeit besonders im Hinblick auf deren Vernetzung, Beachtung des Genderaspekts, proaktiver Einbezug der Brennpunkte gesellschaftlicher Entwicklungen, Steuerung über zu erreichende Ziele und Wirkungen und regelmässige Evaluation der Wirkungen.
  - Die horizontale Zusammenarbeit auf Bundesebene muss institutionell verankert werden: Eine Stabsstelle, welche departementsübergreifend aktiv wird, sollte bezeichnet und mit den benötigten Koordinationsinstrumenten und -kompetenzen ausgestattet werden (z. B. analog zu den Modellen des Preisüberwachers oder Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten).
  - Die Ausrichtung von thematisch konzentrierten Ausschreibungen von Finanzhilfen ist vorzusehen. Dazu ist besonders die Kooperation mit anderen Bundesstellen, welche ähnliche Finanzhilfen anbieten, zu intensivieren. Im Vordergrund steht dabei die Funktion der Jugendarbeit als ausserschulisches Lernfeld.<sup>34</sup>
  - Für Vorhaben aus der Bundesverwaltung, die Kinder und Jugendlichen Partizipationsmöglichkeiten bieten, ist ein Monitoring und ein Erfahrungsaustausch einzuführen, um die Methodenvielfalt zu fördern und Qualitätsdiskussionen zu führen.
  - Überprüfung der Voraussetzungen für Projektfinanzierungen nach JFG: Differenzierung nach Finanzhilfe. Das JFG könnte sowohl Pilotprojekte von nationaler Bedeutung fördern wie auch kleineren Pilotprojekten mit Einbezug von Kindern und Jugendlichen in

<sup>34</sup> Dieser Aspekte sollte dementsprechend im Verbund mit den Kantonen sowie der EDK aufgenommen werden.

allen Phasen eine Anschubfinanzierung zusprechen, unabhängig von der nationalen Ausrichtung, aber abhängig vom Umsetzungspotenzial auf nationaler Ebene.

- B. Kurzfristig sind die folgenden Massnahmen zur Verbesserung des Vollzugs des JFG sowie einer besseren horizontalen Koordination vorzusehen:
- Die elektronische Dokumentation und Information (Ausbau der Webseite des BSV zu einem eigentlichen Kinder- und Jugendportal) ist im Hinblick auf die horizontale Kooperation auszubauen (was läuft im Kinder- und Jugendbereich in welchen Stellen?). Die Einführung einer Reihe von Querschnittsveranstaltungen – z. B. verwaltungsinterne Mittagsveranstaltungen im Monats-Rhythmus zu aktuellen Themen – könnte geprüft werden.
  - Im Verkehr zwischen Antragstellern und vollziehender Behörde sind alle möglichen Vereinfachungen durchzuführen (Formulare) und die Transparenz ist sicherzustellen (Angabe aller Finanzhilfen auf der Webseite, Begründung bei Absage) unter Berücksichtigung des Aufwand-Nutzen-Verhältnisses sowie für Antragstellende wie auch für die entscheidende Behörde.
  - Förderung der Wirkungsüberprüfung der unterstützten Projekte durch Evaluationsworkshops für die Projektverantwortlichen
  - Einführung einer minimalen und maximalen Fördersumme bei den Projekten
  - Bessere Bekanntmachung der kostenlosen Abgabe von Publikationen an die Jugendverbände sowie Träger der offenen Jugendarbeit und Erhebung, ob bei diesen Anregungen und Ideen für neue Publikationen bestehen.

Für die Umsetzung der ersten beiden Empfehlungen unter A. sind Änderungen des Jugendförderungsgesetzes sowie der damit verbundenen Normen (JFV, Vollzugsrichtlinien) notwendig. Dem Partizipationsgedanken des JFG ist dabei Beachtung zu schenken.<sup>35</sup> Die übrigen Empfehlungen sind auch ohne Änderung des JFG umsetzbar.

---

<sup>35</sup> «Vor dem Erlass der Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz sowie bei weiteren für Jugendliche bedeutsame Gesetzesvorhaben hört der Bund die Dachverbände der in der ausserschulischen Jugendarbeit tätigen Organisationen an.» Art. 11 JFG.

## Literaturverzeichnis und Rechtsgrundlagen

- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Das informelle Lernen, Bonn 2002
- BFS (Bundesamt für Statistik), Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz, Bericht 2006, Neuchâtel 2006
- Eidgenössische Kommission für Jugendfragen (EKJ), Grundlagen für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik, Positionspapier der EKJ, Bern 2000
- Eidgenössische Ausländerkommission EKA, Jahresbericht 2006, Bern
- Eidgenössische Kommission für Jugendfragen (EKJ), Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) (Hrsg.), Offene Jugendarbeit und soziokulturelle Animation: Bestandesaufnahme und Perspektiven der Arbeit mit Migrationsjugendlichen, Bern 2003
- Eidgenössisches Departement des Innern (EDI), Elemente einer schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik, Bern 2000
- Frossard Stanislas, Entstehung und Entwicklung der Jugendpolitik in den Kantonen. idheap (institut des hautes études en administration publique), Lausanne 2003
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF): Steuerungskonzept der offenen Kinder- und Jugendarbeit im Kanton Bern, Oktober 2003
- Interface/evaluanda. Evaluation der Finanzhilfen nach dem Gleichstellungsgesetz. Synthesebericht, Luzern/Genève, August 2006
- Konferenz der kantonalen Beauftragten für Jugendförderung (KKJF), Grundlagen der Jugendförderung, (ohne Ort) 2000
- Oser, Fritz und Biedermann, Horst (Hrsg.), Jugend ohne Politik. Ergebnisse der IEA Studie zu politischem Wissen, Demokratieverständnis und gesellschaftlichem Engagement von Jugendlichen in der Schweiz im Vergleich mit 27 anderen Ländern, Zürich/Chur 2003
- Reusser Ruth/Lüscher Kurt, Kommentar zu Art. 11 BV, in: Ehrenzeller, Bernhard/Mastronardi, Philippe/Vallender, Klaus A./Schweizer, Rainer (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung. Kommentar. Zürich/Basel/Genf 2002, S. 164ff.
- SAJV (Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände), Jugendverbände in der Schweiz – eine Standortbestimmung. Ein Grundlagenpapier der SAJV im Auftrag der Delegiertenversammlung, Bern 2007
- Schmid Gerhard/Schott Markus, Kommentar zu Art. 67 BV, in: Ehrenzeller, Bernhard/Mastronardi, Philippe/Vallender, Klaus A./Schweizer, Rainer (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung. Kommentar. Zürich/Basel/Genf 2002, S. 782ff.
- Sommerfeld Peter/Baumgartner Edgar/Baur Roland/Klemenzen Regina/Müller Silke/Piller, Edith Maud, Evaluation Midnight Basketball-Projekte, Bericht im Auftrag der Gesundheitsförderung Schweiz. FHNW Olten 2006
- Schudel Jan, ...und die Jugend hat das Wort. Die Geschichte der schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände von 1933 bis heute, Bern 2006
- Schweizerischer Bundesrat, Erster Bericht der Schweizer Regierung zur Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes, Bern 2000
- Amtsblatt der Europäischen Union 2006/C 168/01, Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über die Anerkennung des Wertes von nicht formalen und informellen Lernverfahren im europäischen Jugendbereich, Brüssel
- Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit vom 6. Oktober 1989 (Jugendförderungsgesetz, JFG), SR 446.1
- Verordnung vom 10. Dezember 1990 über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit (Jugendförderungsverordnung, JFV), SR 446.11
- Botschaft über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit vom 18. Dezember 1987, 87.079, BBl 1988 I 825

## Anhang A: Fragekatalog Interviews

Die Interviews (vgl. Ziff. 1.1) wurden anhand dieses teilstrukturierten Fragebogens vorgenommen:

### Verbindung zum Vollzug des Jugendförderungsgesetzes

- Wie kommen/kamen Sie in Berührung mit dem JFG?

### «Bilanz» und Steuerung JFG

- Welches sind die wichtigsten Wirkungen des JFG?
- Welches sind die wichtigsten Instrumente, die das JFG anbietet?
- In welchen Bereichen hat das JFG am meisten Wirkung erzielt? Welche Wirkungen waren das?
- In welchen Bereichen hatte das JFG keine oder nur wenige Wirkungen zur Folge? Sind diese Bereiche wichtig?
- Wo bestehen Lücken? Seit wann manifestieren sich diese?
- Welche sozio-ökonomischen Gruppen profitieren am meisten vom JFG? Welche nicht?
- Sind vor dem Hintergrund der realen sozialen Entwicklung Veränderungen bei den Nutzniessern anzustreben? Falls ja, welche?
- Könnte das JFG angepasst werden, um den oben allenfalls geschilderten Anliegen gerecht zu werden? Oder braucht es andere Instrumente?
- Welche Ziele können generell mit dem JFG erreicht werden?
- Welche nicht?
- Können mit dem JFG die Normen aus der Bundesverfassung realisiert werden?
- Wenn es das JFG nicht gäbe, aber den zur Verfügung stehenden Kredit (ca. 5 – 6 Mio/Jahr), wofür müsste er prioritär eingesetzt werden?

### Vollzug JFG

- Wo traten/treten beim Vollzug des JFG Schwierigkeiten auf?
- Wie wurden/werden diese angegangen?
- War/ist der Vollzug eher effizient oder eher nicht? Weshalb? Und was könnte allenfalls unternommen werden, um den Vollzug effizienter zu machen?
- Entspricht/entsprach der Vollzug den gesetzlichen Normen? Gab/Gibt es viele Rekurse/Einsprachen/Widerstände?
- Ist der Vollzug transparent?

### Horizontale Koordination auf Bundesebene im Bereich der Kinder- und Jugendförderung

- Wie schätzen Sie den Erfolg der bestehenden Koordination auf Bundesebene ein?
- Welches sind die wichtigsten Koordinationsinstrumente?
- Was könnte verbessert werden?
- Wer müsste die Federführung übernehmen?
- Was müsste an neuen Normen, Vorschriften etc. erarbeitet werden, um diese Verbesserungen umzusetzen?
- Welche konkreten Vorhaben konnten in den letzten Jahren aufgrund mangelhafter horizontaler Koordination nicht oder nur teilweise umgesetzt werden?
- Welche konnten nur aufgrund der bestehenden horizontalen Koordination angepackt werden?

(Nur für einen Teil der Interviewpartner)

### Entwicklungspotenzial der offenen Jugendarbeit

- In welchen Bereichen gesellschaftlicher Entwicklungen hat die offene Jugendarbeit ein grosses Potenzial?
- In welchen nicht?
- Wo steht sie in deutlicher Abgrenzung resp. in Überschneidung mit anderen Formen der Jugendarbeit (z.B. Verbandsjugendarbeit)?
- Wie schätzen Sie die institutionelle Vernetzung und Kooperation innerhalb der offenen Jugendarbeit ein?
- Wie beurteilen Sie das Verhältnis von offener Kinder- zu offener Jugendarbeit?
- Welche sozio-ökonomischen Gruppen profitieren in der Regel eher von der offenen Kinder- und Jugendarbeit? Welche Gruppen haben keinen oder nur erschwerten Zugang?

### Förderung der offenen Jugendarbeit

- Welche Aspekte der offenen Jugendarbeit verdienen mehr Förderung?
- Wer sollte in dieser Förderung die Federführung übernehmen?
- Welche Förderinstrumente wären einzusetzen?

## **VI Partizipation von Kindern und Jugendlichen**

---

von

**Thomas Vollmer**

Bundesamt für Sozialversicherungen

Geschäftsfeld Familien, Generationen und Gesellschaft

Bern

# Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Forderungen betreffend Partizipation im Postulat Janiak und den Postulaten Wyss</b>	<b>122</b>
<b>2.</b>	<b>Differenzierte Betrachtung von Partizipation</b>	<b>122</b>
2.1	Gesellschaftliche und politische Partizipation	123
2.2	Differenzierung der verschiedenen Ebenen	123
2.3	Unterschiedliche Qualität von Partizipation	124
<b>3.</b>	<b>Gründe für die verstärkte Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen</b>	<b>125</b>
3.1	Gewinn und Nutzen für gesellschaftliche und politische Institutionen	125
3.2	Gewinn und Nutzen für Kinder und Jugendliche	126
<b>4.</b>	<b>Partizipation von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz</b>	<b>126</b>
4.1	Partizipationsverständnis in der Schweiz	126
4.2	Die aktuelle Situation in der Schweiz	127
4.3	Politische Bildung in der Schweiz	129
4.4	Problembereiche und Handlungsbedarf	130
<b>5.</b>	<b>Formen politischer Partizipation, ihre Wirkungen, Rahmenbedingungen, Vor- und Nachteile</b>	<b>131</b>
5.1	Formen politischer Partizipation	131
5.1.1	Möglichkeiten für die Politik und öffentliche Verwaltung Meinungen von Kindern und Jugendlichen einzuholen (Mitsprache und Mitwirkung)	132
5.1.2	Möglichkeiten für Politik und öffentliche Verwaltung Kinder und Jugendliche direkt in Entscheidungsprozesse einzubeziehen (Mitwirkung und Mitbestimmung/Mitentscheidung) ...	132
5.1.3	Möglichkeiten für Politik und öffentliche Verwaltung Kinder und Jugendliche verbindlich und/oder gleichberechtigt an politischen Entscheidungen zu beteiligen (Mitbestimmung/Mitentscheidung und Mitgestaltung)	133
5.2	Rahmenbedingungen und Wirkungen von Partizipation	134
5.2.1	Umsetzungsmöglichkeiten auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene	134
5.2.2	Unterstützungssysteme und Jugendarbeit	134
5.2.3	Information der Jugend	134
5.2.4	Anerkennung der Partizipation von Kindern und Jugendlichen	135
5.2.5	Partizipation als Freiraum - Berücksichtigung des Entwicklungsstandes	135
5.2.6	Wirkung von Partizipation	136
<b>6.</b>	<b>Impulse aus Erfahrungen auf Europaebene</b>	<b>136</b>
6.1	Gründe für eine verstärkte jugendpolitische Zusammenarbeit in Europa	136
6.2	Förderung von Partizipation durch den Europarat	138
<b>7.</b>	<b>Was kann in der Schweiz zur Förderung der Partizipation getan werden?</b>	<b>139</b>
7.1	Zielformulierungen differenziert nach verschiedenen Ebenen und Institutionen	139
7.2	Denkbare Möglichkeiten zur Förderung von Partizipation sowie Möglichkeiten der gesetzlichen Verankerung (Rahmengesetz)	141
7.2.1	Stärkung der Eidg. Jugendsession: Politische Partizipation auf Bundesebene	141
7.2.2	Förderung der Partizipation von Kindern und Jugendlichen durch die Koordinationsstelle des Bundes für Kinder- und Jugendfragen	142

7.2.3	Förderung der Partizipation durch die Eidgenössische Kinder- und Jugendkommission EKKJ .....	143
7.2.4	Massnahmen zur Förderung der Partizipation von Kindern und Jugendlichen auf Gemeinde- und Kantonsebene .....	144
	<b>Verwendete Literatur .....</b>	<b>145</b>
	<b>Anhang: Gemeinsame Zielsetzungen für die Partizipation von Jugendlichen im Rahmen der Methode der offenen Koordination.....</b>	<b>148</b>

## 1. Forderungen betreffend Partizipation im Postulat Janiak und den Postulaten Wyss

Im Rahmen der Berichtserstattung zum Postulat Janiak 00.3469 ist das Kapitel *Partizipation von Kindern und Jugendlichen*, welches die Möglichkeiten und Grenzen von Partizipation fundiert erörtert, ein wichtiger und zentraler Bestandteil des Postulatsberichts. Im Besonderen wird das Kapitel auf die Forderung von NR Janiak eingehen, und Massnahmen vorschlagen, um Kinder und Jugendliche an Diskussionen und Beschlussfassungen auf Bundesebene zu beteiligen. Die Mitwirkung von Jugendlichen als ein zentrales Element einer umfassenden Kinder- und Jugendpolitik findet aber auf allen Ebenen statt. Das Kapitel wird deshalb die derzeitige Situation in der Schweiz analysieren und zu den Möglichkeiten und Grenzen einer umfassenden Partizipation von Kindern und Jugendlichen in allen Bereichen, von denen sie unmittelbar betroffen sind, Stellung nehmen. Damit sind auch die im Postulat Wyss 00.3400 vorgebrachten Anliegen berücksichtigt, welches eine bessere politische Beteiligung von Jugendlichen fordert.

Weiter wird das Kapitel zu der Forderung der als Postulat überwiesenen Motion Wyss 01.3350 „Antragsrecht für die eidgenössische Jugendsession“ Stellung nehmen. Bisher hat die eidgenössische Jugendsession nur die Möglichkeit Petitionen zu formulieren. Nationalrätin Wyss führt in der Begründung aus, dass dies einer Geringschätzung der von Jugendlichen formulierten Forderungen gleich kommt sowie ein Antragsrecht ein klares Zeichen wäre, dass die offizielle Politik Jugendliche ernst nimmt.

Zudem fordert auch das Postulat Galladé 05.3885 eine Aufwertung der Anliegen und Vorstösse der Jugendsession beispielsweise durch die Erteilung eines Rechtes auf die Einreichung von Motionen. In der Begründung wird ausgeführt, dass die Jugendsession in den letzten Jahren viele Petitionen eingereicht hat, welche jedoch in den seltensten Fällen zu Veränderungen oder eingehender Prüfung eines Anliegens führten. Dies sei nicht befriedigend, da Partizipation nur attraktiv bleibt, wenn sie auch gewisse Konsequenzen hat. Das Postulat Galladé ist an dieser Stelle erwähnt, da der Bundesrat in seiner ablehnenden Stellungnahme vom 22.2.2006 darauf verwiesen hat, dass das Anliegen, Jugendlichen verbindliche partizipative Möglichkeiten zu eröffnen, im Rahmen des Postulates Janiak 00.3469, geprüft wird.

## 2. Differenzierte Betrachtung von Partizipation

Partizipation hat vielfältige Formen und Ausprägungen. Es ist aktive Beteiligung am alltäglichen Leben und im Gemeinwesen aber auch die Beteiligung in Bezug auf die Gestaltung der Lebensbedingungen und die Nutzung und (Um-)Verteilung gemeinsamer Ressourcen gemeint. Partizipation kann ungeplant (spontan) und geplant statt finden, mit und ohne klar definierten Rahmenbedingungen.

Die aktive Beteiligung kann sich auf die unmittelbare Lebenswelt beziehen und auf alle Entscheidungen von denen die/der Einzelne unmittelbar betroffen ist, sie kann jedoch auch weit darüber hinausgehen. Bei der Nutzung der heutigen Informations- und Kommunikationstechnologien verwischen sich die Grenzen zwischen Beteiligung in realen und virtuellen Welten. Auch sind dadurch neue weltumspannende Formen der politischen Beteiligung entstanden, die die globale Zusammenhänge von Ressourcenverteilung, Umweltverschmutzung, Nahrungsmittelproduktion etc. diskutieren, sich über Internetforen weltweit vernetzen, hierüber Konsumenten-Boykotte sowie reale Treffen wie Demonstrationen (G8 Gipfel), Weltsozialforen und (inter-)nationale Treffen rechtsextremistischer Kreise planen. „Think global – act local“ heisst das Motto. Sprich diese Formen haben durchaus Effekte und Rückwirkungen auf das lokale Engagement im direkten Lebensumfeld. Oft sind gerade solche Formen wesentlich durch jugendliches Engagement getragen. Zudem bietet gerade das Internet (über Blog, Mytube) ganz neue Formen der Diskussion, Meinungsäußerung und Selbstdarstellung, die selbst von traditionellen politischen Institutionen bereits ansatzweise adaptiert und übernommen werden (Bsp. Blog von BR Leuenberger).

Im breitesten Sinne kann man unter Partizipation die aktive Teilnahme an Aktivitäten und Angeboten im alltäglichen Leben verstehen. Aktive Teilnahme kann aber auch direkte Mitentscheidung und Gestaltung dieser Angebote, bzw. selbstverantwortliche Durchführung (z.B. in den Jugendverbänden) bedeuten.

## 2.1 Gesellschaftliche und politische Partizipation

Gerade aufgrund dieser vielfältigen Formen und Möglichkeiten der Partizipation ist es notwendig, an dieser Stelle eine Einschränkung vorzunehmen und die gesellschaftliche Partizipation von der politischen Partizipation zu unterscheiden. Gesellschaftliche Beteiligung beschreibt in einem umfassenden Sinne die oben dargestellte aktive Teilnahme an Aktivitäten und Angeboten im alltäglich Leben. Eine politische Dimension gewinnt sie dann, wenn sie gemeinwesenbezogen ist und einen reflexiven Handlungsprozess beinhaltet. Mit der politischen Partizipation sind Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen unter Einhaltung demokratischer Regeln sowie der Beteiligung legitimer öffentlicher und politischer Akteure verbunden<sup>1</sup>. Im engeren Sinne ist mit der politischen Partizipation die Ausübung des Wahlrechts sowie die Mitgliedschaft in politischen Parteien gemeint. Die Legitimation politischer Entscheidung findet aber nicht nur über Wahlen statt sondern über den direkten und regelmässigen Einbezug von BürgerInnen in Entscheidungsprozesse. Ausserdem ist gerade das langfristige Engagements von Jugendlichen in Parteien, Gewerkschaften und Kirchen rückläufig.<sup>2</sup> Stattdessen hat sich die politische Partizipation von jungen Menschen individualisiert und pluralisiert.<sup>3</sup>

Das Postulat Janiak fordert die *umfassende Partizipation von Kindern und Jugendlichen und zwar in allen Bereichen, von denen Sie unmittelbar betroffen sind*. Diese Forderung in aller Breite in Bezug auf die gesellschaftliche Partizipation von Kindern und Jugendliche zu untersuchen, würde die Möglichkeiten dieses Berichts sprengen. An dieser Stelle wird deshalb eine Fokussierung auf die kritische Überprüfung von freiwilligen Beteiligungsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen in Bezug auf öffentliche Entscheidungsprozesse auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene vorgenommen<sup>4</sup>. Eine besondere Würdigung erhalten aber auch die Bereiche Familie, Schule und ausserschulische Jugendarbeit insbesondere deshalb, da (politische) Partizipationskompetenz praktisch gelernt werden muss und diese Institutionen dabei eine wichtige Rolle übernehmen<sup>5</sup>.

## 2.2 Differenzierung der verschiedenen Ebenen

Aufgabe und Anliegen dieses Kapitels ist die Forderung einer umfassenden (politischen) Partizipation von Kindern und Jugendlichen kritisch nach (bestehenden und noch nicht bestehenden) praktischen Umsetzungsmöglichkeiten zu untersuchen und Empfehlungen für gelingende Formen und Strukturen der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen auf den verschiedenen Ebenen abzugeben. In der Schweiz wurde der Grundsatz der Partizipation als politische Beteiligungsmöglichkeit vom Bundesrat bereits 1987 in seiner Botschaft über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit aufgenommen. In der Folge wurden sowohl Möglichkeiten der direkten Beteiligung als auch stellvertretende Beteiligungsformen geschaffen.

Dieser Bericht überprüft die Forderung nach (politischer) Partizipation von Kindern und Jugendlichen als Teil einer umfassenden Kinder- und Jugendpolitik sowie den Bedarf und die Realisierungsmöglichkeiten gesetzlicher Verankerungen:

- a. **Auf Bundesebene:** Welche partizipativen Strukturen und Elemente sind auf Bundesebene sinnvoll und realisierbar?
- b. **Auf Gemeinde- und Kantonebene:** Welche Partizipationsmodelle, Strukturen, Standards und Rahmenbedingungen bieten sich an und sollten somit Bestandteil einer kantonalen Kinder- und Jugendförderungs politik sein? Wie könnte deren Umsetzung/Realisierung gesamtschweizerisch gefördert bzw. vorangetrieben werden?
- c. **Auf Ebene der formalen Bildungsinstanzen:** Welchen Beitrag kann und muss die Schule für die Herausbildung eines Partizipationsverständnisses sowie einer Partizipationskultur leisten und welche Lernmöglichkeiten muss sie bieten?

---

<sup>1</sup> Siehe Koopmann 2007

<sup>2</sup> Siehe Shell 2006. Diese Entwicklung wird in mehreren Studien seit Jahren bestätigt, kommt aber auch in der rückläufigen Mitgliederzahl vieler Jugendverbände und Jugendorganisationen in der Schweiz zum Ausdruck.

<sup>3</sup> Siehe Shell 2006

<sup>4</sup> Nicht behandelt werden individuelle Beteiligungsrechte und -pflichten von Kindern und Jugendlichen, wie das Anhörungsrecht im Scheidungsverfahren und die aktive Mitwirkung von Jugendlichen bei Strafverfahren wie in der Jugendstrafprozessordnung JStPO festgelegt. Hinweise hierzu finden sich im Kapitel Wytenbach.

<sup>5</sup> Gemäss F. Klaus Koopmann (2007) setzt eine Partizipation, die nicht nur sozial- sondern auch politikrelevant ist und von Erwachsenen(gremien) anerkannt sein soll, bestimmte kognitive und kommunikative Kompetenzen voraus.

- d. **Auf Ebene der ausserschulischen Jugendarbeit:** In welcher Form müssen die Aktivitäten, Initiativen und Projekte von Jugendlichen und Jugendorganisationen unterstützt werden?
- e. **Auf Ebene der Familie:** Welchen Beitrag leisten Familien im Wechselverhältnis mit ausserfamiliären Betreuungsinstanzen für die Herausbildung eines Partizipationsverständnisses und einer Partizipationskultur und wie müssen sie unterstützt werden?

## 2.3 Unterschiedliche Qualität von Partizipation

Wie bereits im Kapitel von Judith Wyttenbach erläutert, baut und setzen die weiteren Ausführungen auf dem juristischen Verständnis und den verfassungsmässig und gesetzlich garantierten Rechten von Kindern und Jugendliche auf Mitsprache und Partizipation und der Behandlung von Kindern und Jugendlichen als eigenständige Rechtssubjekte in Bezug auf ihre persönliche Lebenssituation. Das Recht auf Mitsprache ist umfassend und weitreichend. Es umfasst individuelle Rechte wie die Anhörung im Scheidungsverfahren sowie kollektive Rechte im Sinne von Kindern und Jugendlichen als betroffene Altersgruppe von politischen Entscheidungen. Die Qualität der Partizipation ist dabei unterschiedlich und eine Vielzahl von Autoren hat sich in den letzten 30 Jahren in verschiedenen Ländern damit befasst und eine Klassifizierung unterschiedlicher „Stufen von Partizipation“ vorgenommen. Eine der bekanntesten ist dabei die „Ladder of Participation (Stufen der Beteiligung)“ von Roger Hart auf die auch von verschiedenen Schweizer AutorInnen verwiesen wird.

In Anlehnung an allgemeingültige Definitionen und Verständnis von Partizipation nimmt dieser Bericht die folgende viergliedrige Aufteilung vor<sup>6</sup>

**Mitsprache:** Umfasst die Meinungsäusserung zu einer bestimmten Angelegenheit. Diese Möglichkeit besteht im Sinne des Rechts auf öffentliche Meinungsäusserung für Kinder- und Jugendliche grundsätzlich, da sie sich entweder über eigene Medien (Jugendzeitung, Jugendradio, Jugendfernsehen) bzw. Internetforen zu aktuellen politischen Themen und Entscheidungen äussern können bzw. Erwachsene gezielt die Wünsche, Bedürfnisse und Meinungen von Kindern und Jugendlichen erfragen und in den politischen Entscheidungsprozess einfliessen lassen. Allerdings besteht auf dieser Ebene kein direkter Kontakt und keine Verpflichtung der öffentlichen Verwaltung bzw. der politischen Mandatsträger auf die „Empfehlungen“ von Kindern und Jugendlichen einzugehen. Es ist eine Meinungsäusserung neben anderen.

**Mitwirkung:** Auf der Stufe der Mitwirkung, umschrieben mit der direkten Beteiligung von Kindern und Jugendlichen am Beratungsprozess über eine gemeinsame Angelegenheit oder zu treffende Entscheidungen, besteht ein direkter Kontakt zwischen Kindern und Jugendlichen und der öffentlichen Verwaltung bzw. politischen MandatsträgerInnen. Dies kann freiwilliger Art sein (z.B. Kinder- und Jugendhearing) oder verbindlich geregelt sein (z.B. Anhörungsrecht in der Gemeindeverfassung). Im Gegensatz zur oben dargestellten grundsätzlichen Möglichkeit der Mitsprache und des sich Einmischens (passive Mitsprache), könnte man Mitwirkung auch als aktive Mitsprache bezeichnen.

**Mitbestimmung/Mitentscheidung:** Meint das Recht auf verbindliche und/oder gleichberechtigte Beteiligung am Entscheidungsprozess. Hier bedeutet Partizipation aktive Teilnahme der Kinder und Jugendlichen wie der Erwachsenen. Die Erwachsenen müssen erklären, zuhören und das Mitdenken und Mitgestalten der Kinder und Jugendlichen zulassen. Die Kinder und Jugendlichen lernen dabei, dass ihre Meinung wichtig ist, dass sie aber auch einen Teil der Verantwortung übernehmen müssen, wenn sich etwas in ihrem Sinn ändern soll.

**Mitgestaltung:** Meint sowohl die Beteiligung am Entscheidungsprozess, als auch die Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen in der nachfolgenden praktischen Umsetzung und Ausführung einer getroffenen Entscheidung.

Neben der direkten Partizipation sind auch stellvertretende und anwaltschaftliche Formen Teil der umfassenden Partizipation von Kindern und Jugendlichen in Fragen, die sie unmittelbar betreffen.

Kinder- und Jugendbüros, Expertenkommissionen, Jugenddelegierte, Jugendbeauftragte, Jugendarbeitende etc. treten dabei als Mittler, Verbindungsstelle und Übersetzende der von Kindern und Ju-

<sup>6</sup> Vgl. hierzu auch EKJ 2001

gendlichen geäußerten Meinungen, Wünschen und Bedürfnissen auf. Sie selbst müssen dabei über geeignete Formen und Möglichkeiten verfügen, Wünsche und Bedürfnisse der von ihnen vertretenen Gruppe zu identifizieren (direkter Kontakt, Diskussionsforen, qualitative und quantitative Jugendforschung etc.) und können sich selbst entsprechend der oben vorgenommenen Differenzierung an politischen Diskussionen und Entscheidungen beteiligen. Der Bedarf anwaltschaftlicher und stellvertretender Formen nimmt mit zunehmendem Alter von Kindern und Jugendlichen ab, ausgehend von der Annahme, dass junge Menschen mit zunehmendem Alter selbst in der Lage sind, ihre Meinungen öffentlich zu vertreten.

### **3. Gründe für die verstärkte Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen**

Nach der differenzierten Betrachtung von Partizipation sowie der vorgenommenen Begriffsdefinition von politischer Partizipation sind für ein besseres Verständnis der aktuellen Debatte auch die Hintergründe und Motivationen für eine verstärkte Einbeziehung von Kindern und Jugendliche zu betrachten. Dabei ist zu betonen, dass Partizipation nicht nur zur Persönlichkeitsentwicklung von Kindern und Jugendlichen beiträgt sondern wichtige politische und gesellschaftliche Funktionen erfüllt:

#### **3.1 Gewinn und Nutzen für gesellschaftliche und politische Institutionen**

##### **Verständnis von Jugend als Ressource mit kreativen Ideen und Lösungsansätzen und Ihre Nutzung für die Effektivierung öffentlicher Dienstleistungen (Bildung, Transport, Freizeit, Wohnen etc.)**

Kinder und Jugendliche haben eine „andere“, direkte und oft kreative Sicht der Dinge, welche eine Bereicherung gegenüber der Erwachsenenwelt darstellt<sup>7</sup>. Ein Verständnis von *Jugend als Ressource* mit kreativen Ideen und Lösungsansätzen für gesellschaftliche und politische Probleme fördert die Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen in öffentliche Entscheidungsprozesse. Kinder und Jugendliche können Erwachsene auf Themen aufmerksam machen, denen sich diese nicht bewusst sind. Sie finden für Probleme oft unkonventionelle Lösungen und gehen unkompliziert an deren Umsetzung heran. Zudem erreicht man mit einem partizipativen Vorgehen, dass die Bedürfnisse der Betroffenen frühzeitig erkannt, Ängste und Befürchtungen abgebaut und Oppositionen einbezogen werden kann. Dies führt zu einer Effektivierung öffentlicher Dienstleistungen sowie der Steigerung der Qualität öffentlicher Planungsprozesse.<sup>8</sup>

##### **Annäherung von Kindern und Jugendlichen an demokratische Institutionen**

Wenn es um Partizipation von Kindern und Jugendlichen geht, hört man immer wieder den Vorwurf an die Adresse von Kindern und Jugendlichen, dass sie keine Lust auf Politik hätten, sogar „politikverdrossen“ seien und nur konsumieren wollen. Studien zeigen aber, dass Jugendliche ein sehr grosses Interesse an politischer Mitwirkung haben, sich aber in den traditionellen politischen Institutionen und Systemen nicht verorten können<sup>9</sup>. Politiker erscheinen ihnen als das eigentliche Problem, die wenig zur Lösung gesellschaftlicher Probleme beitragen können. Auf lange Sicht und bei niedriger Wahlbeteiligung führt dies zu einem Legitimationsproblem demokratischer Institutionen.

Gleichwohl sind PolitikerInnen oft reserviert und haben Vorbehalte gegenüber jungen Menschen und ihrer Bereitschaft aktiv an Problemlösungsstrategien mitzuwirken<sup>10</sup>. Partizipation hat in diesem Sinne eine dialogfördernde Funktion.

##### **Politik mit Kindern und Jugendlichen**

Und: Mit der Partizipation von Kindern und Jugendlichen soll erreicht werden, dass die Politik *für* Kinder und Jugendliche durch eine Politik *mit* Kindern und Jugendlichen ersetzt wird. Sie werden damit von Objekten, über die entschieden wird, zu handelnden Subjekten, die zu einem konstruktiven Gedankenaustausch über Wünsche, Vorstellungen und Bedürfnisse fähig sind. Darin drückt sich ein Wandel in der gesellschaftlichen Haltung gegenüber Kindern und Jugendlichen aus und dem aktuellen Verständnis von Kindern und Jugendlichen als vollwertige Mitglieder der Gesellschaft, die aber gleich-

<sup>7</sup> Siehe Lüscher 2008

<sup>8</sup> In der Planungstheorie hatte sich bereits frühzeitig die Einsicht durchgesetzt, dass die Beteiligung von Adressaten ein Mittel zur qualitativen Verbesserung und Legitimationsbeschaffung von Vorhaben darstellen kann (siehe Olk/Roth 2007).

<sup>9</sup> Siehe Shell-Studie 2006, Fatke u.a. 2006, SORA 2006, Europäische Kommission 2001

<sup>10</sup> Verschiedene Berichte zu dieser Thematik sind über das Online-Jugendmagazin [www.tink.ch](http://www.tink.ch) verfügbar.

zeitig einen besonderen Schutz- und Förderanspruch haben. Dies kommt am prominentesten in der UN Kinderrechtskonvention zum Ausdruck.<sup>11</sup>

### **Verstärkung der Generationenbeziehungen**

Kinder- und Jugendliche sind in politischen Entscheidungsprozessen sowie bei der Verteilung von Ressourcen benachteiligt. Ein Grossteil dieser Personengruppe hat weder das aktive Wahlrecht noch verfügt sie über eine schlagkräftige Interessenvertretung. Partizipation hat somit eine integrierende und konfliktvorbeugende Funktion, vorausgesetzt Kinder und Jugendliche werden als Dialogpartner anerkannt und ernst genommen.

## **3.2 Gewinn und Nutzen für Kinder und Jugendliche**

### **Politische Partizipation lernen**

Eine demokratische Gesellschaft braucht aktive und engagierte Mitglieder, die nicht nur ihre eigenen Interessen vertreten, sondern für das Gemeinwohl handeln. Dies bedingt einen Lernprozess und Lernmöglichkeiten, beispielsweise in der Schule und im Rahmen öffentlicher Entscheidungsprozesse, um Kinder und Jugendliche für das gesellschaftliche und politische Engagement zu befähigen. Sie lernen den Umgang mit anderen Meinungen, Einstellungen und Differenzen und erfahren, was es heisst, einmal in der Minderheit und einmal in der Mehrheit zu sein. Damit üben sie bereits in jungen Jahren den ‚fairen‘ Umgang mit Minderheiten, sehen, dass sich der Einsatz für die eigenen Wünsche und Anliegen lohnt und lernen aber auch, dass das Leben nicht nur aus Wünschen, sondern auch aus Pflichten besteht.

### **Individualisierung von Lebensbiographien – Förderung von Autonomie und Selbständigkeit**

Moderne Gesellschaften, in denen Individuen ihre je „eigenen Leben“ planen und steuern müssen, verlangen von Kindern und Jugendlichen Selbständigkeit und Urteilsfähigkeit. Die Forderung nach Partizipation und Mitsprache ist eng mit dem Erlernen von Autonomie und Selbständigkeit verknüpft.

Partizipation hat viele positive Nebeneffekte insbesondere für den einzelnen Jugendlichen: Verantwortungsübernahme, Lernerfahrungen, Anerkennung, Erweiterung des eigenen Horizontes etc.

Partizipation hat somit neben der politischen gesellschaftsrelevanten Funktion auch eine integrative und präventive Funktion für den Einzelnen.

Den positiven Wirkungen einer verstärkten Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen sind jedoch auch die Gefahren gegenüberzustellen. Diese bestehen insbesondere darin, dass Kinder und Jugendliche im Rahmen von politischen Entscheidungsprozessen instrumentalisiert werden und ihre Beteiligung nur zum Schein statt findet, bspw. um politische Vorgänge und Entscheidungen zu rechtfertigen und sie im öffentlichen Licht möglichst positiv erscheinen zu lassen. Bei der Ausgestaltung von konkreten Partizipationsmöglichkeiten sind diese Gefahren zu berücksichtigen sowie die entsprechenden Rahmenbindungen für gelingende Partizipation zu schaffen<sup>12</sup>.

## **4. Partizipation von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz**

### **4.1 Partizipationsverständnis in der Schweiz**

Um es gleich vorwegzunehmen: Es besteht in der Schweiz eine breite und vielfältige Partizipationskultur von Kindern und Jugendlichen. Diese zeigt sich in der Familie, in der Freizeit, in der Jugendarbeit, und in den Jugendverbänden. Kinder und Jugendliche sind Teil des öffentlichen Raums und bewegen sich darin je nach Entwicklungsstand relativ selbständig und frei. Junge Menschen partizipieren, indem sie konsumieren. Sie sind zu einer wichtigen Konsumentengruppe geworden, die selbständig Kaufentscheidungen treffen bzw. massgeblich auf ihre Eltern einwirken. Eine Vielzahl von Produkten und kommerziellen (Freizeit-)Angeboten sind auf Kinder und Jugendliche zugeschnitten.

---

<sup>11</sup> Siehe Kapitel Wyttenbach

<sup>12</sup> Vgl. 5.2. Nähere Ausführungen zu der Problematik der Instrumentalisierung sind auch dem Expertenbericht von K. Lüscher (2008) zu entnehmen.

Das Prinzip „Partizipation“ ist nahezu elementarer Bestandteil der ehrenamtlichen und professionellen Jugendarbeit. In einer heutigen Familie scheint es selbstverständlich, Vorhaben und Ausflüge gemeinsam zu planen sowie Kinder und Jugendliche nach ihren Wünschen und Bedürfnissen zu fragen<sup>13</sup>. Gewissermassen partizipationsresistent ist hingegen die Schule, die als wichtigste Lern- und Sozialisationsinstanz neben der Familie, ein relativ striktes und klar strukturiertes Lernangebot vorgibt, welches wenig Raum für Mitwirkung und selbstgestaltetes Lernen lässt.

Demgegenüber steht die Aneignung des öffentlichen Raums, weniger durch Kinder, aber vor allem durch Jugendliche ab einem bestimmten Alter. An bestimmten Orten bzw. zu bestimmten Zeiten dominieren sie den öffentlichen Raum (Ausgehen am Samstag Abend) bzw. gestalten ihn selbst (Graffiti-Szene) und entwickeln durch die gemeinsame Nutzung in ihren Gleichaltrigen-Gruppen<sup>14</sup> neue und spezifischen Verhaltensformen, die sich von den bekannten Formen der Erwachsenenkultur unterscheiden und gemeinhin als „Jugendkultur“ bezeichnet werden.

Viele Jugendliche haben das Bedürfnis, zumindest temporär, eine eigene, von der Erwachsenenwelt abgrenzbare Identität zu entwickeln. Dies wird durchaus als wichtiger Entwicklungsschritt angesehen, um in der Lebensphase Jugend den Übergang von Kindheit zum Erwachsenenalter und damit zur selbständigen Lebensgestaltung zu meistern.

Jugendliche Verhaltensweisen können aber auch radikale Formen annehmen (Vandalismus, Jugendunruhen, öffentliche Alkoholexzesse, Rechtsextremismus, Skinheads, junge Neonazis), die nicht gesellschaftskonform sind und möglicherweise einer Sanktionierung, zumindest aber einer möglichst zeitnahen (Re-)Aktion der zuständigen gesellschaftlichen Instanzen bedürfen<sup>15</sup>. Sinnvoll und effizient erscheinen dabei Massnahmen, die jungen Menschen alternative und gesellschaftskonforme Beteiligungsmöglichkeiten eröffnen und die gemeinsame Verständigung auf die Nutzung öffentlicher Räume und Ressourcen zum Ziel haben. Gemeinsame Aushandlungsprozesse sind aber nur dann erfolgreich, wenn bei allen Beteiligten Klarheit über die gesellschaftlichen Grundnormen besteht, die nicht verhandelbar sind.

Es gilt aber auch zu betonen, dass Jugendliche natürlich selbst unter nicht tolerierbaren Verhaltensweisen ihrer Altersgenossen leiden, beispielsweise bei rechtsextremer Gewalt, Gewalt unter Jugendlichen und darauf möglicherweise selbst mit politischem Engagement und Protest reagieren<sup>16</sup> bzw. bereit sind, sich aktiv mit Erwachsenen an der Erarbeitung von Lösungsmöglichkeiten und Massnahmen zu beteiligen.

Auch angesichts öffentlicher Sparmassnahmen scheint es zwingend, öffentliche Ressourcen möglichst effizient einzusetzen und öffentliche Dienstleistungen auf die Bedürfnisse aller Bevölkerungsgruppen zuzuschneiden. Gleichzeitig bestehen internationale Kampagnen, die eine möglichst kinderfreundliche Gestaltung von Gemeinden und Städten und damit ländlichen und urbanen Räumen verlangen<sup>17</sup>. Beides konsequent weitergedacht würde bedeuten, dass die Planung und Gestaltung öffentlicher Räume und Dienstleistungen zwingend unter Beteiligung von Kindern und Jugendlichen geschehen müsste.

## 4.2 Die aktuelle Situation in der Schweiz

Um eine Bestandsaufnahme für die Situation in der Schweiz machen zu können, liefert uns eine repräsentative Studie aus dem Jahr 2003 „Den Kindern eine Stimme geben“ der Universität Zürich im Auftrag von UNICEF aufschlussreiche Erkenntnisse. Dabei wurden 12'872 Kinder und Jugendliche in

---

<sup>13</sup> Siehe Alt u.a. 2005 und die Ausführungen zum Schlagwort der "Aushandlungsfamilie", in der Eltern und Kinder weitgehend gleichberechtigt das Familienleben aushandeln.

<sup>14</sup> In der Fachliteratur ist der Begriff der *peer-group* weit verbreitet.

<sup>15</sup> Gerade bei Jugendgewaltdelikten ist die Problematik bekannt, dass wenn (Sanktions-)Massnahmen nicht möglichst zeitnah erfolgen, die erwünschte Wirkung verfehlt wird.

<sup>16</sup> So hat die Studie „Jugendliche im Dunkelfeld rechtsextremistischer Gewalt: Eine Opferbefragung in der Nordwestschweiz“ von M. Schmid und M. Storni ergeben, dass jeder zehnte Jugendliche während seines Heranwachsens mindestens einmal rechtsextremistische Gewalt erlebt oder von rechtsextremen Jugendlichen bedroht wird. Oft findet angesichts der Übermacht (rechtsextremer) Gewalt eine Verdrängung und Verharmlosung statt und somit eine Kapitulation vor den gesellschaftlichen Möglichkeiten dagegen vorzugehen. Siehe unter <http://www.nfp40plus.ch/m/mandanten/174/download/MedienmitteilungRECHTS.pdf>

<sup>17</sup> Siehe unter <http://www.unicef.ch/d/kampagnen/initiativen/kinderfreundlichegemeinde/index.php#Das%20Ziel>

der Schweiz zu ihrer Situation befragt. Ein Schwerpunkt wurde auf die Partizipation in den Bereichen Familie, Schule und öffentlicher Raum gelegt<sup>18</sup>. Die Ergebnisse zeigen Folgendes:

Die Partizipation an Entscheidungen, von deren Konsequenzen die Kinder und Jugendlichen unmittelbar betroffen sind, ist nicht immer einfach und in starkem Mass von den jeweiligen Lebensfeldern abhängig. So ist die Möglichkeit zur Mitbestimmung im Kreise der Familie mit 48%, in der Schule mit 39% und auf Gemeindeebene mit 7% in den Ergebnissen der Studie angegeben.

In der Familie nimmt die Partizipation mit dem Alter der Kinder und Jugendlichen kontinuierlich zu. So geben 80% aller 14- und 15-Jährigen an, mitreden zu können. Die Partizipation beschränkt sich aber mehrheitlich auf Dinge, die die Erwachsenen nicht stark tangieren.

Auch in der Schule beschränkt sich die Partizipation auf Bereiche, die Erwachsene nicht grundlegend tangieren. Im Unterschied zur Familie verändert sich das Niveau der Partizipation aber kaum, unabhängig vom Alter, der Klasse oder dem Schultyp.

Nur gerade 7% der befragten Kinder und Jugendlichen konnten in Angelegenheiten des öffentlichen Raums partizipieren. Kinder und Jugendliche werden also in der Schweiz kaum in Planungs- und Entscheidungen des öffentlichen Raumes einbezogen, auch wenn sie direkt betroffen sind.

Werden Kinder und Jugendliche im öffentlichen Raum – vor allem in den Gemeinden – einbezogen, finden traditionell demokratische Formen wie Parlamente, Foren, runde Tische und Zukunftswerkstätten mit Kindern und Jugendlichen statt. Dabei unterscheiden sich die Kinder- und Jugendparlamente sehr stark voneinander, was den Grad der Einflussnahme betrifft.

Partizipationsprojekte werden auch an Schulen und in Freizeiteinrichtungen initiiert und durchgeführt. Ihre Zahl – auch in den politischen Gemeinden – nimmt kontinuierlich zu<sup>19</sup>. Trotzdem ist es immer noch eine Minderheit von Kindern und Jugendlichen, die über ihre Belange mitentscheiden darf.

Die Studie belegt aber deutlich, dass Kinder und Jugendliche und speziell auch Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund, ein lebhaftes Interesse haben, ihr Lebensumfeld auch ausserhalb von Familie und Schule mitzugestalten und auf kommunaler, aber auch globaler Ebene mitzudenken.

Die Studie kommt zum Schluss, dass die „Diskrepanz von Wollen und Können ein hohes Mass an Enttäuschung und Frustration birgt. Sie bedeutet zudem eine Vergeudung von kreativem Potenzial – eine verpasste Chance für die Nachwuchsförderung im kommunalpolitischen Umfeld.“<sup>20</sup>

Dass gerade Schule als Lernraum für Partizipation und bei der Erziehung zur politischen Partizipation eine entscheidende Rolle spielt stellt auch die europaweite Studie EUYOUPART klar. Weiter kommt sie zum Schluss, dass politische Ansichten und Engagement auch durch die Familie, den Freundeskreis und den Medienkonsum von Jugendlichen geprägt werden.<sup>21</sup>

Die Partizipation von Kindern und Jugendlichen insbesondere bei der Mitsprache von öffentlichen Entscheidungen, die sie unmittelbar betreffen, ist eng an bestehende Unterstützungsstrukturen, Konzepte von Kinder- und Jugendarbeit sowie der Kinder- und Jugendförderung gebunden.

Untersuchungen in der Schweiz haben ergeben, dass diese weder in allen 26 Kantonen der Schweiz bestehen, noch innerhalb der Kantone auf Gemeindeebene durchgängig realisiert sind. Anlässlich der Tagung von Okaj Zürich, kantonale Kinder und Jugendförderung vom November 2006 zur kommunalen Jugendförderung im Kanton Zürich hat eine Studie<sup>22</sup> unter der Fragestellung „Welche Gefässe zur Förderung der Jugendarbeit/Jugendpolitik sind auf Gemeindeebene installiert?“ folgendes Ergebnis erbracht:

Von 171 angefragten Gemeinden haben 150 geantwortet (Rücklauf 88%):

- 40% haben die Jugendarbeit in der Gemeindeordnung verankert.
- Ein schriftliches Konzept der Jugendarbeit / Jugendpolitik besteht in 63% der Fälle.
- 37% kennen einen Jugendbeauftragten sowie 57% eine Jugendkommission.

<sup>18</sup> Siehe Fatke/Niklowitz 2003, eine ähnliche Erhebung wurde auch 2005 für Deutschland mit ähnlichen Ergebnissen durchgeführt, Bertelsmann 2005. Eine Aktualisierung der Studie aus dem Jahr 2003 findet derzeit im Rahmen des NFP 52 statt, Fatke 2007. Die Ergebnisse dieser Studie liegen derzeit noch nicht vor.

<sup>19</sup> Die Kinderlobby Schweiz bietet auf ihrer Internetseite eine Übersicht mit Angaben über Gemeinden mit realisierten Mitbestimmungsformen und –rechten an. Siehe unter: <http://www.kinderlobby.ch>

<sup>20</sup> Fatke/Niklowitz 2003

<sup>21</sup> SORA 2006

<sup>22</sup> Gavez/Haab 2005

- In 60% der Fälle existiert eine Koordinations- resp. Austauschplattform.

Auch die Kantonale Konferenz der Kinder- und Jugendförderungsdelegierten<sup>23</sup> kommt in einem internen Arbeitsgruppenbericht zu dem Schluss, dass die Kinder- und Jugendförderung in der Schweiz noch erhebliche Lücken und Schwächen aufweist.

Dies dürfte mit ein Grund für die Kernaussage in der oben dargestellten Studie von Reinhard Fatke sein, welche besagt, dass Jugendliche vor allem dann das Gefühl haben mitentscheiden zu können, wenn es um Dinge geht, die sie selbst tangieren, von denen Erwachsene aber wenig betroffen sind.

### 4.3 Politische Bildung in der Schweiz

Der Bericht "Politische Bildung in der Schweiz" im Auftrag der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren kam im Jahr 2000 zu dem Schluss, dass Staatskundeunterricht an Schweizer Schulen höchst zufällig und sporadisch statt findet.<sup>24</sup>

Eine ähnliche negatives Fazit zog eine internationale Vergleichsstudie unter dem Titel „Jugend ohne Politik?“ im Jahr 2003: „Im internationalen Vergleich verfügen die Schülerinnen und Schüler der Schweiz über unterdurchschnittliches politisches Wissen und durchschnittliche Interpretationsfähigkeiten. Diese beiden Aspekte vereinigend liegen die Schweizer Jugendlichen hinsichtlich des politischen Verstehens im unteren Bereich des Mittelfeldes“<sup>25</sup>. Jüngst kam eine Studie der Pädagogischen Hochschulen Zürich, Bern und Aarau zu der Erkenntnis, dass am Ende der obligatorischen Schulzeit keiner der 15-Jährigen alle drei Gewalten auf Bundesebene richtig benennen konnte.

Auch aktuelle Presseberichte bestätigen diese Einschätzung betonen, aber dass, Jugendliche zwar wenig Interesse an der offiziellen Politik haben, deswegen aber nicht unpolitisch sind. Politologie-Institute der Universität Zürich und Bern stellen sogar eine deutliche Verbesserung der Wahlbeteiligung von 18-24 jährige fest, die 2003 mit 46% über der durchschnittlichen Wahlbeteiligung von 45,2% lag.<sup>26</sup>

Auch die aktuelle Shell-Studie aus Deutschland streicht heraus, dass „einer geringeren Neigung, sich in politischen Parteien und Verbänden aktiv zu engagieren, die eindrucksvolle Bereitschaft vieler Jugendlicher gegenübersteht, sich in einem breiteren gesellschaftlichen Kontext für soziale Belange, für Umweltfragen oder für Angelegenheiten des unmittelbaren gesellschaftlichen Umfelds zu engagieren“. Ausserdem liefert sie Anhaltspunkte, dass eine politische Bildung möglichst früh beginnen muss, da „politische Einstellungen und damit auch die Voraussetzungen für eine spätere Bereitschaft für politisches Engagement bereits im Kindesalter gelegt werden.“<sup>27</sup>

Bemühungen, die politische Bildung von Jugendlichen zu verbessern, fanden in 2005 im Rahmen des vom Europarat propagierten European Year of Citizenship through education – Das europäische Jahr der politischen Bildung statt. Dieses wurde für die Schweiz vom Staatssekretariat für Bildung und Forschung<sup>28</sup> koordiniert. Ein internes Strategiepapier betont: „Welche Dringlichkeit eine solide Vermittlung politischer Bildung hat zeigen neueste Studien mit aller Deutlichkeit. Politische Bildung muss als Demokratie-Erziehung verstanden werden.“

Im Rahmen der Tagung „Langfristige Strategien für die Verankerung der politischen Bildung in der Schweiz am 3. Februar 2006 in Bern fordert Hans- Ulrich Stöckling in seiner Funktion als Präsident der EDK, dass politische Bildung im Rahmen der Pflichtschule verankert werden muss: „Nebst Wissen darüber, wie Demokratien funktionieren und wie bedeutungsvoll das Mittragen und Mitverantworten des Politischen sind, sollen auch Analysen politischer Dilemmata, Konflikte, Skandale etc. bearbeitet werden, dies um die Sensibilität gegenüber dem Politischen in der Politik zu erhöhen.“<sup>29</sup>

<sup>23</sup> Die KKJF hat begleitend zum Postulatsbericht Janiak eine Arbeitsgruppe zu „Standards für Kinder und Jugendförderung in der Schweiz“ ins Leben gerufen.

<sup>24</sup> Oser/Reichenbach 2000

<sup>25</sup> Oser/Biedermann 2003. <http://www.unifr.ch/spc/UF/juin03/iea.php>

<sup>26</sup> Siehe Der Bund: Mehr Junge an die Urnen. 11. April 2007

<sup>27</sup> Shell (2006:46)

<sup>28</sup> <http://www.sbf.admin.ch/edc>

<sup>29</sup> Weiter führt Stöckling in seiner Rede aus: Die Lehrplanarbeit ist Aufgabe der Sprachregionen und obliegt nicht der Bildungs-kooperation auf gesamtschweizerischer Ebene. Wie sieht die Situation in den drei Sprachregionen der Schweiz in Bezug auf die Politische Bildung aus? In der Romandie enthält der Plan d'étude cadre romand PECARO, also der Rahmenlehrplan der Westschweizer Regionalkonferenz der EDK, explizit den Fachbereich Geistes- und Gesellschaftswissenschaften. Ziel dieses Bereiches ist, die demokratischen Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler zu fördern und sie zu einer aktiven und ver-

Eine Umsetzungshilfe zum Lehrplan für die Volksschule des Kantons Bern<sup>30</sup> bringt den Anspruch an politische Bildung in der Schule prägnant auf den Punkt: **Demokratie kennen, Demokratie erfahren, Demokratie üben**. Eine fundierte und handlungsorientierte politische Bildung hat demnach die Aufgabe, die drei Kompetenzbereiche „politische Analyse- und Urteilsfähigkeit“, „politische Handlungskompetenz“ und „Methodenkompetenz“ zu lehren und Übungsfelder zu bieten.

Gute Ansätze bestehen also, um die politische Bildung in der Schweiz zu fördern<sup>31</sup>. So auch das Projekt „Jugend debattiert“ der Stiftung Dialog, dessen Ziel es ist, dass möglichst viele Jugendliche in der Schweiz das Debattieren lernen und Spass am spielerischen Meinungs austausch bekommen<sup>32</sup>.

Bewegung gerät derzeit auch in die Frage des „Stimmrechtsalter 16“. Nach einem Vorstoss der Jungsozialisten für das Stimmrechtsalter 16 hat die Landsgemeinde des Kantons Glarus diesem am 6. Mai 2007 zugestimmt. Damit haben Jugendliche ab 16 Jahren künftig die Möglichkeit in Angelegenheiten von Kanton und Gemeinden abzustimmen. Einen entsprechenden Antrag hat auch die Kantonsregierung Bern dem Grossen Rat unterbreitet, der im Juni 2007 darüber abstimmen wird. Der Regierungsrat bekräftigt dabei, dass „er die 16-Jährigen aufgrund der guten Informationsmöglichkeiten und aufgrund ihrer Bildung für urteilsfähig und politisch reif halte, sowie, dass mit einer Senkung des Stimmrechtsalters um zwei Jahre die bessere politische Integration von Jugendlichen möglich ist. Gegner des Stimmrechtsalters 16 führen die ungenügende Reife von jungen Menschen, Manipulationsgefahren und niedrige Wahlbeteiligung und die gleichzeitig eingeschränkte Haftbarkeit von Minderjährigen auf.“<sup>33</sup>

In verschiedenen deutschen und österreichischen Bundesländern wurde das Stimmrechtsalter 16 auf Gemeinde- und teilweise auch auf Landesebene bereits eingeführt. Über die erzielten Wirkungen besteht jedoch kein Einverständnis, da aufgrund ungenügender Datenlagen eine wissenschaftlich abgestützte Einschätzung nicht möglich ist. Als erstes europäisches Land will Österreich das Wahlrecht ab 16 Jahren dennoch auf Bundesebene einführen: Die Senkung des Stimmrechtsalters ist Gegenstand des Regierungsprogramms 2007-2010. Ein Beschluss ist noch vor der Sommerpause im Parlament geplant.<sup>34</sup>

Dass 15 jährige bereits ein „erstaunlich hohes Mass an Bereitschaft zur Verantwortungsübernahme haben“ bekräftigen die ersten veröffentlichten Ergebnisse des 1. Schweizer Kinder- und Jugendsurveys COCON.<sup>35</sup>

#### 4.4 Problembereiche und Handlungsbedarf

Aus den obigen Ausführungen lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen und damit die folgenden **Problembereiche** identifizieren:

- Nur ein kleiner Prozentteil von Kindern und Jugendlichen kann in Angelegenheiten des öffentlichen Raums tatsächlich partizipieren. Bestehende Beteiligungsangebote und -verfahren leiden unter mangelnder Nachhaltigkeit da sie oftmals nicht oder nur wenig mit anderen Projekten im kommunalen und schulischen Raum vernetzt sind. Starke, ohnehin beteiligungsaffine Zielgruppen werden vor allem durch parlamentarische, der Lebenswelt Erwachsener entlehnte Angebote bevorzugt. Der Grad der Einflussnahme variiert. Individuelle und gesellschaftliche Benachteiligungen werden damit verstärkt.
- Die Partizipation an Entscheidungen, von deren Konsequenzen Kinder und Jugendliche unmittelbar betroffen sind, beschränkt sich vorrangig auf Dinge, die nur Kinder und Jugendliche tangieren. Sind jedoch auch andere Altersgruppen betroffen, sind die Partizipationsmöglich-

---

antwortlichen Teilhabe an der Gesellschaft zu befähigen. Im Kanton Tessin ist die Politische Bildung im Schulgesetz verankert und in der Deutschschweiz soll ein neuer gemeinsamer Lehrplan erarbeitet werden, welcher der Politische Bildung einen wichtigen Platz einräumen wird.

<sup>30</sup> Kommission für Lehrplan und Lehrmittelfragen Erziehungsdirektion Kanton Bern 2006

<sup>31</sup> Auf Hochschulebene ist auf das Projekte „Politische Bildung“ der Pädagogischen Hochschule der FHNW hinzuweisen. Siehe unter <http://www.politischebildung.ch>

<sup>32</sup> <http://www.jugenddebattiert.ch>

<sup>33</sup> Egal ob mit oder ohne Senkung des Stimmrechtsalters auf 16 Jahre besteht die Anforderung in einer ausreichenden jugendgerechten Information über Programme und Absichten politischer Parteien. Die Bundeszentrale für politische Bildung hat mit dem Wahl-O-Mat eine Wahl- und Orientierungshilfe für Jugendliche in Deutschland entwickelt. Siehe [http://www.bpb.de/methodik/QHIDQ7.0.Baustein\\_0%3A\\_Der\\_WahlOMat.html](http://www.bpb.de/methodik/QHIDQ7.0.Baustein_0%3A_Der_WahlOMat.html)

<sup>34</sup> Siehe unter <http://news.search.ch/ausland/2007-05-02/oesterreich-senkt-wahlalter-auf-16-jahre>

<sup>35</sup> COCON 2006

keiten sehr eingeschränkt bzw. nicht gegeben. Für eine umfassende Beteiligung auch an konfliktträchtigen Themen fehlt oft der Mut bzw. die Bereitschaft der Erwachsenen, Entscheidungsmacht mit Kindern und Jugendlichen zu teilen<sup>36</sup>. Die Potenziale und Möglichkeiten, die in der Nutzung von Kindern und Jugendlichen als *Experten in eigener Sache* liegen könnten, werden damit zu wenig ausgeschöpft und die Beteiligung beschränkt sich i.d.R. auf wenige Bereiche (Prototypen sind die Spielplatzgestaltung sowie die Einrichtung von Skateparks für Jugendliche). Die Übergänge zur Scheinpartizipation sind dabei fließend.<sup>37</sup>

- Die Partizipationsmöglichkeiten von Kindern- und Jugendlichen sind eng an festgeschriebene Jugendförderungskonzepte auf Gemeinde- und Kantonebene geknüpft. Diese bestehen aber weder schweizweit noch sind dafür verbindliche allgemeingültige Standards sowie einheitliche Rahmenvorgaben definiert. Dies steht in einem gewissen Widerspruch zu Absichtserklärungen und internationalen Abkommen, wie die von der Schweiz ratifizierte UN Kinderrechtskonvention und die Mitwirkung der Schweiz im Kongress der Gemeinden und Regionen Europas KRGE, der am 21. Mai 2003 die *Revidierte Europäische Charta der Mitwirkung der Jugend am Leben der Gemeinde und der Region* verabschiedete.<sup>38</sup>
- Junge Menschen betonen Ihre Bereitschaft Verantwortung zu übernehmen und sich an politischen Prozessen zu beteiligen. Andererseits unterliegen sie aber einem besonderem Schutzbedürfnis sowie - bis zum Erreichen der Volljährigkeit - einer begrenzten Haftung. Diesem Widerspruch müssen Partizipationsformen gerecht werden.
- Das vorhandene empirische Wissen reicht nicht aus, um zuverlässige Aussagen über die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen an bestehenden Beteiligungsformen zu treffen. Eine stärkere wissenschaftliche Begleitung und Wirkungsanalyse wäre wünschenswert, insbesondere um die Frage beantworten zu können, wie Gemeinden gezielt die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen stärken und ihre Angebote besser an den Bedürfnissen von Kindern und Jugendlichen ausrichten können.<sup>39</sup>
- Die Schule als wichtige Sozialisations- und Lerninstanz verfügt über bisher nicht ausgeschöpfte Potenziale, um Kinder und Jugendliche zur politischen Partizipation zu befähigen.
- Die Qualifizierung von pädagogischen Fachkräften in kommunalen Jugendeinrichtungen und Schulen muss verstärkt werden, damit sie in die Lage versetzt werden, komplexe Verfahren und Planungsprozesse zielgruppengerecht zu moderieren.

Abgeleitet von den oben dargestellten Problembereichen besteht Handlungsbedarf und zwar auf allen unter 2.2 dargestellten Ebenen. Eine Ausdifferenzierung der Verbesserungsmöglichkeiten wird der Bericht in Kapitel 7 vornehmen.

## 5. Formen politischer Partizipation, ihre Wirkungen, Rahmenbedingungen, Vor- und Nachteile

### 5.1 Formen politischer Partizipation

Unterschiedliche Formen der Partizipation sprechen Kinder- und Jugendliche mit unterschiedlichem Entwicklungsstand, unterschiedlicher Lebenssituation, Interessen, Bedürfnisse und Fähigkeiten an. Dabei spielen Alter, Geschlecht, soziale Herkunft und Sozialraum eine wichtige Rolle. Kinder- und jugendgerechte Formen berücksichtigen diese Faktoren bei der Ausgestaltung der Partizipationsformen sowie bei der Bereitstellung begleitender Unterstützungssysteme. Im Folgenden sollen verschiedene Partizipationsformen aufgezeigt und den konkreten Umsetzungs- und Einsatzmöglichkeiten be-

<sup>36</sup> Zu diesem Schluss kommt in Deutschland auch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Siehe BMFSFJ 2005

<sup>37</sup> Siehe Oik/Roth 2007

<sup>38</sup> Der KGRE ist das Konsultativorgan des Europarates, das mit der Förderung der Ideale und Werte des Rates auf Gemeinde- und regionaler Ebene beauftragt ist. Er verfasst regelmäßig Berichte über den Zustand der Kommunal- und Regionaldemokratie in den Mitgliedsstaaten und bei den Beitrittskandidaten und verfolgt darüber hinaus aufmerksam die praktische Umsetzung der Grundsätze der Europäischen Charta für Kommunale Selbstverwaltung. Die Schweiz stellt sechs VertreterInnen.

<sup>39</sup> Als Beispiel kann das Projekt „Jugend mit Wirkung“ gelten, welches derzeit vom Centrum für angewandte Politikforschung (CAP) München begleitet und evaluiert wird.

schrieben werden. Eine Fokussierung richtet sich dabei auf die Formen, die bewusst von politischer und öffentlicher Seite auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene eingesetzt werden könnten.

### **5.1.1 Möglichkeiten für die Politik und öffentliche Verwaltung Meinungen von Kindern und Jugendlichen einzuholen (Mitsprache und Mitwirkung)**

Allgemein bekannte Möglichkeiten die Meinungen von Kindern und Jugendlichen zu bestimmten Themen einzuholen sind Befragungen, Umfragen und Anhörungen. Diese können dazu dienen, politische Agenden zu formulieren sowie eine Prioritätensetzung in der Verteilung öffentlicher Ressourcen vorzunehmen bzw. vorausschauend aktuelle Kinder- und Jugendthemen aufzuspüren. Ähnlich wie bei wissenschaftlichen Untersuchungen ist es wichtig, klar zu definieren, mit welchen Methoden und Vorgehen eine Befragung oder Anhörung durchgeführt werden soll. Es gilt zu klären, ob sie einen repräsentativen Charakter haben soll oder eine bestimmte Bevölkerungsgruppe zu Wort kommen soll (z.B. Jugendliche mit Migrationshintergrund). Insbesondere stellt sich bei Kindern und Jugendlichen die Frage, in welcher Form sie am besten erreicht werden und am ehesten wahrheitsgetreue und verwertbare Aussagen machen. Wichtig ist dabei, dass sie in einem klar definierten Rahmen befragt werden und der ethische Grundsatz „informiertes Einverständnis“ besteht. Dass sie also wissen, warum und wieso sie befragt werden und wie ihre Aussagen verwertet werden. Neben der klassischen Face-to-face Befragung oder fast schon klassischen Möglichkeiten über Online-Fragebögen sich zu beteiligen, hat beispielsweise die Provinzregierung in Groningen (Niederlande) gute Erfahrungen gemacht, Jugendliche regelmässig über SMS zu bestimmten Themen abstimmen zu lassen, bzw. sie in Online-Chatforen (MSN, Yahoo etc.) aufzusuchen. Dies funktioniert aber nur dann, wenn Jugendliche selbst als Befragende eingesetzt werden bzw. bei der Gestaltung von Umfragen und Auswahl von Themen mitarbeiten (Trendteam, Sample Group). Gerade bei Kindern ist es ausserdem wichtig, dass Ihre Aussagen richtig gedeutet und interpretiert werden. Auch der Erfolg von Hearings und offenen Foren der Meinungsäusserungen hängt in der Regel von einer gründlichen Vorbereitung und Begleitung sowie der Auswahl von Kommunikationsinstrumenten (z.B. Videopräsentationen) ab, die eine Verständigungsebene von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen erlauben. Ein eher aussergewöhnliches aber erfolgreiches Projekt hierzu wurde in England durchgeführt. Gezielt ausgewählte Gruppen von Kindern und Jugendlichen haben sich in themenspezifischen Videokonferenzen mit nationalen Politikern getroffen. Die Videokonferenz erlaubte den GesprächsteilnehmerInnen unter entsprechender Anleitung und Vorbereitung in ihrer vertrauten Umgebung an dem Gespräch teilzunehmen. Selbstverständlich wäre dazu die notwendige Ausstattung notwendig, das Beispiel zeigt aber, dass ein Dialog möglich ist und die dafür vorhandenen Möglichkeiten genutzt werden sollten. Eine kinder- und jugendgerechte Politik zeichnet sich nämlich vor allem dadurch aus, dass die Anliegen von Kindern und Jugendlichen frühzeitig in Betracht gezogen werden. Befragungen und offene Formen eigenen sich also auch dafür, um Kindern und Jugendliche mit EntscheidungsträgerInnen in Kontakt zu bringen bzw. bei Kinder- und Jugendlichen Akzeptanz für eine bestimmte Politik zu schaffen ohne verbindliche Entscheidungen zu treffen.<sup>40</sup>

### **5.1.2 Möglichkeiten für Politik und öffentliche Verwaltung Kinder und Jugendliche direkt in Entscheidungsprozesse einzubeziehen (Mitwirkung und Mitbestimmung/Mitentscheidung)**

Politik und öffentliche Verwaltung haben die Möglichkeit, Kinder und Jugendliche bei anstehenden Entscheidungen zu konsultieren und sie direkt in die Entscheidungsprozesse einzubeziehen bzw. sind sogar verpflichtet dies zu tun<sup>41</sup>. Nahe liegend ist die Tendenz bei solchen Verfahren auf vertraute, bekannte und akzeptierte Gruppierungen, Verbände und institutionalisierte Formen zurückzugreifen. Die bekanntesten Formen sind u.a. runde Tische, Versammlungen, Kinder- und Jugendparlamente, Kinder- und Jugendbeiräte, Jugendmitwirkungstage etc.

Verständlich ist auch der Wunsch politischer EntscheidungsträgerInnen die Entscheidungsfreiräume von Kindern und Jugendlichen klar zu definieren und damit ein kalkulierbares Risiko bei der Mitwirkung von Kindern- und Jugendlichen einzugehen. Diese Bereitschaft Kindern und Jugendlichen Entscheidungsgewalt zuzugestehen scheint gegeben, wenn sie beispielsweise über ein bestimmtes Budget verfügen und dieses für ihre eigene Zwecke verwenden können bzw. über Anliegen entscheiden,

<sup>40</sup> Beispiele hierfür sind auch Kinder- und Jugendgipfel, bspw. der am 7. und 8. Mai 07 durchgeführte Jugendintegrationsgipfel in Berlin (Pressemeldung Bundesregierung).

<sup>41</sup> Siehe Bestimmungen des Gesetzes zur Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit bei Revisionen die Jugendverbände einzubeziehen.

die hauptsächlich sie betreffen. Entscheidend grösser ist der Widerstand, Kindern und Jugendlichen Mitwirkungsrechte zu gewähren bei Anliegen, die nicht nur sie, sondern auch andere Bevölkerungsgruppen betreffen. Wirklich ernst gemeinte Partizipation gewährt aber unter bestimmten Voraussetzungen Gruppierungen und Jugendparlamenten ein Initiativrecht und Antragsrecht, welches verpflichtend von den erwachsenen Gremien behandelt wird.

Wichtig scheint in allen Fällen, dass eine Verbindung zu den erwachsenen Gremien besteht. In der Pioniergemeinde für „Jugend mit Wirkung“ in Würenlos<sup>42</sup> greift beispielsweise die Jugendkommission die Anliegen und Ergebnisse der Jugendmitwirkungstage auf und bringt diese in den Gemeinderat. In verschiedenen Städten der Schweiz, wie z.B. Genf, Luzern<sup>43</sup> und Bern<sup>44</sup> bestehen vorbildhafte Modelle von Kinder- und Jugendparlamenten bzw. Beteiligungsmechanismen, z.B. Mega!phon in Zürich<sup>45</sup>, die eine Mitwirkung von Jugendlichen in kommunalen Planungsprozessen ermöglichen und auf breite Akzeptanz stossen.

In der Stadt St.Gallen haben die Stimmberechtigten das Partizipationsreglement gutgeheissen. Es ermöglicht die politische Partizipation von Personen ohne Stimmrecht. Eine Gruppe von mindestens 15 Jugendlichen im Alter von 13 bis 18 Jahren kann über die zuständige Kommission dem Stadtparlament einen «Jugendlichen Vorstoss» einreichen.<sup>46</sup> Der Kanton Zürich hat in seiner Verfassung (2005) in Artikel 39 festgehalten, dass der Kanton und die Gemeinden dazu beitragen, die Jugendlichen auf die Mitwirkung und Mitverantwortung vorzubereiten. Die Gemeinde Burgdorf hat in Artikel 26 der Gemeindeordnung den Jugendantrag festgeschrieben: „Mindestens 30 Jugendliche im Alter von 14 bis 18 Jahren und mit Wohnsitz in der Einwohnergemeinde können dem Stadtrat einen schriftlichen, kurz begründeten Antrag stellen. Das Begehren ist wie ein Vorstoss eines Stadtratsmitglieds zu behandeln. Die Bestimmungen<sup>47</sup>“

Aus England sind Partizipationsformen bekannt, wo sich Jugendliche als Sounding Board (Resonanzboden) und Referenzgruppe bzw. Schattenkabinett mit aktuellen Themen bzw. politischen Agenden befassen. Es besteht in diesen Fällen keine verbindliche Verpflichtungen, die Vorschläge Jugendlicher aufzunehmen. Die Aussagen der Jugendlichen dienen den Erwachsenen eher als Orientierungshilfe. Allerdings betonen Erwachsene mit dem Einsetzen und der Finanzierung solcher Gruppen die Bereitschaft, die geäusserten Empfehlungen bei ihren Entscheidungen in Betracht zu ziehen. Das Projekt Youth Ambassador – Jugendbotschafter in der Nordenglischen Verwaltungsregion Lancashire vermittelt an lokale Politiker Jugendliche, die diese in Bezug auf bestimmte Themen bei Anlässen begleiten und beraten. So können die Politiker Jugendliche direkt befragen und einen regelmässigen Austausch pflegen. Die Jugendlichen selbst sind Teil einer Referenz- und Unterstützungsgruppe und haben wiederum die Möglichkeit, weitere Jugendliche zu konsultieren.

Andererseits muss aber auch ein Bewusstsein bestehen, dass wohl keine Partizipationsform in der Lage ist, alle Wünsche und Bedürfnisse von jungen Menschen zu repräsentieren. Deshalb ist eine Kombination verschiedener Partizipationsformen zu empfehlen, deren Entwicklung idealerweise in einem partizipativen Prozess erfolgt wie ein Beispiel aus der Gemeinde Altdorf zeigt: Die Gemeindeversammlung von Altdorf hat am 1. Juni 2006 dem partizipativen Entwicklungsprojekt „Kinder- und Jugendpolitik Altdorf“ zugestimmt. Mit diesem Projekt sollen der bisherige Stand der Kinder- und Jugendarbeit erhoben und Empfehlungen für kurz-, mittel- und langfristige Massnahmen, Strategien und Projekte für die Verbesserung der Kinder- und Jugendpolitik von Altdorf abgegeben werden.<sup>48</sup>

### **5.1.3 Möglichkeiten für Politik und öffentliche Verwaltung Kinder und Jugendliche verbindlich und/oder gleichberechtigt an politischen Entscheidungen zu beteiligen (Mitbestimmung/Mitentscheidung und Mitgestaltung)**

Die verbindliche Teilhabe für Kinder und Jugendliche besteht dann, wenn sie über verbrieft Rechte verfügen, an politischen Entscheidungen mitzuwirken. Ein Reihe von Beispielen wurden schon genannt; wie die Möglichkeit, Vorstösse in politische Gremien einzugeben, die dort verpflichtend behandelt werden müssen bzw. die in der Gemeindeverfassung festgeschriebenen Beteiligungsrechte. Oft bestehen diese Rechte zwar formell, eher selten führen aber Vorstösse von Jugendlichen auch direkt

<sup>42</sup> Jugendleitbild der Gemeinde Würenlos

<sup>43</sup> Siehe unter <http://www.iupalu.ch>

<sup>44</sup> Siehe unter [http://www.bern.ch/leben\\_in\\_bern/persoennes/kinder/kinderbuero/kinderparlament](http://www.bern.ch/leben_in_bern/persoennes/kinder/kinderbuero/kinderparlament)

<sup>45</sup> Siehe unter <http://www.stadt-zuerich.ch/internet/megaphon/home.html>

<sup>46</sup> Siehe unter <http://www.partizipationja.ch/pdf/Partizipationsgesetz.pdf>

<sup>47</sup> Siehe unter <http://www.t.jgk.be.ch/d/html/kja/dokumentationen/pdf/partizipgemeinden.pdf>

<sup>48</sup> Siehe unter <http://www.altdorf.ch/de/alle/soziales/kinderundjugendprojekt/>

zu positiven Entscheidungen der Erwachsenen-Gremien. Dies ist in einem demokratischen System natürlich legitim, da die Entscheidungsgewalt bei den gewählten politischen Mandatsträgern liegt und die von Kindern und Jugendlichen geäusserten Anliegen möglicherweise mit anderen Bevölkerungsgruppen konkurrieren. Allerdings wäre zu erwarten, dass die Eingaben von Kindern und Jugendlichen ernsthaft geprüft werden und ablehnende Bescheide verständlich und nachvollziehbar kommuniziert werden. Dann wäre ein sinnvoller Lernprozess möglich, der z.B. eine Verbesserung der Art und Weise der nächsten Eingabe erlaubt.

Ganz konkrete Mitentscheidungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten bieten sich deshalb eher auf praktischer Ebene, bei der Ausgestaltung und Ausführung bestimmter Vorhaben, bspw. Anlagen, Einrichtungen und Spielplätze, die von Kindern und Jugendlichen genutzt werden und in gemeinsamer Kooperation verwirklicht werden. Planungs- und Zukunftswerkstätte sind in diesem Zusammenhang bekannte Partizipationsformen. Die gemeinsame Problembearbeitung und Kooperation bei der Verwirklichung öffentlicher Vorhaben ist eng mit einer nachhaltigen Stadtentwicklung verbunden. So gesehen hat auch der Einbezug von Kindern und Jugendlichen eine neue Dimension erhalten. Eher aussergewöhnlich sind Fälle, in denen Jugendliche aus eigener Initiative Pläne und Verwendungsmöglichkeiten für die Umnutzung öffentlicher Gebäude vorlegen, es belegt aber das Potenzial und den Willen von Jugendlichen, Vorhaben umzusetzen. So geschehen im Jahr 1998 in Freiburg im Breisgau, wo Jugendliche für eine Umwandlung der stillgelegten Unterführung unter dem Siegesdenkmal, also Mitten im Stadtzentrum, mit der Stadtverwaltung erfolgreich Beiträge in Millionhöhe verhandelten. Mittlerweile ist daraus ein erfolgreich selbstgeführtes Kultur- und Bildungszentrum entstanden. Ein ähnliches Beispiel liefert die 72h – Stunden Aktion der Schweizer Kinder- und Jugendverbände in 2005: In 72 Stunden haben sich 20'000 Kinder und Jugendliche in 700 Arbeitsgruppen an sozialen und gemeinnützigen Aktionen und Projekten beteiligt. Die Aktion zeigt deutlich, zu welchem selbstorganisiertem Engagement und gesellschaftlichen Beitrag Kinder und Jugendliche in der Lage sind<sup>49</sup>.

## **5.2 Rahmenbedingungen und Wirkungen von Partizipation**

### **5.2.1 Umsetzungsmöglichkeiten auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene**

Eine Form allein ist selten in der Lage allen Bedürfnissen gerecht zu werden bzw. alle gesellschaftlichen Gruppen anzusprechen. Es braucht verschiedene Formen und Kombinationsmöglichkeiten projektorientierter, offener, repräsentativer und stellvertretender Partizipation. Ausserdem muss auf die Rolle von Jugendinitiativen und Jugendorganisationen geachtet werden, da diese insbesondere Jugendliche erst befähigen, sich zu beteiligen. Idealerweise ist Partizipation integrativer Bestandteil eines umfassenden Jugendförderungskonzeptes mit entsprechenden strukturellen Rahmenbedingungen. Um eine Verbindlichkeit herzustellen eignen sich jugendpolitische Leitbilder ebenso wie die gesetzliche Verankerung der Mitwirkung von Jugendlichen in der Gemeindeordnung und Kantonsverfassung<sup>50</sup>. Der Erfolg von Partizipation hängt aber nicht allein von der Auswahl der richtigen Formen und Methoden ab. Partizipation wird es dann für alle Beteiligten zu befriedigenden Prozessen und Ergebnissen führen, wenn Partizipation als politisches Prinzip verankert ist und als politische Haltung verstanden wird.<sup>51</sup>

### **5.2.2 Unterstützungssysteme und Jugendarbeit**

Als besonders wichtig wird die Rolle der Akteure vor Ort, insbesondere der Jugend- und SozialarbeiterInnen, erachtet. Diese übernehmen eine unverzichtbare Rolle, indem sie als Kontaktpersonen Kinder und Jugendliche über die von den Behörden initiierten Programme informieren, sie bei der Verwirklichung von Projekten und Initiativen begleiten und zur Verbreitung und Nutzung der Ergebnisse beitragen. Auch der Partnerschaft mit den Jugendräten und –parlamenten, den Jugendverbänden, den lokalen Behörden und den Schulen kommt grosse Bedeutung zu.

### **5.2.3 Information der Jugend**

Die gesellschaftliche und politische Beteiligung Jugendlicher ist eng mit der Information von Jugendlichen verbunden, da davon ausgegangen werden kann, dass Chancengleichheit nur dann besteht,

<sup>49</sup> Siehe unter <http://www.72stunden.ch/aktion-2005>

<sup>50</sup> Siehe Beispiele unter 5.1 sowie weitere Beispiele im Anhang

<sup>51</sup> Siehe hierzu auch Schillemans und Bouverne-De Bie in: Council of Europe 2005

wenn Jugendliche auch über die entsprechenden Informationen verfügen, wie und wo sie sich beteiligen können. Als Instrumente werden u.a. Informationsdienste kombiniert mit Beratungsangeboten vorgeschlagen, die vor allem mittels der von Jugendlichen genutzten Informationskanälen verbreitet werden (bspw. Internet, Mobiltelefon, Kino). Vorgeschlagen wird auch eine gezielte Aus- und Weiterbildung der im Bereich Jugendinformation tätigen Personen sowie die verstärkte Einbeziehung von Jugendlichen in die Erstellung verständlicher, benutzerfreundlicher und gezielter Informationsangebote sowie ihren Einbezug in die Verbreitung der Informations- und Beratungsangebote (Schulen, Jugendorganisationen etc.).<sup>52</sup>

#### 5.2.4 Anerkennung der Partizipation von Kindern und Jugendlichen

„Ich engagiere mich“ heisst ein von der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände entwickeltes Taschenbüchlein, welches der Dokumentation ehrenamtlichen Engagements und als Grundlage für die Ausstellung von Sozialausweisen dienen soll. Heutige Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme stellen neue Anforderungen an Kompetenzen und Lernen. Mehr und mehr in den Vordergrund treten sogenannte „soft-skills“, die als Schlüsselkompetenzen gelten und vor allem auch in non-formalen<sup>53</sup> und informellen<sup>54</sup> Lernfeldern wie der ausserschulischen Jugendarbeit erworben werden<sup>55</sup>. In diesem Zusammenhang steht der Ruf nach vermehrter Anerkennung ehrenamtlichen Engagements. Bereits heute besteht in der Schweiz für engagierte JugendleiterInnen, die Möglichkeit, bis zu 5 Tage unbezahlten Jugendurlaub für ehrenamtliche Tätigkeiten zu erhalten.<sup>56</sup>

#### 5.2.5 Partizipation als Freiraum - Berücksichtigung des Entwicklungsstandes

In der gängigen Partizipationsliteratur und politischen Kinder- und Jugendmanifesten werden mehr Mitsprachemöglichkeiten für Kinder und Jugendliche gefordert. Diese sind jedoch oft zuwenig nach Alter und Entwicklungsstand differenziert. Erfahrungen bestätigen aber auch, dass bereits 6- bis 10-Jährige kompetente Planungsbeiträge liefern können<sup>57</sup>. Grundsätzlich gilt zu betonen, dass jedes Kind eine eigene Art des Erlebens und Erfahrens hat, die sich deutlich von Erwachsenen unterscheiden kann und Kinder damit auf Sachverhalte hinweisen, die von Älteren nicht gesehen werden. Eine wesentliche Bedingung für die Partizipation von Kindern ist aber auch die angemessene Interpretation ihrer Äusserungen, da sie selbst nicht in der Lage sind, ihre Äusserungen systematisch einzuordnen<sup>58</sup>.

Um Partizipation zu erlernen, sollten Kinder und Jugendliche die Möglichkeit haben, Erfahrungen in Freiräumen zu machen, die ihnen zur Verfügung gestellt und die als solche respektiert werden. Sie sollen deshalb die Chance haben, sich in eigenständigen Projekten zu engagieren. Gerade die selbstgestalteten Lernerfahrungen stellen für Kinder und Jugendliche wichtige Entwicklungsschritte dar, um eigene Perspektiven zu entwickeln und unterschiedliche Perspektiven zu erwägen. Sie entwickeln nach und nach die Fähigkeit, sich direkt an politischen Debatten und Aushandlungsprozessen mit eigenen reflektierten Problemlösungsvorschlägen zu beteiligen. Diese Fähigkeit sollte nicht ausschliesslich älteren Jugendlichen zugeschrieben werden, da durchaus auch jüngere Jugendliche Verantwortungsbereitschaft und eigenständige Perspektiven entwickeln können, wie dies Erfahrung mit Midnight Basketball Schweiz<sup>59</sup> und Jugendverbänden zeigen, wo Jugendliche bereits ab 13 bzw. 15 Jahren als Juniorcoach und HilfsleiterInnen zum Einsatz kommen<sup>60</sup>.

<sup>52</sup> Siehe hierzu auch die Prioritätensetzung einer jugendpolitischen Zusammenarbeit in Europa, Europäische Kommission 2001, Rat der Europäischen Union 2003.

<sup>53</sup> Non-formales Lernen ist nicht unmittelbar von Institutionen oder einer externen Curricula gesteuert. Es ist allerdings gegenüber dem informalem Lernen zielorientiert ausgerichtet. Dieses Lernen ist grundsätzlich „subjektgebunden“ in Bezug auf die Auswahl der Lerninhalte, die Lernsituation und das Vorgehen. Der Selbstevaluation kommt eine Schlüsselstellung zu.

<sup>54</sup> Das „informelle Lernen“, gilt als ein Lernen, das in allen Lebenszusammenhängen stattfinden kann; in der Arbeit ebenso wie in der Familie, Freizeit usw. Es ist nicht von vornherein geplant oder beabsichtigt und wird daher vielfach als „Erfahrungslernen“ bezeichnet.

<sup>55</sup> Siehe hierzu auch [http://www.oecd.org/document/49/0,2340,en\\_2649\\_34487\\_14112625\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/49/0,2340,en_2649_34487_14112625_1_1_1_1,00.html) sowie [http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/keyrec\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/keyrec_de.pdf)

<sup>56</sup> OR Art. 329e

<sup>57</sup> Siehe Olk/Roth 2007

<sup>58</sup> Siehe Lüscher 2008:12

<sup>59</sup> Siehe <http://www.midnight-network.ch>

<sup>60</sup> K. Lüscher (2008) warnt vor der Gefahr einer Instrumentalisierung, die vor allem bei Kindern und jüngeren Jugendlichen gegeben ist.

Um auch wenig integrierte Gruppen zu erreichen, kommen niederschweligen Angeboten und Angeboten der offenen Jugendarbeit neben denen von Jugendverbänden und Jugendorganisationen eine grosse Bedeutung zu.

## 5.2.6 Wirkung von Partizipation

Mit den obigen Ausführungen ist auch eng die Frage nach den (Aus-)Wirkungen von Partizipation verbunden. Folgt man der obigen Argumentation entfaltet Partizipation – falls sinnvoll eingesetzt und begleitet – für die Persönlichkeitsentwicklung der beteiligten Kindern und Jugendlichen eine sehr hohe Wirkung: ihr ehrenamtliches Engagement wird gefördert; sie werden für gesellschaftliche und politische Problemlagen sensibilisiert; es führt auf Seiten der beteiligten Erwachsenen zu einer positiven Einstellung gegenüber jungen Menschen. Aus gesellschaftlicher Sicht ist gleichfalls zu betonen, dass die Partizipation von Kindern und Jugendlichen zu einer besseren Ausgewogenheit und Effizienz öffentlicher Entscheidung beiträgt, vorausgesetzt erwachsene EntscheidungsträgerInnen sind bereit, Vorschläge und Sichtweisen von Jugendlichen aufzugreifen und sie in den politischen Aushandlungsprozess einzubeziehen. Dies ist jedoch in vielen Fällen schwer messbar, insbesondere, wenn Kinder und Jugendliche nur indirekt an Entscheidungsprozessen beteiligt sind. Kritiker verweisen gerne auf diesen Sachverhalt sowie auf mögliche Frustrationserlebnisse auf Seiten der Jugendlichen. Negative Erlebnisse, Frustrationen und die Notwendigkeit zur Konsensfindung können aber nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Doch auch hier sollte man Kindern und Jugendlichen mehr zutrauen, da sie durchaus in der Lage sind, mit Enttäuschungen umzugehen und ihre Forderungen realistisch zu betrachten. Im Rahmen gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse erlernen sie so die Fähigkeit, nach und nach Forderungen und Vorschläge präziser und genauer zu formulieren.

## 6. Impulse aus Erfahrungen auf Europaebene

### 6.1 Gründe für eine verstärkte jugendpolitische Zusammenarbeit in Europa

Das im November 2001 erschienene Weissbuch „Ein neuer Schwung für die Jugend“ markiert einen Meilenstein für die jugendpolitische Zusammenarbeit auf Europäischer Ebene und entwickelte sich zu einem allgemein anerkannten Referenzdokument für die jugendpolitische Zusammenarbeit in Europa.

Die bisherigen Ergebnisse der jugendpolitischen Zusammenarbeit auf EU-Ebene sowie getroffene Vereinbarungen und umgesetzte Massnahmen in einzelnen Mitgliedsländern können für die Schweiz als Orientierungshilfe und „Good-practice“ Beispiele gelten<sup>61</sup>.

Der Auftrag zur Erarbeitung des Weissbuch stand im Zusammenhang mit der zunehmenden wirtschaftlichen Integration Europas und der Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes aber sich gleichzeitig verschärfender soziale Konflikte sowie einer zunehmenden Distanz der Bürger zu den Europäischen Institutionen in den 90ziger Jahren. Dies wurde besonders in Bezug auf junge Menschen als gravierend angesehen und die zuständige Kommissarin Viviane Reding betonte: „Alle sind sich über die bedeutende Rolle der Jugendlichen für den europäischen Aufbau einig. Wir müssen daher investieren, um mehr über sie zu lernen, über die Art und Weise, wie sie die Welt von heute sehen und sich die von morgen sowie ihren Platz innerhalb der europäischen Gesellschaften vorstellen“<sup>62</sup>.

Entsprechend geht das Weissbuch in seinem Vorwort auf die besonderen Lebenslagen von jungen Menschen ein, und davon aus, dass sie als Bevölkerungsgruppe im Besonderen von derzeitigen gesellschaftlichen Umbrüchen, wirtschaftlichen Veränderungen, demografischen Ungleichgewicht, Globalisierung oder der kulturellen Vielfalt betroffen sind.

Während den umfangreichen Konsultationen, die der Veröffentlichung des Weissbuchs voraus gingen, verlangen Jugendlichen: *„...als verantwortungsvolle Bürger betrachtet zu werden. In diesem Sinne*

<sup>61</sup> Dies ist auch deshalb für die Schweiz interessant, da auf Ebene der Europäischen Union eine ähnliche strukturelle Konstellation in Bezug auf die Koordination von Kinder- und Jugendpolitik besteht wie in der Schweiz. Die Zuständigkeit für Kinder- und Jugendpolitik liegt auf Ebene der nationalen und regionalen Verwaltungseinheiten der Mitgliedstaaten respektive in der Schweiz auf Ebene der Kantone und Gemeinden. Die EU kann von daher nur koordinierend und unterstützend tätig werden und hat dazu die Methode der offenen Koordination ausgewählt, die vor allem auf der Vereinbarung gemeinsamer Zielsetzungen und einem regelmässigen Erfahrungsaustausch beruht.

<sup>62</sup> Reding 2003

wollen sie verstärkt als Jugendliche am Leben der Gemeinschaft teilhaben. Sie wollen zu den verschiedensten Themen Stellung beziehen. Diese Teilhabe muss auf verschiedenen Ebenen – von der lokalen bis zur internationalen – möglich sein, sie muss in unterschiedlichen Formen – aktiv und in Vertretung – erfolgen können, und keine Art des Engagements – vom punktuellen bis zum permanenten, vom spontanen bis zum organisierten – darf ausgeschlossen werden. Außerdem darf die Beteiligung der Jugendlichen nicht auf bloße Konsultationen und schon gar nicht auf Meinungsumfragen beschränkt bleiben, vielmehr wollen die Jugendlichen in die Entscheidungsfindung mit einbezogen werden“.<sup>63</sup>

Das Weissbuch beschreibt auch den Rahmen, in welchem zukünftig die jugendpolitische Zusammenarbeit statt finden soll und schlägt dafür die Methode der offenen Koordinierung OMK vor: „Die offene Methode der Koordinierung fördert daher, wie dies das Weißbuch über das europäische Regieren betont, „die Zusammenarbeit, den Austausch bewährter Verfahren sowie die Vereinbarung gemeinsamer Ziele und Leitlinien von Mitgliedstaaten... Diese Methode beruht auf einer regelmäßigen Evaluierung der bei der Verwirklichung dieser Ziele erreichten Fortschritte und bietet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, ihre Anstrengungen zu vergleichen und aus den Erfahrungen der anderen zu lernen.“<sup>64</sup>

Als eines von vier Themen wird das Thema *Partizipation* als vorrangig eingestuft, bei welchem die OMK zur Anwendung kommen soll mit der Absicht: „Die offene Methode der Koordinierung könnte die Einführung von flexiblen und innovativen partizipativen Mechanismen durch die lokalen Behörden und die Gründung von regionalen und nationalen Jugendräten im gesamten Unionsgebiet zur Folge haben, die auch Jugendlichen offen stehen, die keiner Organisation angehören.“<sup>65</sup>

Der Rat der Europäischen Union verabschiedet am 25. November 2003 die folgenden gemeinsamen Zielsetzungen für die Partizipation von Jugendlichen<sup>66</sup>:

- verstärktes staatsbürgerliches Engagement der Jugendlichen in ihrer Gemeinschaft,
- stärkere Einbeziehung der Jugendlichen in das System der repräsentativen Demokratie und
- stärkere Unterstützung der verschiedenen Formen des Erwerbs von Partizipationskompetenz.

In ihrer Mitteilung an den Europäischen Rat kommt die Kommission im Juli 2006 zum Schluss, dass in Folge der OMK der Rechtsrahmen auf dem Gebiet der Jugendbeteiligung verbessert wurde: „Einige Mitgliedstaaten haben Rechtsvorschriften erlassen, andere strategische Aktionspläne entwickelt oder neue Verpflichtungen zur Anhörung junger Menschen eingeführt. In Irland wurde ein Jugendgesetz verabschiedet, in der Tschechischen Republik ein Jugendkonzept, in Portugal ein nationales Reformprogramm für die Jugend, in Schweden eine Gesetzesvorlage der Regierung – „Die Macht zu entscheiden“, in Estland und Slowenien ein Strategieplan, in Lettland ein politisches Programm für die Jugend und in der Slowakei ein Plan für Jugendpartizipation; in Italien wurden spezielle Mittel für die Jugendpolitik bereitgestellt“.<sup>67</sup>

In Bezug auf die systematische und strukturierte Anhörung junger Menschen zu allen Fragen, die sie betreffen, stellt die EU Kommission fest: „In einigen Ländern wurden einzelne Personen ernannt, die sich mit Jugendfragen befassen, so in Finnland ein Jugendbeauftragter und im Vereinigten Königreich ein nationaler Jugendkorrespondent; in Litauen gibt es Jugendkoordinatoren in den Gemeinden. Andere haben Einrichtungen mit beratender Funktion wie z. B. Jugendausschüsse oder –räte geschaffen, z. B. Luxemburg und Belgien. In Zypern und Malta gibt es Jugendparlamente, in Griechenland und Spanien partizipative Strukturen für die Jugend (in Deutschland auch speziell für benachteiligte junge Menschen und in Polen speziell für ländliche Gebiete). In Österreich werden Jugendprojekte unterstützt.“<sup>68</sup>

Die Kommission benennt auch die Schwierigkeiten die aufgetreten sind, so die mangelnde unmittelbare oder mittelbare Unterstützung in den Mitgliedsstaaten: „Es ist nicht nur wichtig, dass die staatlichen Behörden Mittel für Strukturen und Projekte bereitstellen, sondern sie müssen auch die Bedeutung einer dauerhaften Förderung erkennen, sei es durch gesetzgeberische Maßnahmen, durch Entwick-

---

<sup>63</sup> Europäische Kommission 2001:14

<sup>64</sup> Europäische Kommission 2001:17

<sup>65</sup> Ebd. 2001:19

<sup>66</sup> Rat der Europäischen Union 2003, siehe ausführlich im Anhang

<sup>67</sup> Europäische Kommission 2006a

<sup>68</sup> Ebd.

lung von Partnerschaften mit jungen Menschen oder durch Ausarbeitung gemeinsamer Instrumente (Beispiel: Leitlinien für die Beteiligung).<sup>69</sup>

Auf der operativen Ebene besitzt die EU mit dem Aktionsprogramm Jugend in Aktion (2007-2013)<sup>70</sup> ein sehr prominentes und bekanntes Instrument um die Partizipation von jungen Menschen und den Austausch und die Zusammenarbeit zwischen Jugendorganisationen und staatlichen Akteuren in Europa zu fördern. Nach dem sich die Schweiz über mehrere Jahre am Programm Jugend für Europa indirekt beteiligt hat, hat der Bundesrat die Voll-Teilnahme der Schweiz am Programm „Jugend in Aktion“ beschlossen und dem Staatssekretariat für Bildung und Forschung (SBF) am 1. März 2007 ein entsprechendes Verhandlungsmandat erteilt. Die Teilnahme von Jugendlichen, Jugendorganisationen und Fachkräften der Jugendarbeit an den Aktionen des EU Jugendprogramms sowie die Möglichkeit für lokale Behörden mit anderen Ländern in einen Austausch zu treten, wären für die praktische Umsetzung von Partizipation vor allem auf der lokalen und kantonalen Ebene in der Schweiz bereichernd. Mit dem Aktionsprogramm werden zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten eröffnet. Lokale Behörden sind explizit als Zielgruppe des Programms benannt sowie Partizipation als einer der wichtigsten Schwerpunktthemen. Für die Förderung von Partizipation dürften vor allem die Aktionen 1.2 *Jugendinitiativen und Netzwerkprojekte* sowie 1.3 *Projekte der partizipativen Demokratie* relevant sein. Weiter sind die Aktionen unter 4 *Training, Fortbildung, Vernetzung, strukturelle Unterstützung von NGOs* sowie unter *Aktion 5 Begegnungen junger Menschen mit Verantwortlichen für Jugendpolitik* von Bedeutung. Letztere wird als strukturierter Dialog zwischen jungen Menschen und politischen EntscheidungsträgerInnen beschrieben, welcher durch das Programm *Jugend in Aktion* gefördert werden soll.<sup>71</sup>

Die unter 1.3 genannten Projekte der partizipativen Demokratie sollen die aktive Beteiligung junger Menschen am Leben in ihrer lokalen, regionalen oder nationalen Gemeinschaft oder auf internationaler Ebene verstärken. Auch „Jugenddemokratieprojekte“ genannt, unterstützen sie junge Menschen dabei, sich aktiv an den Diskussions- und Entscheidungsprozessen im demokratischen System zu beteiligen und so ihre Belange zu vertreten.

Es dürfte also sehr spannend sein, zu verfolgen, welche Partizipationsprojekte unter den verschiedenen Förderlinien in den derzeit 31 am Projekt Jugend in Aktion beteiligten europäischen Ländern<sup>72</sup> in den nächsten Jahren entstehen. Über die Koordinationsstelle Jugend für Europa in der Schweiz bestehen bereits jetzt Kontakte und Austauschmöglichkeiten mit den übrigen am Programm Jugend in Aktion<sup>73</sup> beteiligten Ländern und den jeweiligen Nationalagenturen.

## 6.2 Förderung von Partizipation durch den Europarat

Durch die Mitgliedschaft der Schweiz im Europarat besteht auf Ebene des European Steering Committee for Youth (CDEJ) die Möglichkeit zu einem Fachaustausch hinsichtlich Jugendfragen, der von Bundesseite durch den Bereich Kinder-, Jugend- und Altersfragen im BSV wahrgenommen wird<sup>74</sup>. Auch bietet der Europarat Unterstützung bei der Entwicklung und Evaluation nationaler Jugendpolitiken an<sup>75</sup>. Der Europarat hat zwar als intergovernmentale Institution durch die zunehmende Europäische Integration und die Ausdehnung der Europäischen Union an Bedeutung verloren, aus fachlicher Sicht nimmt er aber eine zentrale Rolle in der Förderung der Jugendarbeit sowie der Partizipation von jungen Menschen in Europa ein. So wurde die *Europäische Charta der Beteiligung der Jugend am Leben der Gemeinde und der Region* ein wichtiges Referenzdokument. Auf der operativen Ebene fördert er durch die Europäischen Jugendstiftung seit 1972 internationale Aktivitäten von Jugendorganisationen sowie Pilotprojekte zur Förderung von Partizipation. Und seit über 20 Jahren trägt der Europarat mit Schaffung der Europäischen Jugendzentren in Strasbourg und in Budapest zur Ausbildung und Schulung von JugendleiterInnen bei und erarbeitete jüngst ein Portfolio für JugendarbeiterInnen<sup>76</sup>.

<sup>69</sup> Europäische Kommission 2006a

<sup>70</sup> Vorgänger-Programm Jugend für Europa 2000-2006

<sup>71</sup> Siehe European Commission 2006b

<sup>72</sup> Neben den 27 EU Mitgliedsländern sind dies die EFTA-Staaten sowie potentielle Beitrittskandidaten, insbesondere die Türkei und Balkanstaaten.

<sup>73</sup> Das Programm Jugend in Aktion hat eine Laufzeit von 2007 bis 2013 mit einem Gesamtvolumen von 885 Mio. EUR. Gemäss dem Budgetvorschlag des Bundesrats würden für die Schweiz bei einer Vollteilnahme rund 5 Mio Fr. für alle Aktionen (1-5) zur Verfügung stehen. Vgl. Europäische Kommission 2007.

<sup>74</sup> Vormals Dienst für Jugendfragen im BAK

<sup>75</sup> 10 national policy reviews sind verfügbar darunter Luxemburg, Schweden, Norwegen, Spanien und Niederlande, siehe unter [http://www.coe.int/t/e/cultural\\_co-operation/youth/5\\_Information\\_services/Resources\\_by\\_type/downloadable.asp#P42\\_1466](http://www.coe.int/t/e/cultural_co-operation/youth/5_Information_services/Resources_by_type/downloadable.asp#P42_1466)

<sup>76</sup> Council of Europe 2006.

Gemeinsam mit der EU koordiniert und finanziert der Europarat das Wissensportal youth-knowledge.net sowie salto-youth.net ein Resource-Centre für ehrenamtliche und hauptamtliche JugendarbeiterInnen.

2005 rief der Europarat zum "European Year of Citizenship through Education" aus. "Learning and living democracy" war der Slogan dieses Aktionsjahres, mit dem Ziel in den Mitgliederstaaten des Europarates Bildungsaktivitäten und Massnahmen zur demokratiepolitischen Bildung (Education for Democratic Citizenship EDC) zu fördern. Die Schweiz hatte sich unter der Koordination des Staatssekretariats für Bildung und Forschung daran beteiligt und im Laufe des Jahres eine Reihe von Vorhaben zur Verbesserung der politischen Bildung in der Schweiz erarbeitet.<sup>77</sup> Derzeit findet die bereits 1997 durchgeführte Europaratskampagne „all different – all equal“ statt, mit den Themenschwerpunkten Vielfalt, Menschenrechte und Partizipation zu der auch in der Schweiz unter Koordination des Bundesamtes für Sozialversicherungen und der Fachstelle für Rassismusbekämpfung Projekte und Aktionen durchgeführt werden.

## 7. Was kann in der Schweiz zur Förderung der Partizipation getan werden?

Partizipation hat neben der Funktion der Förderung der Persönlichkeit von Kindern und Jugendlichen auch eine wichtige gesellschaftliche Funktion, da ein demokratisches Gemeinwesen auf mündige, verantwortungsbewusste und politisch aktive BürgerInnen angewiesen ist. Und noch mehr: Kinder und Jugendliche können mit ihrer anderen und direkten Sicht auf Dinge einen wichtigen Beitrag zu gemeinsamen Problemlösungen sowie Optimierung öffentlicher Dienstleistungen leisten (siehe Abschnitt 3). Wie oben gezeigt, kennt die Schweiz eine Vielzahl von guten und beispielhaften Ansätzen zur Partizipation von Kindern und Jugendlichen. Partizipationsmöglichkeiten bestehen aber weder in der ganzen Schweiz noch stehen sie allen Gruppen offen und verstärken ggf. individuelle und gesellschaftliche Benachteiligungen und Ausgrenzungen. Die bestehenden Formen leiden oft an einer mangelnden Nachhaltigkeit und beziehen sich eher selten auf Anliegen, die Kinder, Jugendliche und Erwachsene gemeinsam betreffen.

Da keine Partizipationsform allen Ansprüchen gerecht werden kann, braucht es für eine gelingende Beteiligung von Kindern und Jugendlichen eine Kombination von verschiedenen Formen, die den jeweiligen Begebenheiten, Altersgruppen und vorhandenen Ressourcen Rechnung tragen.

Partizipation kommt ein grosses Integrationspotenzial zu. Dieses gilt es vermehrt auszuschöpfen. Insbesondere für Kinder und Jugendliche und benachteiligten Gruppen, bspw. junge Menschen mit Migrationshintergrund und Behinderungen braucht es besondere Unterstützungsmassnahmen, um bestehende Barrieren zur Partizipation, seien es mangelnde und fehlende Informationen, Bildung, Sprachkenntnisse, Mobilität, individuelle Kompetenzen, abzubauen.

### 7.1 Zielformulierungen differenziert nach verschiedenen Ebenen und Institutionen

Zur Entwicklung einer Partizipationskultur sind alle gesellschaftlichen Institutionen aufgefordert, ihren Beitrag zu leisten. In Abschnitt 4.4 dieses Berichts wurden die Problembereiche und der Handlungsbedarf in Bezug auf die Partizipation von Kindern und Jugendlichen aufgezeigt. Daraus lassen sich im Sinne des Postulats Janiak Verbesserungspotenziale und Verbesserungsmöglichkeiten ableiten, die in den untenstehenden Zielformulierungen differenziert nach verschiedenen Ebenen und Institutionen münden.

**Auf Bundesebene:** Zur Verwirklichung von Partizipation von Kindern und Jugendlichen kann der Bund eine koordinierende, begleitende und unterstützende Funktion wahrnehmen. Neben der vertikalen Koordinierungsfunktion geht das Postulat Janiak auch von einer horizontale Koordinierungsfunktion des Bundes aus, um für ein Mainstreaming von Kinder- und Jugendfragen auf Bundesebene zu sorgen. Die auf Bundesebene bestehende Koordinierungsstelle sollte dabei laut Postulat Janiak selbst über geeignete Strukturen verfügen, um Kinder und Jugendliche in die Erfüllung seiner Aufgaben ein-

<sup>77</sup> Siehe unter <http://www.sbf.admin.ch/edc/html/main-d.html>, siehe dazu auch 4.3

zubeziehen. Nicht im Postulat Janiak erwähnt aber schon heute bestehend, ist die Vertretungsfunktion der Bundesstelle für Kinder- und Jugendfragen in internationalen Zusammenhängen. Gerade im Bereich der Partizipation könnte der internationale Austausch aus fachlicher Sicht eine grosse Bereicherung darstellen.

Für die Bundesebene lassen sich folgende Zielformulierungen ableiten:

**Ziel 1:** Der Bund ist in der Lage, Sichtweisen und Lösungsvorschläge von Kindern und Jugendlichen einzuholen und sie an Entscheidungsprozessen zu beteiligen.

**Ziel 2:** Der Bund verfügt über die geeigneten Mittel, um bei der Verwirklichung von Partizipation von Kindern und Jugendlichen auf lokaler und regionaler Ebene eine koordinierende, begleitende und beratende Funktion wahrzunehmen.

**Auf Kantonsebene:** Der Kanton ist die zuständige Verwaltungsebene zur Formulierung und Festschreibung von Kinder- und Jugendförderungskonzepten, die die Grundlagen und Rahmenbedingungen für die Verwirklichung von Partizipation von Kindern und Jugendlichen bieten und damit für die Umsetzung von Beteiligungsmöglichkeiten auf Kantons- und Gemeindeebene elementar sind.

**Ziel 3:** Die Partizipation von Kindern und Jugendlichen in Entscheidungen, welche sie auf kantonaler und lokaler Ebene unmittelbar betreffen, ist gewährleistet.

**Ziel 4:** Auf Kantonsebene bestehen Kinder- und Jugendförderungskonzepte sowie Orientierungshilfen für Gemeinden (z.B. kantonale Leitbilder), die sich an einheitlichen und verbindlichen Standards orientieren. Diese enthalten Vorgaben zu strukturellen Rahmenbedingungen (z.B. Richtwerte zu Personalressourcen) sowie zu geeigneten Partizipationsformen, Fachstellen und Begleitformen.

**Ziel 5:** Auf Kantonsebene sind delegierte für Kinder- und Jugendpolitik benannt, die die Umsetzung der Zielvorstellungen 3 und 4 begleiten und sich an der interkantonalen Zusammenarbeit beteiligen.

**Auf Gemeindeebene:** Die Gemeinde ist das unmittelbare Lebensumfeld von Kindern und Jugendlichen und damit der Ausgangspunkt einer (politischen) Partizipation von Kindern und Jugendlichen in allen Belangen, die sie direkt und unmittelbar betreffen. Hier gilt es vor allem, Partizipationsprozesse zielgruppengerecht zu gestalten. Dies mündet in der folgenden Zielformulierung:

**Ziel 6:** Die pädagogischen Fachkräfte (sei es in der Schule, in kommunalen Jugendeinrichtungen, in der ausserschulischen Jugendarbeit etc.) sind ausreichend qualifiziert, um partizipative und komplexe Verfahren (z.B. Planungsprozesse) zielgruppengerecht zu moderieren.

**In der Schule:** Die Schule ist der zentrale Ort, wo der Zugang zu Kindern und Jugendlichen tagtäglich besteht. In Bezug auf die politische Partizipation muss deshalb eine der wesentlichen Aufgaben von Schule sein, die Autonomie von Kindern und Jugendlichen zu fördern, insbesondere das selbstverantwortete und selbstgeleitete Lernen. Dies kann in der folgenden Zielformulierung umschrieben werden:

**Ziel 7:** Demokratie kennen, Demokratie erfahren, Demokratie üben: dies sind die drei Elemente einer fundierten und handlungsorientierten politischen Bildung, die im Rahmen der Schule vermittelt wird.

**In der Familie:** Familien leisten einen wichtigen Beitrag zum Erlernen einer offenen und respektvollen Diskussions- und Aushandlungskultur. Dies setzt jedoch eine entsprechende Sensibilisierung, Kompetenz und Befähigung der Eltern voraus, die ihre Kinder auf die Teilnahme in anderen Gruppen und den Besuch von Institutionen vorbereiten. Ein Verbesserungspotenzial besteht deshalb in Bezug auf Informationskampagnen, Elternbildung und Sensibilisierungsprojekte mit der folgenden Zielsetzung:

**Ziel 8:** Kinderrechte sind bei Kindern und Eltern bekannt und kommen in der alltäglichen Erziehungshaltung zum Ausdruck. Ein besonderes Augenmerk soll dabei vermehrt auf Bevölkerungsgruppen, die besonders schwer zu erreichen sind (bspw. Migrationsfamilien) gelegt werden.

## 7.2 Denkbare Möglichkeiten zur Förderung von Partizipation sowie Möglichkeiten der gesetzlichen Verankerung (Rahmengesetz)

Es gibt eine Vielzahl von denkbaren Möglichkeiten, die Partizipation von Kindern und Jugendlichen zu stärken. Diese reichen von gesetzlich verankerten Partizipationsmöglichkeiten auf Bundesebene über verbrieft Partizipationsformen von Kindern und Jugendlichen auf Gemeinde- und Kantonebene bis hin zu sensibilisierenden und begleitenden Massnahmen auf allen Ebenen.

Bereits im heutigen Jugendförderungsgesetz wird die Partizipation von jungen Menschen im Rahmen der ausserschulischen Jugendarbeit gefördert. Die Partizipation von Jugendlichen in Leitungsfunktion einer Jugendorganisation sowie in allen Phasen eines Projektes sind zentrale Voraussetzungen für die Vergabe von Finanzhilfen. Allerdings sind die finanziellen Ressourcen begrenzt und insbesondere die Förderung der politischen Partizipation von jungen Menschen kann noch verstärkt werden.

Im vorliegenden Bericht geht es darum zu prüfen, welche Massnahmen ergänzend zu den bestehenden sinnvollerweise in einem Rahmengesetz auf Bundesebene zu verankern wären. Dabei sind die folgenden grundsätzlichen Prinzipien zu beachten, die sich in den Antworten des Bundesrates auf verschiedene parlamentarische Vorstösse widerspiegeln:

- **Prinzip der Subsidiarität:** Aus Gründen der Chancengleichheit ist aus Bundessicht zwar eine möglichst einheitliche Umsetzung von Partizipationsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen auf allen Ebenen in der Schweiz zu befürworten, dies muss aber auf Grundlage der bestehenden Kompetenzordnung und Aufgabenverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen erfolgen. Die Aufnahme verbindlicher Regelungen und allgemeiner Verpflichtungen der Kantone und Gemeinden in einem Bundesgesetz ist von daher nicht denkbar. Eingriffe von Bundeseite in die bestehende Ordnung, bspw. die Übernahme von Koordinationsfunktion müssen verhältnismässig sein und können nur in Übereinstimmung mit den Kantonen erfolgen.
- **Prinzip der Effektivität und Effizienz:** Der Einsatz von Bundesmitteln muss unter dem Grundsatz der Effektivität und Effizienz erfolgen. Dementsprechend müssen alle Massnahmen zur Förderung der Partizipation von Kindern und Jugendlichen zielgerecht sein und in einem angemessenen Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen stehen.
- **Prinzip der politischen Legitimität:** Es sind nur Massnahmen zu befürworten, die dem Prinzip der politischen Legitimität entsprechen und keine soziale Gruppe gegenüber anderen Gruppen bevorzugen.
- **Schutz- und Fördergedanke sowie Prinzip Chancengleichheit:** Es sind nur solche Massnahmen zu befürworten, bei der die Gefahr der Instrumentalisierung von Kindern und Jugendlichen minimiert werden kann sowie solche, die dem Prinzip der Chancengleichheit folgen und damit auch benachteiligten Jugendlichen offen stehen.

Es ist deshalb abzuwägen, ob eine Stärkung der partizipativen Möglichkeiten von Kindern und Jugendlichen durch eine bestimmte Massnahme, die oben genannten Grundsätze und Prinzipien verletzt.

### 7.2.1 Stärkung der Eidgenössischen Jugendsession: Politische Partizipation auf Bundesebene

Die Eidgenössische Jugendsession ist eine bekannte und anerkannte Partizipationsmöglichkeit auf Bundesebene für Jugendliche von 14 bis 21 Jahren, die von der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände 1991 initiiert, seit 1993 jährlich durchgeführt wird. Die vor einigen Jahren festgestellten rückläufigen TeilnehmerInnenzahlen haben zu konzeptionellen Überlegungen sowie Neuerungen geführt<sup>78</sup>. So findet ab 2008 neben der eigentlichen eidgenössischen Jugendsession (Winter) zusätzlich die Eidgenössische Jugendsession (Sommer und Herbst) zweimal im Jahr kurz vor bzw. parallel zur Erwachsenensession statt und kann dadurch aktuelle - Kinder und Jugendliche betreffende - Traktanden der Eidgenössischen Session beraten. Die eidgenössische Jugendsession dient den erwachsenen MandatsträgerInnen somit potentiell als Referenzgruppe. Jedoch ist fraglich,

<sup>78</sup> Im Rahmen der Studi07 wurden verschiedene Dachverbände und Jugendorganisationen sowie EKKJ und BSV zu den geplanten Änderungen konsultiert.

ob durch diese Massnahme die Vorschläge der Jugendlichen eine stärkere Beachtung erhalten. Derzeit ist festzustellen, dass die Petitionen der Jugendsession von politischen MandatsträgerInnen i.d.R. weder ernst genommen noch entsprechend gewürdigt oder aufgegriffen werden. Für die Motivation der beteiligten Jugendlichen ist dies kontraproduktiv und es besteht längerfristig die Gefahr, dass die Eidgenössische Jugendsession auf eine reine Alibi-Funktion reduziert wird. Diese Problemwahrnehmung kommt auch in den parlamentarischen Vorstössen Motion Wyss 01.3350 und Postulat Galladé 05.3885 zum Ausdruck. Dass in der Motion Wyss geforderte Antragsrecht lehnt der Bundesrat aber schon in seiner Stellungnahme vom 21.9.2001 als unangemessen und verfassungsmässig bedenkliche Bevorzugung einer sozialen Gruppe zurück. Es kann deshalb auch in diesem Bericht als Lösungsansatz nicht befürwortet werden. Allerdings wird hier die Meinung vertreten, dass eine Fortführung und Ausweitung der Eidgenössischen Jugendsession nur dann sinnvoll ist, wenn die Vorstösse der beteiligten Jugendlichen zukünftig von politischen MandatsträgerInnen angemessen beachtet werden. Weiter wird vorgeschlagen, dass die Eidgenössische Jugendsession über Mechanismen verfügt, um die Anliegen von jungen Menschen in der ganzen Schweiz aufzugreifen und zur Sicherung von Nachhaltigkeit eine dauerhafte Vernetzung mit anderen Beteiligungsinitiativen auf lokaler Ebene, insbesondere mit Kinder- und Jugendparlamenten und dem Projekt „Jugend mit Wirkung“ statt findet.

Deshalb fordert dieser Bericht, dass die Eidgenössische Jugendsession in einem Rahmengesetz als offenes Forum für Jugendliche auf eine gesetzliche Grundlage gestellt wird und bei der Rekrutierung von Teilnehmenden über die entsprechenden Hilfsmittel verfügt, um benachteiligte Jugendliche einzubeziehen. Gleichzeitig ist die verbindliche (Selbst-)Verpflichtung von politischen MandatsträgerInnen zu fordern, sei es aus dem Kreis der Parlamentsgruppe Kinder und Jugend und/oder dem Bundesrat, die Vorschläge der Jugendlichen zukünftig persönlich entgegenzunehmen und Umsetzungsmöglichkeiten ernsthaft prüfen.

## **7.2.2 Förderung der Partizipation von Kindern und Jugendlichen durch die Koordinationsstelle des Bundes für Kinder- und Jugendfragen**

Heute ist innerhalb der Bundesverwaltung der Bereich Kinder-, Jugend und Altersfragen im Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft des Bundesamtes für Sozialversicherungen für Kinder- und Jugendfragen zuständig. Der Bereich wird i.d.R. bei Kinder und Jugend betreffenden Geschäften von anderen Bundesstellen konsultiert und wird mit der Erarbeitung von Antwortvorschlägen auf parlamentarische Vorstösse beauftragt. Er verwaltet den Kredit zur Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit, den Kredit für die Eidgenössische Jugendsession sowie den Kredit „Kinderrechte“<sup>79</sup>. Damit stehen bereits heute Finanzmittel für Partizipationsprojekte und Sensibilisierungsmassnahmen zur Verfügung. Dies jedoch in begrenzten Umfang, was zur Folge hat, dass nur eine kleine Anzahl von Projekten und Massnahmen unterstützt werden kann. Ausserdem ist festzustellen, dass aufgrund der verschiedenen (gesetzlichen) Grundlagen und Ausführungsbestimmungen, diese Mittel nicht optimal genutzt und eingesetzt werden können<sup>80</sup>. Weiter scheitert die Ausübung horizontal und vertikal unterstützender und koordinierender Tätigkeiten, die Bereitstellung von umfassenden Informationsangeboten sowie die Möglichkeit des internationalen Austausches zur Förderung von Kinder- und Jugendpartizipation in der Schweiz an der sehr begrenzten personellen Ausstattung der Verwaltungseinheit.

Demgegenüber stehen die sehr weit gehenden Forderungen des Postulats Janiak, welches sowohl eine horizontale und vertikale Koordinationsfunktion fordert als auch eine partizipative Struktur der zuständigen Verwaltungseinheit.

Grundsätzlich befürwortet der Bericht deshalb ein Bündel von Massnahmen, welches der Koordinationsstelle des Bundes für Kinder- und Jugendfragen zusätzliche Möglichkeiten eröffnet, die Partizipation von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz zu fördern. Ablehnend verhält sich der Bericht jedoch gegenüber der Forderung einer partizipativen Struktur der Koordinationsstelle für Kinder- und Jugendfragen. Erfahrungen zeigen (bspw. Teilnahme von Kindern und Jugendlichen am 10jährigen Jubiläum der Unterzeichnung der Kinderrechtskonvention in der Schweiz), dass die Auswahl von Kindern- und Jugendlichen sehr zeitaufwendig ist und eine intensive Betreuung-, Motivations- und Informationsarbeit in der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung erfordert. Gleichzeitig ist festzustellen, dass die auf Bundesebene behandelten Themen oft von dem direkt erlebbaren Alltag der Kinder und Jugendlichen weit entfernt sind. Daraus lässt sich schliessen, dass eine repräsentative Zu-

<sup>79</sup> 1998 hat der Bundesrat beschlossen, im EDI eine Stelle für Fragen im Zusammenhang mit der UNO-Kinderrechtskonvention (KRK) zu schaffen. Gleichzeitig wurde zur Erfüllung der Aufgaben ein Kredit gesprochen.

<sup>80</sup> Siehe dazu auch den Expertenbericht von D. Büchel der auf die Defizite, bspw. mangelnde Nachhaltigkeit der vergebenen Finanzhilfen im Rahmen Jugendförderungsgesetz aufmerksam macht.

sammensetzung einer dauerhaften partizipativen Struktur, falls überhaupt, nur über einen unverhältnismässig hohen Einsatz von Ressourcen zu erreichen wäre. Ausserdem bestünde die Gefahr, dass Kinder und Jugendliche aufgefordert sind, sich zu verschiedenartigen und komplexen Fragestellungen kompetent und umfassend zu äussern bzw. ihre Beteiligung einen rein dekorativen Charakter erhalten würde oder aber in der Schaffung einer sehr elitären Struktur mündet, die bestehende Benachteiligungen unter Kindern und Jugendlichen manifestiert.

Hingegen sind die folgenden Massnahmen zu befürworten, die allerdings nur unter Bereitstellung der entsprechenden finanziellen und personellen Ressourcen sinnvoll umzusetzen sind:

- Die Koordinationsstelle des Bundes für Kinder- und Jugendfragen hat die Möglichkeit, punktuell die Sichtweisen von Kindern und Jugendlichen zu bestimmten Themen einzuholen (z.B. Kindergipfel, Jugendgipfel zu Jugendgewalt, landesweite Umfragen, Internetdiskussionsforen, Referenz- und Begleitgruppen zu bestimmten Themen) von denen sie direkt betroffen sind. Sie kann entsprechende Aufträge an die nationalen Dachverbände und Koordinationsplattformen im Bereich Jugend vergeben, die über Erfahrungen und ausgewiesene ExpertInnen verfügen, um eine angemessene Partizipation von Kindern und Jugendlichen zu gewährleisten. Entsprechende Finanzmittel sind bereitzustellen, damit diese Zusatzaufgabe von den NGOs übernommen werden kann, die in enger fachlicher Kooperation mit der Eidgenössischen Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ stattfinden sollte.
- Da regelmässig aktualisierte Informationen zu Partizipationsmöglichkeiten in der Schweiz eine wesentliche Voraussetzung für Kinder und Jugendliche sind, um überhaupt partizipieren zu können, entsteht ein nationales Kinder- und Jugendportal, welches ein breites Informationsangebot<sup>81</sup> bereithält sowie als interaktive Beteiligungsplattform genutzt werden kann. Ein entsprechendes Portal dient ausserdem ehrenamtlichen und professionellen Fachkräften als Informations- und Austauschmöglichkeit.
- Für die Koordinationsstelle des Bundes für Kinder- und Jugendfragen wird ein klares und umfassendes Struktur- und Aufgabenprofil formuliert und die entsprechenden Ressourcen zur Umsetzung ihrer vertikalen und horizontalen Koordinationsfunktion bereitgestellt.
- Das Aufgabenprofil beinhaltet die internationale Vernetzung und Förderung eines regelmässigen internationalen (Fach-)Austausches über Good-Practice von Kinder- und Jugendpartizipation sowie die Vertretungsfunktion der Schweiz auf Europarats- und bei internationalen Anlässen. Weiter begleitet die Koordinationsstelle bei einer allfälligen Teilnahme der Schweiz am Europäischen Programm „Jugend in Aktion“ die Umsetzung in der Schweiz.
- Um eine Optimierung in der Vergabe von Finanzhilfen zu erreichen und die verschiedenen bestehenden Finanzhilfen besser aufeinander abzustimmen (ausserschulische Jugendarbeit, Kinderrechte, Sensibilisierungsmassnahmen), werden diese in einem Rahmengesetz auf eine gemeinsame gesetzliche Grundlage gestellt.
- Zur Entwicklung von Jugendförderungskonzepten und Partizipationsmöglichkeiten auf lokaler und regionaler Ebene schafft der Bund Anreizsysteme und fördert gezielt über Anstossfinanzierung und Beratung lokale und regionale Partizipationsprojekte mit Beispielcharakter (ähnlich wie Förderung lokaler Initiativen durch EKA<sup>82</sup>) und sorgt für die entsprechende Verbreitung von Methoden, Erfahrungen und Ergebnissen.

### **7.2.3 Förderung der Partizipation durch die Eidgenössische Kinder- und Jugendkommission EKKJ**

Die Eidgenössische Kinder- und Jugendkommission EKKJ nimmt eine wichtige Stellvertretungsfunktion für Kinder und Jugendliche auf Bundesebene wahr. Dies ist im Bundesgesetz zur Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit verankert<sup>83</sup>. Im Sinne des Postulats Janiak wird eine Ausweitung ihrer Funktion befürwortet. So soll im Gesetz zukünftig explizit genannt werden, dass die EKKJ den Bund bei der Ausübung seiner Aufgaben in Bezug auf die Förderung der Partizipation von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz berät und unterstützt, insbesondere um einer möglichen Instrumentalisierung vorzubeugen.

<sup>81</sup> Partizipation von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz, Projekte, Finanzierungsmöglichkeiten, Unterstützungs- und Beratungsangebote, Good-Practice etc.

<sup>82</sup> Siehe unter <http://www.eka-cfe.ch/d/integration.asp>

<sup>83</sup> SR 446.1, Art. 4

#### **7.2.4 Massnahmen zur Förderung der Partizipation von Kindern und Jugendlichen auf Gemeinde- und Kantonebene**

Die Verwirklichung von Partizipationsmöglichkeiten auf regionaler und lokaler Ebene sowie die Förderung politischer Bildung in den Schulen liegt grundsätzlich im Hoheitsbereich der Kantone. Dieser Bericht formuliert von daher keine konkreten Massnahmen, um die Zielformulierungen 3-7 unter 7.1 umzusetzen. Diese Zielformulierungen könnten zwar in einem Rahmengesetz genannt werden aber ohne verbindlichen Charakter. Die Entscheidungskompetenz über die konkrete Ausgestaltung von Partizipationsformen sowie der Beschluss von Umsetzungsmassnahmen liegt bei den Kantonen.

Der Bund kann allenfalls eine Begleitung und Unterstützung anbieten, bspw. in Form der oben genannten Anreizsysteme.

## Verwendete Literatur<sup>84</sup>

- Alt Christian, Teubner Markus, Winklhofer Ursula (2005): Partizipation in Familie und Schule - Übungsfelder der Demokratie, in Aus Politik und Zeitgeschichte, (2005) 41, S. 24 - 31. Online verfügbar unter: <http://www.bpb.de/publikationen/BRFVJQ.html>
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2005): Kinder und Jugendpartizipation in Deutschland. Daten, Fakten, Perspektiven. Güterloh. Online verfügbar unter: [http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms\\_bst\\_dms\\_17946\\_17947\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_17946_17947_2.pdf)
- Bois-Reymonds, Manuela du (1994): Die moderne Familie als Verhandlungshaushalt, in: dies./Peter Brückner/Hans Hermann Krüher/Burkhard Fuhs (Hrsg.), Kinderleben. Modernisierung von Kindheit im interkulturellen Vergleich, Opladen 1994, S. 137 – 219.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, BMFSFJ (2005): Nationaler Aktionsplan. Für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010. Berlin.
- Bundesamt für Migration (2006): Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz: Bestandesaufnahme der Fakten, Ursachen, Risikogruppen, Massnahmen und des integrationspolitischen Handlungsbedarfs. Bern. Online verfügbar unter: [http://www.bfm.admin.ch/fileadmin/user\\_upload/Themen\\_deutsch/Auslaender/Integration/Integrationsbericht\\_d.pdf](http://www.bfm.admin.ch/fileadmin/user_upload/Themen_deutsch/Auslaender/Integration/Integrationsbericht_d.pdf)
- Cocon Schweizer Befragung von Kindern und Jugendlichen (2006): Präsentation erster Ergebnisse des Kinder- und Jugendsurveys COCON. Einfühlsame, verantwortungsbewusste und anstrengungsbereite Jugend. Universität Zürich. Online verfügbar unter: <http://www.cocon.unizh.ch/images/download/ForschungsergebnisseZusf.pdf>
- Council of Europe (2003): Revidierte Europäische Charta der Beteiligung der Jugend am Leben der Gemeinde und der Region. Strasbourg. Online verfügbar unter: [http://www.youth-knowledge.net/system/galleries/download/coe\\_doc/COE\\_charter\\_participation\\_de.pdf](http://www.youth-knowledge.net/system/galleries/download/coe_doc/COE_charter_participation_de.pdf)
- Council of Europe (2004): European Year of Citizenship through Education 2005. Learning and Living democracy. Concept paper. Strasbourg. Online verfügbar unter: <http://www.coe.int/T/E/Com/Files/Themes/ECD>
- Council of Europe (2006): European Portfolio youth workers and youth leaders working in the context of non - formal learning / education. Strasbourg. Online verfügbar unter: <http://www.coe.int/youthportfolio>
- Deutscher Bundesjugendring (1995): Jung und (un)beteiligt. Schriftenreihe Nr. 26. Bonn.
- Deutsches Jugendinstitut (1999): Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in der Kommune. Ergebnisse einer bundesweiten Erhebung. DJI. München.
- Eidgenössische Kommission für Jugendfragen EKJ (2001): Verantwortung tragen, Verantwortung teilen. Bern. Online verfügbar unter: <http://www.zebis.ch/inhalte/lehrperson/paedagogik/partizipation.pdf>
- Europäische Kommission (2001): Weissbuch: Ein neuer Schwung für die Jugend. Kom (201) 681. Brüssel. Online verfügbar unter: [http://ec.europa.eu/youth/whitepaper/download/whitepaper\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/youth/whitepaper/download/whitepaper_de.pdf)
- Europäische Kommission (2003): Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen: Auswertung der Antworten der Mitgliedstaaten auf die Fragebögen der Kommission zur Partizipation und Information der Jugendlichen. SEK(2003) 465. Online verfügbar unter: [http://www.jugendpolitikeneuropa.de/static/common/jp\\_download.php/5/analyse\\_deutsch.pdf](http://www.jugendpolitikeneuropa.de/static/common/jp_download.php/5/analyse_deutsch.pdf)
- Europäische Kommission (2007): Jugend in Aktion 2007-2013. Programmhandbuch. Online verfügbar unter: [http://ec.europa.eu/youth/yia/yia\\_programme\\_guide\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/youth/yia/yia_programme_guide_de.pdf)
- European Commission (2006a): Staff working paper: Analysis of national reports submitted by the Member States concerning participation by and information for young people. COM (2006) 417. Brüssel. Online verfügbar unter: <http://www.youth-event-germany.de/downloads/4-20-581/EN%20Analysis%20of%20National%20Reports%20concerning%20Participation%20by%20and%20information%20for%20young%20people.pdf>
- European Commission (2006b): The European structured dialogue with young people. Basic concept and activities 2007-2008. Online verfügbar unter: [http://ec.europa.eu/youth/policies/docs/concept\\_action\\_SD\\_181206\\_en.doc](http://ec.europa.eu/youth/policies/docs/concept_action_SD_181206_en.doc)
- Fatke Reinhard (2007): Was beeinflusst die Partizipation von Kindern und Jugendlichen in der Schule und in der Gesellschaft? Forschungen zum Thema Partizipation im Rahmen des NFP 52 (unveröffentlicht).
- Fatke Reinhard, Niklowitz Matthias (2003): Den Kindern eine Stimme geben. Studie Universität Zürich im Auftrag von UNICEF. Online verfügbar unter: [http://www.paed-work.unizh.ch/psp/download/SchBer\\_kinderbe\\_gross.pdf](http://www.paed-work.unizh.ch/psp/download/SchBer_kinderbe_gross.pdf)

<sup>84</sup> Die angegebenen Internetverweise sind am 8. Mai 2007 verfügbar. Da sich Webinhalte häufig ändern, ist es nicht auszuschliessen, dass einzelne Dokumente in Zukunft online nicht mehr verfügbar sind.

- Fatke Reinhard, Schneider Helmut, Meinhold-Henschel Sigrig, Martin Biebricher (2006): Jugendbeteiligung - Chance für die Bürgergesellschaft. Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ 12/2006). Online verfügbar unter: <http://www.bpb.de/publikationen/BRFVJQ.html>
- Gavez Silvia, Haab Katharina (2005): Umfrage zur Jugendarbeit: Eine Bestandesaufnahme im Kanton Zürich. Ausgewählte Ergebnisse aus der Erhebung. Zürich. Online verfügbar unter: [http://www.hssaz.ch/home/hm/195/de/Forschung\\_und\\_Entwicklung-Detail.htm?Publikation=5974](http://www.hssaz.ch/home/hm/195/de/Forschung_und_Entwicklung-Detail.htm?Publikation=5974)
- Hart Roger (1997): The theory and practice of involving young citizens in community development and environmental care. London. Earthcan.
- Holthuisen Anouk (2007): Sexuelle Gewalt unter Kindern und Jugendlichen: Situationsanalyse im Auftrag vom Kinderschutz Schweiz und der Schweizerischen Kriminalprävention. Interner Bericht. Bern.
- Hunjan Raji, Vollmer Thomas (2004): Young People: moving beyond a culture of consultation. Paper prepared for the Voters Voice Seminar, 23 July 2004 Birmingham, UK Youth Parliament. Online verfügbar unter <http://www.yes-forum.org/publications>
- KKJF Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung (2007): Standards für Kinder und Jugendförderung in der Schweiz. Internes Arbeitspapier.
- Kinderlobby Schweiz (2005): Kinder machen Politik. Partizipation in der Gemeinde. Stichwort Kinderpolitik Nr. 8. Lenzburg.
- Kommission für Lehrplan- und Lehrmittelfragen Erziehungsdirektion des Kantons Bern (2006): Politische Bildung. Eine Umsetzungshilfe zum Lehrplan für die Volksschule des Kantons Bern.
- Koopmann F. Klaus (2007): (Jugend-) Partizipation in der repräsentativen Demokratie. Vortrag an der Informationsveranstaltung Jugend in Aktion (2007-2013) Aktion 1.3 Projekte der partizipativen Demokratie am 28.3.2007 Stuttgart.
- Jaun Thomas (2001): Angst vor Kindern? Die Notwendigkeit der Kinderpartizipation und Wege dazu. Bern.
- Lüscher Kurt (2008): Kinder- und Jugendpolitik im Kontext von Generationenpolitik. In: Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze. Expertenberichte zur Beantwortung des Postulates Janiak (00.3469) vom 27. September 2000. Eidgenössisches Departement des Innern (EDI), Bundesamt für Sozialversicherungen Bern.
- Marcinkowski Frank, Irrgang Michael (2007): Politische Partizipation und das Internet im lokalen Raum. Online Artikel verfügbar unter [http://pro-online.uni-duisburg.de/bin/part\\_lok.pdf](http://pro-online.uni-duisburg.de/bin/part_lok.pdf)
- Olk Thomas, Roth Roland (2007): Mehr Partizipation wagen. Argumente für eine verstärkte Beteiligung von Kindern und Jugendlichen. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) Gütersloh.
- Oser Fritz, Biedermann Horst (Hrsg.) (2003): Jugend ohne Politik? Ergebnisse der IEA Studie zu politischem Wissen, Demokratieverständnis und gesellschaftlichem Engagement von Jugendlichen in der Schweiz im Vergleich mit 27 anderen Ländern. Zürich: Rüegger.
- Oser Fritz, Reichenbach Roland (2000): Politische Bildung in der Schweiz, Schlussbericht, Hrsg.: Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), Bern. Online verfügbar unter: [http://www.edk.ch/PDF\\_Downloads/Dossiers/STUB11A.pdf](http://www.edk.ch/PDF_Downloads/Dossiers/STUB11A.pdf)
- Rat der Europäischen Union (2003): Entschliessung des Rates vom 25. November 2003 über gemeinsame Zielsetzungen für die Partizipation und Information der Jugendlichen. (2003/C 295/04). Brüssel.
- Reding Viviane (2003): Das Weißbuch "Neuer Schwung für die Jugend Europas" – ein Vertrag für die Zukunft. In: Forum 21, European Journal on Youth Policy N°1 April 2003. Online verfügbar unter: [www.coe.int/youth/forum21/](http://www.coe.int/youth/forum21/)
- Schillemans Leen, Bouverne-De Bie Maria (2005): Opportunities for local youth participation: Flemish Experience. In: Council of Europe (Hrsg.): Revisiting youth political participation. Challenges for research and democratic practice in Europe. Strasbourg. 93-102.
- Schröder Richard (1995): Kinder reden mit! Beteiligung an Politik, Stadtplanung und Gestaltung. Weinheim / Basel.
- Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (2007): Jugendverbände in der Schweiz - eine Standortbestimmung. Ein Grundlagenpapier der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände SAJV im Auftrag der Delegiertenversammlung. Bern.
- Schweizerischer Bundesrat (1987): Botschaft über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit vom 18. Dezember 1987. 87.079 Bern.
- Shell Deutschland Holding (Hrsg.) (2006): Jugend 2006. Eine pragmatische Generation unter Druck. Frankfurt am Main.
- Sinclair Ruth (2004): Participation in practice: making it meaningful, effective and sustainable. In: Children & Society 18 (2), 106–118.

SORA Institut for Social Research and Analysis (2006): EUYOUNGPART 2003-2005: Political Participation of Young People in Europe - Development of Indicators for Comparative Research in the European Union. Wien. Online verfügbar unter <http://www.sora.at/de/start.asp?b=14>

Vollmer Thomas (2005): Partizipation von jungen Menschen. Sichtweisen aus verschiedenen europäischen Ländern. In: Jugendhilfe 43 3/2005 Seite 135-142.

Wytenbach Judith (2008): Rechtliche Rahmenbedingungen und Lücken im Bereich der Schweizer Kinder- und Jugendpolitik. In: Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze. Expertenberichte zur Beantwortung des Postulates Janiak (00.3469) vom 27. September 2000. Eidgenössisches Departement des Innern (EDI), Bundesamt für Sozialversicherungen Bern.

#### **Weiterführende Linkverweise:**

<http://www.ekkj.ch>

<http://www.sajv.ch>

<http://www.kinderlobby.ch>

<http://www.netzwerk-kinderrechte.ch>

<http://www.dsj.ch>

<http://www.jugendsession.ch>

<http://www.doj.ch>

<http://www.infoklick.ch>

<http://www.jugendmitwirkung.ch>

<http://www.tink.ch>

<http://www.politischebildung.ch>

<http://www.mitwirkung.net>

<http://www.youth-knowledge.net>

<http://www.jugendpolitikineuropa.de>

<http://www.bpb.de>

<http://www.youth-event-germany.de/>

# Anhang: Gemeinsame Zielsetzungen für die Partizipation von Jugendlichen im Rahmen der Methode der offenen Koordination

Rat der Europäischen Union (2003): Entschliessung des Rates vom 25. November 2003 über gemeinsame Zielsetzungen für die Partizipation und Information der Jugendlichen. (2003/C 295/04). Brüssel.

## 1. Staatsbürgerliches Engagement der Jugendlichen

- a) Förderung der Einbindung von Jugendlichen in bestehende Beteiligungsstrukturen, zum Beispiel NRO, Vereine, Freiwilligendienst, lokale Jugendräte, und Unterstützung der Aktivitäten der NRO, die im Jugendbereich tätig sind, wobei darauf zu achten ist, dass ihre Unabhängigkeit und ihre Autonomie gewahrt bleiben;
- b) Unterstützung von Aktionen, Initiativen und Vorhaben, bei denen Jugendliche unmittelbar auf regionaler und lokaler Ebene beteiligt sind;
- c) Bekanntmachung und Aufwertung der Arbeit, die Eltern, Jugendbetreuer und andere Personen bei den Jugendlichen vor Ort leisten („outreach work“);
- d) bessere Identifizierung von Hindernissen, die der Beteiligung bestimmter Gruppen und benachteiligter Jugendlicher im Weg stehen, und Unterstützung von Maßnahmen und Mechanismen zur Beseitigung dieser Hindernisse, wobei insbesondere dafür zu sorgen ist, dass die Verschiedenartigkeit und die Prioritäten der Jugendlichen (kultureller und ethnischer Hintergrund, Behinderungen, sozioökonomische Faktoren, Geschlecht usw.) berücksichtigt werden.
- e) Prüfung von Methoden zur qualitativen Bewertung der Partizipation der Jugendlichen.

## 2. Stärkere Einbeziehung der Jugendlichen in das System der repräsentativen Demokratie

- a) [. . .] Förderung und Entwicklung — auf allen geeigneten Ebenen — eines regelmäßigen, strukturierten Dialogs zwischen den öffentlichen und/oder staatlichen Gremien auf der einen und den Jugendlichen und ihren Vertretungsstrukturen (nationale, regionale und lokale Jugendräte, Jugendorganisationen, Europäisches Jugendforum usw.) auf der anderen Seite;
- b) Gewährleistung der Einbeziehung auch von nicht organisierten Jugendlichen in den Dialog und der Berücksichtigung ihrer Anliegen; c) Förderung und Ausbau dieses Dialogs, um die Jugendlichen stärker in das öffentliche Leben einzubinden;
- d) bessere Identifizierung und Analyse der Hindernisse, die einer Einbeziehung der Jugendlichen in das System der repräsentativen Demokratie im Wege stehen, und Unterstützung von Maßnahmen und Mechanismen, mit denen eine Beteiligung aller Jugendlichen unter Berücksichtigung ihrer Verschiedenartigkeit (kultureller oder ethnischer Hintergrund, Behinderungen, Geschlecht, sozioökonomische Faktoren usw.) gefördert wird.

## 3. Förderung der verschiedenen Formen des Erwerbs von Partizipationskompetenz

- a) Weiterentwicklung und Verbreitung der Formen des Erwerbs von Partizipationskompetenz innerhalb der formalen Bildungssysteme (in Verbindung mit den Zielen, die im Rahmen der im Bildungsbereich angewandten offenen Koordinierungsmethode verabschiedet wurden);
- b) Förderung von Maßnahmen, die im nicht-formalen und informellen Bildungsbereich zur Förderung der aktiven Beteiligung von Jugendlichen entwickelt werden;
- c) stärkere Interaktion zwischen formaler, nicht-formaler und informeller Bildung