

EMPFEHLUNGEN

der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen
und Sozialdirektoren (SODK)

FÜR DIE WEITERENTWICKLUNG DER KINDER- UND JUGENDPOLITIK IN DEN KANTONEN

19. Mai 2016

HERAUSGEBERIN Konferenz der kantonalen Sozialdirktorinnen und Sozialdirektoren (SODK)
BESCHLUSS Genehmigt am 19. Mai 2016 durch die Konferenz der
kantonalen Sozialdirktorinnen und Sozialdirektoren (SODK)
REDAKTION Generalsekretariat SODK
GESTALTUNG sofie's Kommunikationsdesign, Zürich
DRUCK Bubenberg Druck- und Verlags-AG, Berne
BEZUGSADRESSE SODK Generalsekretariat, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern
E-MAIL office@sodk.ch
WEBSITE www.sodk.ch
COPYRIGHT © SODK, Juni 2016

EMPFEHLUNGEN

der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen
und Sozialdirektoren (SODK)

FÜR DIE WEITERENTWICKLUNG DER KINDER- UND JUGENDPOLITIK IN DEN KANTONEN

19. Mai 2016

1	EINLEITUNG	6
1.1	Vorbemerkungen	6
1.2	Leitsätze der SODK im Bereich Kinder- und Jugendpolitik	7
1.3	Zweck und Zielgruppe der Empfehlungen	8
2	AUSGANGSLAGE	9
3	DEFINITIONEN	11
3.1	Definition der Kinder- und Jugendpolitik	11
3.2	Die Begriffe «Kinder» und «Jugendliche»	13
4	RAHMEN DER KINDER- UND JUGENDPOLITIK	15
4.1	Rechtsgrundlagen der Kinder- und Jugendpolitik	15
4.2	Ziele der Kinder- und Jugendpolitik	17
4.2.1	Förderung	17
4.2.2	Partizipation	18
4.2.3	Schutz	20
4.2.4	Übergeordnetes Kindesinteresse	21
4.2.5	Nichtdiskriminierung	22
5	EMPFEHLUNGEN FÜR EINE ERFOLGREICHE KANTONALE KINDER- UND JUGENDPOLITIK	23
5.1	Regelungen und Planung der Kinder- und Jugendpolitik	23
5.1.1	Regelungen	23
5.1.2	Planung	24
5.2	Grundleistungen der Kinder- und Jugendpolitik	25
5.2.1	Grundleistungen	25
5.2.2	Qualität der Leistungen	27
5.2.3	Zugang zu den Leistungen	30
5.2.4	Finanzierung der Leistungen	31
5.3	Organisation und Zuständigkeiten der Kantone	32
6	ANHANG	34
6.1	Erklärungen zu den Grundleistungen	34
6.2	Weiterführende Literatur, Studien und Berichte zur Vertiefung des Themas	37

1 EINLEITUNG

1.1 VORBEMERKUNGEN

Die Kinder- und Jugendpolitik befindet sich in einem Entwicklungsprozess. Einerseits wirken sich die 2013 in Kraft getretene Revision des Zivilgesetzbuches (ZGB)¹ und die dazugehörige Neuorganisation der Strukturen auf die Leistungen für Kinder und Jugendliche aus. Dies hat folglich auch Auswirkungen auf die kantonalen Akteurinnen und Akteure im Bereich Kinder und Jugendliche, die Sozialbehörden sowie die Stellen, die Angebote für Kinder, Jugendliche und ihre Familien anbieten. Andererseits fordert das ebenfalls 2013 in Kraft getretene Kinder- und Jugendförderungsgesetz (KJFG)² die Kantone auf, ihre Kinder- und Jugendpolitik auszubauen. Dies ermöglicht die Erarbeitung von neuen Rechtsgrundlagen und kantonalen Strategien.

Da dieser Bereich wichtig ist und eine enge Verknüpfung mit anderen Zuständigkeitsbereichen (Behindertenpolitik, Familienpolitik, Migrationspolitik und Sozialwerke) aufweist, schuf die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) im Juli 2011 den Fachbereich «Kinder und Jugend». Dieser wichtige Schritt ermöglicht der SODK, über die notwendigen fachlichen Qualifikationen in diesem Bereich zu verfügen und als Ansprechpartnerin für die nationalen und kantonalen Behörden sowie für die auf nationaler und internationaler Ebene tätigen Akteurinnen und Akteure der Kinder- und Jugendpolitik zu agieren. Zusammen mit ihren fachtechnischen Konferenzen – der Konferenz der kantonalen Verantwortlichen für Kinderschutz und Jugendhilfe (KKJS) und der Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung (KKJF) – stellt die SODK den Erfahrungsaustausch sicher und fördert den Kontakt zwischen den Kantonen in den Bereichen Förderung, Schutz und Partizipation der Kinder und Jugendlichen. Sie unterstützt die Kantone bei der Ausarbeitung und Umsetzung ihrer Kinder- und Jugendpolitik. Um die Gleichbehandlung der in der Schweiz lebenden Kinder und Jugendlichen zu gewährleisten, strebt sie zudem eine harmonisierte Entwicklung der kantonalen Politiken an.

An seiner Sitzung vom 6. März 2015 beauftragte der Vorstand der SODK sein Generalsekretariat, zusammen mit der KKJF und der KKJS Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik in den Kantonen und für die Vereinfachung der Zusammenarbeit der Kantone in diesem Bereich zuhanden der Plenarversammlung der SODK zu erarbeiten. Dieser Auftrag wurde am 21. Mai 2015 von der Plenarversammlung der SODK zeitgleich mit der Genehmigung der Leitsätze für die Kinder- und Jugendpolitik bestätigt.

1 Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, SR 210.

2 Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendförderungsgesetz) vom 30. September 2011, SR 446.1.

Der Vorstand der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES), mit der die SODK im Bereich Kinder und Jugend zahlreiche Schnittstellen hat, unterstützt diese Empfehlungen und betrachtet sie als wichtigen und nützlichen Beitrag, insbesondere im Zusammenhang mit der politischen Diskussion in Bezug auf die neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden.³

Die Plenarversammlung der SODK hat die vorliegenden Empfehlungen am 19. Mai 2016 zuhanden der Kantone verabschiedet.

1.2

LEITSÄTZE DER SODK IM BEREICH KINDER- UND JUGENDPOLITIK⁴

Die Leitsätze der SODK im Bereich Kinder- und Jugendpolitik legen die Prioritäten und Ziele der SODK in diesem Politikbereich fest und ermöglichen die langfristige Ausrichtung der Aufgaben der KKJF und KKJS. Sie haben folgende drei Ziele.

Leitsätze der SODK im Bereich Kinder- und Jugendpolitik

Chancengerechtigkeit für Kinder und Jugendliche

Mit diesem Ziel setzt sich die SODK aktiv für eine kohärente und koordinierte Kinder- und Jugendpolitik der Kantone ein, die den unterschiedlichen regionalen Realitäten Rechnung trägt. Die SODK hat sich dabei folgende Schwerpunkte gesetzt:

- Erfahrungsaustausch und Förderung des Kontakts zwischen den Kantonen im Bereich Schutz, Förderung und Partizipation;
- Unterstützung der Kantone bei der Ausarbeitung ihrer Kinder- und Jugendpolitik;
- Schaffung einer Übersicht über die kantonalen und eidgenössischen Kinder- und Jugendpolitiken, in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV);
- eine aktive Befolgung der Empfehlungen des Ausschusses für die Rechte des Kindes der Vereinten Nationen und Bestimmung der Prioritäten für die Kantone.

3 Der Vorstand der KOKES hat am 15. April 2016 zum Entwurf der Empfehlungen der SODK für die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik in den Kantonen Stellung genommen.

4 Leitsätze der SODK im Bereich Kinder- und Jugendpolitik, genehmigt durch die Plenarversammlung der SODK am 21. Mai 2015, www.sodk.ch.

Harmonische Entwicklung der Kinder und Jugendlichen

Mit diesem Ziel setzt sich die SODK für eine Stärkung der Kinder- und Jugendförderung und der Kinder- und Jugendpartizipation auf kantonaler Ebene ein. Die SODK visiert dabei folgende Schwerpunkte an:

- Vertiefung der Zusammenarbeit mit den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren der Kinder- und Jugendpolitik;
- Stärkung der Rahmenbedingungen, welche die Lebensqualität der Kinder und Jugendlichen fördern;
- Förderung der diversen Kinder- und Jugendarbeitsformen, von altersgerechten und angemessenen Lebensräumen und der Partizipation der Kinder und Jugendlichen am öffentlichen und sozialen Leben.

Zweckmässiger Kinder- und Jugendschutz

Mit diesem Ziel engagiert sich die SODK für eine angemessene und zugängliche Unterstützung der Kinder und Jugendlichen im Alltag, aber auch in Situationen, die ihre physische, intellektuelle und psychische Unversehrtheit bedrohen. Die SODK hat sich dabei folgende Schwerpunkte gesetzt:

- Konsolidierung und einheitliches Verständnis der Leistungen der Kinder- und Jugendpolitik im engeren Sinn;
- Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den Kinderschutzbehörden und den Schutz- und Unterstützungsstellen für Kinder und Jugendliche;
- Begleitung der Kantone bei der Anwendung der Verordnung des Bundesrates über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO) und Weiterverfolgung des Themas Fremdplatzierung von Kindern.

1.3

ZWECK UND ZIELGRUPPE DER EMPFEHLUNGEN

Die vorliegenden Empfehlungen zeigen die Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Entwicklung der Kinder- und Jugendpolitik auf. Sie machen zudem Vorschläge für ein System, das die tatsächlichen Bedürfnisse der Kinder, Jugendlichen und ihrer Familien abdeckt.

Zweck der Empfehlungen ist,

- eine vertiefte politische Diskussion zur Kinder- und Jugendpolitik in den einzelnen Kantonen anzuregen;
- die Weiterentwicklung der kantonalen Kinder- und Jugendpolitiken mit Vorschlägen und Beispielen zu unterstützen;
- die Transparenz der kantonalen Systeme und die Vergleichbarkeit der öffentlichen Stellen, die für Kinder- und Jugendfragen zuständig sind, zu fördern;
- einen Beitrag zur Förderung einer gewissen interkantonalen Koordination beziehungsweise Harmonisierung zu leisten, was nicht zuletzt vom Kinderrechtsausschuss der Vereinten Nationen empfohlen wurde⁵;
- durch die Definition von Mindeststandards und gemeinsamen Begriffen die Zusammenarbeit der Kantone in den verschiedenen Bereichen der Kinder- und Jugendpolitik zu vereinfachen;
- und langfristig zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Kinder und Jugendlichen in der Schweiz und zur Gewährleistung eines fairen und angemessenen Zugangs zu den Leistungen beizutragen.

Nach einem Überblick über die rechtlichen Grundlagen und die Ziele behandeln die vorliegenden Empfehlungen die Planung und Reglementierung der kantonalen Kinder- und Jugendpolitik, das Angebot an qualitativ hochstehenden Leistungen sowie die Organisation der Kantone in diesem Bereich.

Zielgruppe der Empfehlungen

Die vorliegenden Empfehlungen richten sich insbesondere an die politischen und administrativen Ebenen, an die kantonalen Verantwortlichen und an ihre Fachstellen für Kinder- und Jugendfragen.

2 AUSGANGSLAGE

Die schweizerische Kinder- und Jugendpolitik wird durch die föderale Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden geprägt. Sie ist aber auch eng mit der Tätigkeit nichtstaatlicher Organisationen und privater Initiativen verbunden. Die Kantone verfügen im Rahmen ihrer Aufgabenbereiche über allgemeine gesetzgeberische Zuständigkeiten, deren Handlungsspielraum sie unterschiedlich nutzen. Nur wenige Kantone verfügen über eine kantonale, durch das Parlament erlassene

⁵ Ausschuss für die Rechte des Kindes, Schlussbemerkungen zum zweiten, dritten und vierten Staatenbericht der Schweiz, CRC/C/CHE/CO/2-4, 26. Februar 2015, insbesondere Empfehlung Nr. 13.

Gesetzgebung, welche die gesamte Kinder- und Jugendpolitik abdeckt.⁶ Andere Kantone decken nur einzelne Bereiche der Kinder- und Jugendpolitik in Erlassen ab oder reglementieren sie in Form von Grundsätzen, die im kantonalen Sozialhilfegesetz festgehalten sind. In weiteren Kantonen ist die Kinder- und Jugendpolitik nur durch knappe Normen innerhalb der kantonalen Ausführungsgesetze zum Zivilgesetzbuch oder gar nicht geregelt. Mangels kantonalen gesetzlicher Grundlagen erarbeiteten oder erarbeiten mehrere Kantone Richtlinien oder kantonale Strategien für die Kinder- und Jugendpolitik. Diese Dokumente sind eine Orientierungshilfe, im Allgemeinen jedoch nicht verbindlich.

Zusammen mit den Städten und Gemeinden setzen die Kantone eine Vielzahl an Massnahmen für Kinder und Jugendliche um. Diese Massnahmen haben den Vorteil, dass sie den direkten Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen vor Ort entsprechen. Durch diese unterschiedliche Praxis wird die interkantonale Zusammenarbeit (zum Beispiel bei Fremdplatzierungen) teilweise erschwert. Sie birgt zudem zusätzliche Herausforderungen, insbesondere für die Sicherstellung der Gleichbehandlung der Kinder und Jugendlichen in der Schweiz.

2014 verfasste das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) einen Bericht über den aktuellen Stand der Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz⁷. Dieser Bericht hebt die Vielfalt der Aspekte und Strukturen sowie die fehlende Übersicht, die unterschiedliche Qualität der Leistungen und die Lücken in bestimmten Bereichen hervor.

Der systematische Informationsaustausch zwischen dem Bund und den Kantonen – insbesondere über das BSV und die SODK – sowie die regelmässige Zusammenarbeit der Kantone – vor allem über die KKJF und die KKJS – verbessern die Situation. Die elektronische Plattform⁸, die Finanzhilfen des Bundes für Programme, die auf

6 Beispiele: das Jugendgesetz (JuG) des Kantons Freiburg vom 12. Mai 2006, das Gesetz betreffend Förder- und Hilfeleistungen für Kinder und Jugendliche (Kinder- und Jugendgesetz, KJG) des Kantons Basel-Stadt vom 10. Dezember 2014, das Gesetz über die Jugendpolitik des Kantons Jura vom 22. November 2006, das Jugendgesetz des Kantons Wallis vom 11. Mai 2000, die Gesetze des Kantons Waadt über den Schutz der Minderjährigen (LProMin) vom 4. Mai 2004 und über die Förderung der Jugendarbeit (LSAJ) vom 27. April 2010. Der Kanton Zürich seinerseits verfügt über ein Kinder- und Jugendhilfegesetz vom 14. März 2011, das auch Elemente der Förderung, insbesondere in Bezug auf die Subventionierung von entsprechenden Aktivitäten, enthält.

7 Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), Bericht zuhanden der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N), Aktueller Stand der Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz, November 2014.

8 www.kinderjugendpolitik.ch, Aufschaltung Sommer 2016.

die Schaffung und Entwicklung der kantonalen Kinder- und Jugendpolitik abzielen⁹, sowie die vorliegenden Empfehlungen, die alle aufeinander abgestimmt wurden, sind wichtige Beiträge, mit deren Hilfe die zahlreichen Vorteile des föderalen Systems der Schweiz aufgewertet und den Anforderungen der heutigen Gesellschaft angepasst werden können.

3 DEFINITIONEN

3.1 DEFINITION DER KINDER- UND JUGENDPOLITIK

Der Bundesrat unterscheidet in seinem Bericht «Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik» aus dem Jahr 2008 zwischen der Kinder- und Jugendpolitik im engeren Sinn und der Kinder- und Jugendpolitik im weiteren Sinn.¹⁰

Die Kinder- und Jugendpolitik im weiteren Sinne geht davon aus, dass die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen durch vielfältige Faktoren beeinflusst werden, welche alle Altersgruppen betreffen und in die Zuständigkeit verschiedener Politikbereiche auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen fallen. Es sind hauptsächlich folgende politische Bereiche betroffen: Familie, Sozialwesen, Erziehung, Arbeitsmarkt, Verkehr, Umwelt, Raumplanung, Gesundheit, Integration und Gleichbehandlung. Der Kinder- und Jugendpolitik kommt diesbezüglich die Querschnittsaufgabe zu, die Perspektiven, Anliegen und Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen in weitere etablierte Politikbereiche einzubringen. Dabei ist insbesondere die politische Partizipation von Kindern und Jugendlichen sicherzustellen.

Die Kinder- und Jugendpolitik im engeren Sinne leistet gezielt Beiträge, um Kinder und Jugendliche zu fördern, ihre Mitwirkung zu ermöglichen und sie wo nötig zu schützen. Die allgemeine und frühe Förderung von Kindern und Jugendlichen, die Stärkung ihrer Ressourcen und derjenigen ihres Umfelds sowie ein niederschwelliger Zugang für alle Kinder, Jugendlichen und Familien zu präventiven Angeboten tragen wesentlich zum Schutz der Unversehrtheit von Kindern und Jugendlichen bei. Die Kinder- und Jugendpolitik im engeren Sinne besteht insbesondere aus Leis-

9 Es handelt sich dabei um eine Anschubfinanzierung, die auf einen Zeitraum von acht Jahren ab Inkrafttreten des Gesetzes beschränkt ist und 2021 endet. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) kann auf diese Weise jedes Jahr vier vertragliche Vereinbarungen mit einer Dauer von 3 Jahren abschliessen. Die Ziele dieser Programme unterscheiden sich und entsprechen den Bedürfnissen des jeweiligen Kantons. Das Ziel der Kantone BL, FR, VD, SZ und UR besteht beispielsweise in der nachhaltigen Entwicklung ihrer Kinder- und Jugendpolitik. Der Kanton BE prüft neue Modelle für die Finanzierung, die Steuerung und die Kontrolle der ergänzenden Hilfen zur Erziehung und der Kanton VS möchte ein Observatorium für die Rechte des Kindes aufbauen.

10 Bundesrat, Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik, 27. August 2008, S. 4 ff.

tungen, die den Kindern und Jugendlichen Lern- und Bildungsgelegenheiten ausserhalb der Schule bieten, die Eltern in der Wahrnehmung ihrer Erziehungsaufgabe unterstützen, Kindern, Jugendlichen und Familien Beratung und Unterstützung zur Bewältigung allgemeiner Herausforderungen und schwieriger Lebenslagen anbieten und in konkreten Fällen von Gewalt an Kindern und Jugendlichen intervenieren.

Zudem definiert die KKJF in ihren Standards von 2008 die Kinder- und Jugendpolitik als:¹¹

- eine Politik *für* Kinder und Jugendliche (Schutz, Prävention, Förderung und Information);
- eine Politik *mit* Kindern und Jugendlichen (Beteiligung an von Erwachsenen initiierten Prozessen);
- eine Politik *von* Kindern und Jugendlichen (direkte Interessenvertretung).

Die Kinder- und Jugendpolitik kann daher folgendermassen zusammengefasst werden.

Definition¹²

Die Kinder- und Jugendpolitik «gewährleistet den Schutz, das Wohlergehen und die soziale Integration aller Kinder und Jugendlichen mittels öffentlicher Tätigkeiten, Massnahmen und Einrichtungen, um so die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten zu fördern und ihren Interessen und Bedürfnissen gerecht zu werden, unabhängig von Geschlecht, sozialer Zugehörigkeit, Herkunft oder Behinderung.»

Es geht folglich darum, differenzierte Politiken mit vielfältigen Instrumenten und Zielen zu formulieren – im Wissen, dass Kinder und Jugendliche keine homogene Gruppe bilden, sondern sich durch das Alter, das Geschlecht, die soziale Schicht und Herkunft sowie durch ihre individuellen Fähigkeiten und Eignungen unterscheiden.

Drei Eigenschaften charakterisieren die Kinder- und Jugendpolitik: der Schutz, die Förderung und die Partizipation.

11 Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung (KKJF), Standards der Kinder- und Jugendförderung Schweiz, Positionspapier, Mai 2008 und Januar 2010, S. 5.

12 Bundesrat (2008), op.cit., S. 4 ff.

Die vorliegenden Empfehlungen betreffen zur Hauptsache die Kinder- und Jugendpolitik im engeren Sinn und beschäftigen sich – wenn notwendig – mit bestimmten Aspekten der Kinder- und Jugendpolitik im weiteren Sinn, insbesondere wenn es um die Kinderrechte geht.

3.2 DIE BEGRIFFE «KINDER» UND «JUGENDLICHE»

Gemäss der Kinderrechtskonvention (KRK)¹³ ist jeder Mensch unter 18 Jahren ein Kind. Die Präambel dieser Konvention legt dar, dass das Kind vor und nach der Geburt eines angemessenen rechtlichen Schutzes bedarf.

Die schweizerische Rechtsordnung kennt verschiedene Definitionen der Begriffe «Kinder» und «Jugendliche». Im Sinne des Zivilgesetzbuches (ZGB)¹⁴ ist eine Person volljährig, wenn sie das 18. Lebensjahr zurückgelegt hat. Bis zu diesem Alter gilt sie als Kind. Das ZGB sieht vor, dass die Unterhaltspflicht der Eltern bis zur Volljährigkeit des Kindes dauert. Hat es bei seiner Volljährigkeit jedoch noch keine angemessene Ausbildung, so haben die Eltern soweit möglich für seinen Unterhalt aufzukommen, bis eine entsprechende Ausbildung abgeschlossen werden kann.¹⁵ Es gilt hier die Erklärung 2015 zu den gemeinsamen bildungspolitischen Zielen für den Bildungsraum Schweiz der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) und des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) zu erwähnen.¹⁶ Diese Erklärung zielt unter anderem darauf ab, dass 95 % der 25-Jährigen über einen Abschluss der Sekundarstufe II verfügen.

Das Strafrecht unterscheidet zwischen Kindern und Jugendlichen. Im Jugendstrafgesetz (JStG)¹⁷ endet die Kindheit im Alter von 10 Jahren. Die 10- bis 18-Jährigen werden als Jugendliche definiert. Das Strafgesetzbuch (StGB)¹⁸ sieht spezifische Bestimmungen für junge Erwachsene zwischen 18 und 25 Jahren vor und schützt das Leben des Kindes auch vor der Geburt¹⁹.

13 Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989, in Kraft für die Schweiz seit 26. März 1997, SR 0.107.

14 Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, SR 210.

15 Art. 277 ZGB.

16 Chancen optimal nutzen, Erklärung 2015 zu den gemeinsamen bildungspolitischen Zielen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren und des eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung, Bern, 18. Mai 2015.

17 Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht (Jugendstrafgesetz) vom 20. Juni 2003, SR 311.1.

18 Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0.

19 Art. 118 bis 121 StGB.

Im Verfassungsrecht und im Verwaltungsrecht werden die Begriffe «Kinder» und «Jugendliche» mehrmals ohne genaue Angaben zur betroffenen Altersgruppe erwähnt; so beispielsweise in Art. 11 der Bundesverfassung (BV). Im Kinder- und Jugendförderungsgesetz (KJFG)²⁰ wird der Begriff «Jugendliche» für Personen bis zum Alter von 25 Jahren verwendet.

In den kantonalen Rechtsordnungen sind die Definitionen ebenfalls uneinheitlich. Einige Kantone definieren die unter 18-Jährigen als Kinder und die 18- bis 25-Jährigen als Jugendliche²¹, andere Kantone bezeichnen alle Personen bis 25 Jahre als Kinder und Jugendliche²². Zudem wird der Begriff «junge Erwachsene» für Personen zwischen 18 und 25 Jahren²³ verwendet.

Die Altersspanne zwischen 18 und 25 Jahren ist infolgedessen Gegenstand von abweichenden Regeln. Diese durch die Identitätsfindung und Ungewissheit geprägte Phase ist aber eine wichtige Etappe im Leben junger Menschen. In der Regel steht der Übergang von Schule und Ausbildung in die Arbeitswelt sowie von einem abhängigen zu einem selbstständigen Leben an. Ihre Perspektiven hängen von ihrer Fähigkeit ab, sich im Spannungsfeld zwischen den Anforderungen der Wissens- und Leistungsgesellschaft sowie den Anreizen einer Erlebnis- und Konsumgesellschaft zu entwickeln. Dazu gehören der Erwerb von adäquaten Bildungsabschlüssen, aber auch die Aneignung von sozialen und persönlichen Kompetenzen sowie der Aufbau von tragfähigen sozialen Beziehungen. Vor besondere Herausforderungen sind diesbezüglich Jugendliche aus bildungsfernen und sozial benachteiligten Schichten sowie auch Jugendliche mit Migrationshintergrund gestellt.²⁴

20 Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendförderungsgesetz) vom 30. September 2011, SR 446.1.

21 Beispiele: Kantone VS, NE und JU.

22 Beispiele: Kantone OW und FR.

23 Beispiel: Kanton BS.

24 Botschaft zum Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendförderungsgesetz) vom 10. September 2010, BBl 2010 6803, S. 6814.

Empfehlungen

In Anbetracht der Entwicklung der sozialen Rahmenbedingungen und im Bestreben, die jungen Menschen in ihr selbstständiges Leben zu begleiten, hat jede Kinder- und Jugendpolitik die Kinder und Jugendlichen zwischen 0 und 25 Jahren zu berücksichtigen.

Bestimmte Leistungen der Kinder- und Jugendpolitik richten sich an die Kinder und Jugendlichen im Allgemeinen, während andere für bestimmte Kinder und Jugendliche – entsprechend ihres Alters oder ihren spezifischen Bedürfnissen – bestimmt sind. Insbesondere sind die verschiedenen Entwicklungsphasen, die Umgebung und der Lebensverlauf der Kinder und Jugendlichen zu berücksichtigen.

Für die Einhaltung der Rechte der Kinder und Jugendlichen, insbesondere in Bezug auf ihre Gesundheit und gute Entwicklung, ist ein spezieller Schutz auch vor der Geburt notwendig.

4 RAHMEN DER KINDER- UND JUGENDPOLITIK

Die schweizerische Kinder- und Jugendpolitik hängt von den Föderalismus- und Subsidiaritätsprinzipien ab. Grundsätzlich liegt sie in der Verantwortung der Kantone und Gemeinden. Diese sind angehalten, Strategien und gesetzgebende Instrumente zu entwickeln, um ihre Kinder- und Jugendpolitik zu planen und zu regeln. Infolgedessen werden hier die wichtigsten rechtlichen Grundlagen sowie die Ziele aufgeführt, die den Rahmen der Kinder- und Jugendpolitik festlegen.

4.1 RECHTSGRUNDLAGEN DER KINDER- UND JUGENDPOLITIK

Die Kinder- und Jugendpolitik stützt sich einerseits auf das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen; KRK)²⁵, die 1997 von der Schweiz ratifiziert wurde, und andererseits auf die Bundesverfassung (BV)²⁶.

Die KRK unterstreicht die Verantwortung der Staaten gegenüber der auf ihrem Territorium lebenden Kinder und fasst die Menschenrechte der wichtigen Bereiche im Leben der Kinder zusammen. Sie anerkennt alle Kinder als eigenständige Personen,

25 Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989, in Kraft für die Schweiz seit 26. März 1997, SR 0.107.

26 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

die über ihre eigenen Ziele und ihren eigenen Willen verfügen. Die KRK betrachtet die Kinder als Rechtssubjekte. Sie enthält 54 Artikel über den Schutz, die Förderung und die Partizipation und gliedert sich um vier wichtige Rechte: die Nichtdiskriminierung, das übergeordnete Kindesinteresse, die Mitwirkungsrechte sowie das Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung.

Art. 11 Abs. 1 BV gewährleistet Kindern und Jugendlichen den Anspruch auf einen besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf die Förderung ihrer Entwicklung. Gemäss Art. 41 Abs. 1 Bst. f BV setzen sich der Bund und die Kantone in Ergänzung zur persönlichen Verantwortung und zu privaten Initiativen dafür ein, dass ein Jeder und eine Jede sich entsprechend seiner/ihrer Fähigkeiten aus- und weiterbilden kann. Dieses soziale Ziel wird durch Art. 41 Abs. 1 Bst. g BV ergänzt, wonach Bund und Kantone beauftragt sind, sich für die Förderung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen hin zu selbstständigen und sozial verantwortlichen Personen sowie für ihre soziale, kulturelle und politische Integration einzusetzen. Art. 67 Abs. 1 BV sieht vor, dass der Bund und die Kantone bei der Erfüllung ihrer Aufgaben den besonderen Förderungs- und Schutzbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen Rechnung tragen.

Mehrere Gesetze und Verordnungen des Bundes sind für die Kinder und Jugendlichen ebenfalls von besonderer Bedeutung:

- Das Zivilgesetzbuch (ZGB)²⁷ formuliert die allgemeinen Grundsätze in Bezug auf den Status des Kindes, auf die Verwandtschaft, die Familie und die Elternschaft. Zudem enthält es verschiedene Artikel über die Verantwortung des Staates, wenn das Wohlergehen des Kindes von seinen Eltern oder seinen gesetzlichen Vertretern nicht sichergestellt wird oder werden kann (z. B. Art. 307–317 ZGB).
- Das Schweizer Strafgesetzbuch (StGB)²⁸ enthält verschiedene Bestimmungen, die auf die Gewährleistung der harmonischen Entwicklung eines Kindes abzielen und sicherstellen sollen, dass es vor dem Erreichen der erforderlichen Reife keine sexuellen Handlungen vornimmt (z. B. Art 122 ff., 187 ff., 213 und 219 StGB).
- Das Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht (JStG)²⁹ formuliert den Schutz und die Erziehung der Minderjährigen als wegleitende Grundsätze und legt besondere Aufmerksamkeit auf ihre Lebens- und Familienverhältnisse sowie auf die Entwicklung ihrer Persönlichkeit.

27 Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, SR 210.

28 Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0.

29 Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht vom 20. Juni 2003, SR 311.1.

- Das Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (OHG)³⁰ verlangt von den Kantonen die Bereitstellung von Beratungsstellen, die Opfern solange erforderlich eine medizinische, psychologische, soziale, materielle und juristische Soforthilfe anbieten.
- Das Kinder- und Jugendförderungsgesetz (KJFG)³¹ zielt auf ein grösseres Engagement des Bundes in der Kinder- und Jugendpolitik ab.
- Für die Kinder und Jugendlichen sind auch bestimmte Verordnungen von grosser Bedeutung, wie zum Beispiel die Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO)³², die Verordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte³³, die Verordnung über die Adoption (AdoV)³⁴ oder die Verordnung über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMV)³⁵.

4.2 ZIELE DER KINDER- UND JUGENDPOLITIK

Basierend auf der Kinderrechtskonvention, der Bundesverfassung und der Definition des Bundesrates im Bereich Kinder- und Jugendpolitik, ist hervorzuheben, dass jede kantonale Kinder- und Jugendpolitik die folgenden Ziele anstreben soll:

4.2.1 Förderung

Ziel

Kinder und Jugendliche kommen in Genuss von Rahmenbedingungen, die ihnen ermöglichen, ihre Fähigkeit zum Zusammenleben, ihr gesellschaftliches Engagement, ihre Kreativität und Selbstständigkeit zu entwickeln und damit zu unabhängigen und sozial verantwortlichen Personen heranzuwachsen.

30 Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz) vom 23. März 2007, SR 312.5.

31 Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendförderungsgesetz) vom 30. September 2011, SR 446.1.

32 Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern vom 19. Oktober 1977, SR 211.222.338.

33 Verordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte vom 11. Juni 2010, SR 311.039.1.

34 Verordnung über die Adoption vom 29. Juni 2011, SR 211.221.36.

35 Verordnung über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug vom 21. November 2007, SR 341.1.

Kommentar

Die Förderung der Entwicklung der Kinder und Jugendlichen beinhaltet namentlich, ihnen das Heranwachsen zu ermöglichen. Dabei sollen einerseits Selbstachtung, Achtung gegenüber Anderen, gegenseitiges Verständnis, Solidarität und andererseits Unabhängigkeit und Autonomie vermittelt werden.

Die Betreuung, Erziehung und Bildung im familiären und ausserfamiliären (bspw. im schulischen und ausserschulischen) Umfeld sind voneinander abhängig, beeinflussen sich gegenseitig und spielen eine wichtige Rolle.

Die von den Kantonen, Gemeinden oder Institutionen organisierten Fördertätigkeiten und -projekte sind wichtig und notwendig. Sie ermöglichen eine verstärkte Partizipation der Kinder und Jugendlichen, die Entwicklung ihrer Ressourcen und Kompetenzen sowie die Förderung ihrer Sozialisierung und ihres Wohlergehens. Die Fördertätigkeiten und -projekte haben das Interesse der Kinder, Jugendlichen und ihrer Familien zu berücksichtigen, sie vor bestimmten Gefahren zu schützen und ihr Gefühl, einen Beitrag zur Schaffung einer nachhaltigen, offenen und vielfältigen Gesellschaft leisten zu können, zu verstärken.³⁶

Mit dem Ziel einer effizienten Förderung, die den Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen in allen Regionen der Schweiz entspricht, hat die KKJF 2008 Normen für «Best Practices» in diesem Bereich erarbeitet.³⁷

4.2.2 Partizipation

Ziel

Das Recht aller Kinder und Jugendlichen auf Partizipation, die freie Meinungsäußerung und die Anhörung in allen sie betreffenden Angelegenheiten ist gewährleistet und wird von den Kantonen und Gemeinden angewandt.

Kommentar

Der Begriff «Partizipation» wird verwendet, um andauernde Prozesse zu beschreiben, die den Informationsaustausch und den Dialog zwischen Kindern und Erwachsenen beinhalten. Diese Prozesse sollen auf der Grundlage der gegenseitigen Achtung basieren und die Kinder sollen dadurch lernen können, wie ihre Ansichten und die der Erwachsenen berücksichtigt werden und welchen Einfluss sie auf das

36 Beispiel: Art. 4 des Gesetzes betreffend Förder- und Hilfeleistungen für Kinder und Jugendliche (Kinder- und Jugendgesetz, KJG) des Kantons Basel-Stadt vom 10. Dezember 2014.

37 Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung (KKJF), Standards der Kinder- und Jugendförderung Schweiz, Positionspapier, Mai 2008 und Januar 2010.

Ergebnis dieser Prozesse haben.³⁸ Die Kinder und Jugendlichen haben individuelle (in der Schule, Familie und Freizeit) und kollektive Mitspracherechte (Jugendparlament und Kinderbüros).³⁹ Die Kinder und die Jugendlichen haben zudem die Möglichkeit, in allen sie berührenden Gerichts- oder Verwaltungsverfahren entweder unmittelbar oder durch eine Vertretung angehört zu werden.⁴⁰ Zu diesem Zweck sieht Art. 314a^{bis} ZGB vor, dass die Kindesschutzbehörde wenn nötig die Vertretung des Kindes anordnet und als Beistand eine in fürsorgerischen und rechtlichen Fragen erfahrene Person bezeichnet.

Die Kinder und Jugendlichen sind in Bezug auf ihre persönliche Lebenssituation als eigenständige (Rechts-)Subjekte zu verstehen und zu behandeln. Gemäss Art. 314a ZGB ist das Recht auf Anhörung jedem Kind zu gewährleisten, soweit nicht sein Alter oder andere wichtige Gründe dagegen sprechen. Dies bedeutet, dass die Fähigkeit des Kindes, sich eine eigenständige Meinung zu bilden, soweit wie möglich zu prüfen ist. Die Forschung zeigt, dass sich Kinder bereits von einem frühen Alter an eine Meinung bilden können, auch wenn sie sich noch nicht verbal ausdrücken können. Deshalb verlangt die Umsetzung der Partizipation die Anerkennung und die Achtung der nichtverbalen Kommunikationsformen, einschliesslich Spiel, Körpersprache, Mimik, Zeichnen und Malen.⁴¹

2009 verfasste der Kinderrechtsausschuss eine allgemeine Bemerkung, um den Vertragsstaaten der KRK zu helfen, das Ziel «Partizipation» tatsächlich zu erreichen.⁴² Einige Kantone beziehen sich in ihrer Gesetzgebung allgemein auf die Kinderrechtskonvention.⁴³ Andere gewährleisten das Recht auf Anhörung durch die staatlichen Institutionen.⁴⁴ Wieder andere erarbeiteten Empfehlungen, die auf die Stärkung und Weiterentwicklung der Partizipation der Kinder und Jugendlichen abzielen.⁴⁵

38 Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 12 (2009), Das Recht gehört zu werden, CRC/C/GC/12, 20. Juli 2009, S. 4.

39 Bundesrat (2008), op. cit., S. 5.

40 Art. 12 Abs. 2 KRK.

41 Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 12, op. cit., S. 8.

42 Siehe Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 12, op. cit.

43 Artikel 4 des Kinder- und Jugendgesetzes des Kantons Freiburg (KJG) hält bspw. fest: «Der Kanton Freiburg hält sich an die Bestimmungen der Artikel 12–17 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes».

44 Artikel 11b Abs. 3 des Jugendgesetzes des Kantons Tessin (Legge Giovani) hält bspw. fest, dass der Regierungsrat verpflichtet ist, die Resolutionen des kantonalen Jugendparlaments zu beantworten.

45 Beispiel: der Bericht vom 9. Juni 2015, verabschiedet von der Berner Kinder- und Jugendkommission an ihrer Sitzung vom gleichen Tag, zuhanden des Regierungsrates. Dieser hat ihn am 9. Dezember 2015 zur Kenntnis genommen.

4.2.3 Schutz

Ziel

Die Gefährdung der Kinder und Jugendlichen wird, insbesondere durch Präventionsmassnahmen, möglichst vermieden.

Sind die Gesundheit und die körperliche, geistige, moralische oder soziale Entwicklung von einem Kind oder einer/einem Jugendlichen gefährdet, werden die notwendigen Schutzmassnahmen – wenn möglich gemeinsam mit den Eltern – so rasch wie möglich ergriffen.

Kommentar

Die Kantone und Gemeinden sollen im Hinblick auf die Entwicklung der vollen Fähigkeiten aller Kinder und Jugendlichen Präventionsmassnahmen anbieten. Diese richten sich an die Kinder und Jugendlichen selbst, wie auch an die Erziehungsberechtigten – dies mit dem Ziel, deren erzieherische Kompetenzen zu stärken. Die Massnahmen tangieren verschiedene Lebens- und Gesellschaftsbereiche (zum Beispiel die allgemeine Erziehung, die Sexualerziehung, die Mediensensibilisierung, die Sicherheit im Strassenverkehr oder die Prävention von Übergewicht). Nebst generellen Präventionsmassnahmen soll es auch gezielte Massnahmen für Kinder, Jugendliche oder deren Eltern geben, die mit Lebensumständen und besonderen Herausforderungen konfrontiert sind, so dass das Gleichgewicht des Kindes, des Jugendlichen oder der Familie gestört ist.

Damit der Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Gefährdung, Misshandlung, Vernachlässigung und schädlichen Folgen von häuslicher Gewalt gewährleistet ist, sind die Kantone angehalten, gemeinsam mit den Gemeinden ein breites Spektrum an unterschiedlichen Diensten und Angeboten bereitzuhalten und zu koordinieren. Dieses soll eine frühzeitige und bedarfsgerechte Unterstützung bieten.⁴⁶ Die Angebote und Dienste umfassen nicht nur behördliche Interventionen, sondern auch für die Nutzniesserinnen und Nutzniesser frei zugängliche Hilfen. Zu diesem Zweck sehen die Kantone und Gemeinden genügend finanzielle Mittel vor und schaffen Qualitätsstandards.⁴⁷

46 Beispiele: Art. 16 und 17 des Walliser Jugendgesetzes vom 11. Mai 2000.

47 Beispiel: Festlegen einer maximalen Anzahl von Dossiers pro Fachperson für den Kinder- und Jugendschutz, unter Berücksichtigung des Ernstes der Lage.

4.2.4 Übergeordnetes Kindesinteresse⁴⁸

Ziel

Bei allen Massnahmen, die Kinder betreffen – ob sie nun von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden – wird das übergeordnete Kindesinteresse vorrangig berücksichtigt.⁴⁹

Kommentar

Das «übergeordnete Kindesinteresse» ist eines der Grundprinzipien der Kinderrechtskonvention. Es strebt an, dass alle von der Konvention anerkannten Rechte sowie die allgemeine Entwicklung des Kindes sichergestellt sind; dies sowohl auf körperlicher, geistiger, seelischer, moralischer, psychischer oder sozialer Ebene. Das übergeordnete Interesse des Kindes ist bei der Verabschiedung jeder Massnahme, die eine Auswirkung auf Kinder haben kann, zu berücksichtigen. Dies gilt für Entscheidungen der Behörden oder Gerichte in Einzelfällen sowie bei der Erarbeitung von Gesetzen, politischen Strategien, Programmen, Budgets usw.

Der Begriff «übergeordnetes Kindesinteresse» umfasst folgende drei Elemente: ein materielles Recht, das das Kind beanspruchen kann, eine Auslegungsregel der Rechtsbestimmungen und ein Leitprinzip für das Ergreifen von Massnahmen, die das Kind betreffen.

Gemäss Kinderrechtsausschuss ist das übergeordnete Kindesinteresse für jeden Einzelfall und abhängig von der Situation und dem Zeitpunkt zu definieren. Der Ausschuss merkt dazu an, dass das übergeordnete Kindesinteresse ein dynamisches Konzept ist, das eine ständige Entwicklung voraussetzt.⁵⁰

48 Die englische Originalversion der Kinderrechtskonvention verwendet den Ausdruck «the best interest of the child». In der Schweiz wird oft der Begriff «Wohl des Kindes» auf Deutsch oder «bien de l'enfant» auf Französisch verwendet. Weil die Bundesverfassung keinen Artikel über die Kinder- und Jugendpolitik enthält und weil es kein nationales Rahmengesetz zur Kinder- und Jugendpolitik gibt, beziehen sich die vorliegenden Empfehlungen vor allem auf die Kinderrechtskonvention. Aus diesem Grund wird im vorliegenden Dokument der Begriff «übergeordnetes Kindesinteresse» verwendet.

49 Art. 3 KRK.

50 Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkungen Nr. 14 (2013), das Recht des Kindes, dass sein übergeordnetes Interesse vorrangig berücksichtigt wird (Art. 3 Par. 1), CRC/C/GC/14, 29. Mai 2013.

4.2.5 Nichtdiskriminierung

Ziel

Jedes Kind und jede/jeder Jugendliche ist in die Gesellschaft integriert. Sie haben insbesondere Zugang zu ausserschulischen Aktivitäten sowie zu Bildungs-, Gesundheits- und Schutzsystemen.

Die Gleichbehandlung aller in der Schweiz lebenden Kinder und Jugendlichen ist garantiert.

Kommentar

Die Nichtdiskriminierung oder Gleichbehandlung wird von der Bundesverfassung⁵¹ und von der Kinderrechtskonvention anerkannt. Letztere legt folgendes fest: «Die Vertragsstaaten achten die in diesem Übereinkommen festgelegten Rechte und gewährleisten sie jedem ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Kind ohne jede Diskriminierung unabhängig von der Rasse, der Hautfarbe, dem Geschlecht, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen, ethnischen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, einer Behinderung, der Geburt oder des sonstigen Status des Kindes, seiner Eltern oder seines Vormunds/seiner Vormündin. Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Massnahmen, um sicherzustellen, dass das Kind vor allen Formen der Diskriminierung oder Bestrafung wegen des Status, der Tätigkeiten, der Meinungsäusserungen oder der Weltanschauung seiner Eltern, seines Vormunds/seiner Vormündin oder seiner Familienangehörigen geschützt wird.»⁵²

Die Kantone werden aufgefordert, Politiken und Programme zu erarbeiten, welche die soziale, kulturelle und politische Integration aller Kinder und Jugendlichen gewährleisten⁵³ und ihnen einen fairen Zugang zu den verschiedenen Systemen und Leistungen garantieren.

Speziell erwähnt werden sollen hier die die Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund, im Besonderen die unbegleiteten Kinder und Jugendlichen aus dem Asylbereich. Für die Gewährleistung ihrer Gleichbehandlung müssen spezifische Massnahmen, insbesondere in Bezug auf die Betreuung, die Unterbringung und die gesetzliche Vertretung umgesetzt werden. In diesem Zusammenhang sei hier auf die Empfehlungen der SODK zu unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich hingewiesen.⁵⁴

51 Art. 8 BV.

52 Art. 2 KRK.

53 Auf Grundlage von Art. 41 Abs. 1 Bst. f und g BV.

54 Empfehlungen der SODK zu unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich, genehmigt durch die Plenarversammlung der SODK am 20. Mai 2016.

5 **EMPFEHLUNGEN FÜR EINE ERFOLGREICHE KANTONALE KINDER- UND JUGENDPOLITIK**

Mit dem Ziel der Förderung einer nachhaltigen und kohärenten kantonalen Kinder- und Jugendpolitik empfiehlt die SODK den Kantonen, ihre Kinder- und Jugendpolitik zu planen und regeln, Leistungen mit hoher Qualität anzubieten, den Zugang und die Finanzierung klarzustellen und ihre interne Organisation sowie die verschiedenen Zuständigkeiten zu klären.

5.1 **REGELUNGEN UND PLANUNG DER KINDER- UND JUGENDPOLITIK**

Klare Regeln und sachgerechte Planungsinstrumente leisten einen wichtigen Beitrag, um Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Entwicklung jeder Kinder- und Jugendpolitik zu schaffen.

5.1.1 **Regelungen**

Empfehlungen

Für die Transparenz und Förderung der Planung der jeweiligen kantonalen Kinder- und Jugendpolitik empfiehlt die SODK den Kantonen, verbindliche Regeln – vorzugsweise auf rechtlicher Ebene – festzulegen.

Die kantonalen Regelungen sollen förderliche und vorteilhafte Bedingungen für eine harmonische Entwicklung der Kinder und Jugendlichen definieren und auserschulische Lernfelder und Erfahrungen sowie Beratung und Unterstützung im Fall einer Krise oder bei schwierigen Umständen anbieten.

Insbesondere sind zu regeln: die kantonalen Leistungen, welche die Erreichung der Ziele der Kinder- und Jugendpolitik ermöglichen, der Zugang zu diesen Leistungen und deren Finanzierung sowie die dazugehörige Organisation und die Kompetenzen.

Kommentar

Da der Bund in diesem Bereich nicht für die Erlassung von Gesetzen zuständig ist, finden sich auf Bundesebene keine gesetzlichen Bestimmungen über die Organisation und die Leistungen der Kinder- und Jugendpolitik. Das Zivilgesetzbuch dient als Basis für die Anordnung von Leistungen für Kinder und Jugendliche, regelt aber das eigentliche Leistungsangebot nicht.

Der Bundesrat erachtet den bedarfsgerechten Zugang zu einem breit ausgestalteten, öffentlich bereitgestellten, professionellen Grundleistungsangebot für Kinder, Ju-

gendliche und Familien als erforderlich.⁵⁵ Diese Grundleistungen haben auf Bedarfslagen und Unterstützungserfordernisse zu antworten, die grundsätzlich überall in der Schweiz auftreten können. Aufgrund des Schweizer Systems liegt die Bereitstellung und Regelung eines solchen Grundleistungsangebots in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden.

Die SODK stellt den Austausch von bewährten Verfahren sicher und fördert den Kontakt zwischen den Kantonen. Sie unterstützt eine koordinierte Entwicklung der kantonalen Politiken und insbesondere der entsprechenden Rechtsgrundlagen.

5.1.2 Planung

Empfehlungen

Für die Umsetzung eines Systems, das die effektiven Bedürfnisse der Kinder, Jugendlichen und Familien abdeckt, wird den Kantonen empfohlen, ihre Kinder- und Jugendpolitik zu planen.

Es wird daher den Kantonen empfohlen:

- die bestehenden Leistungen – welche sich an Kinder und Jugendliche richten – regelmässig zu erfassen, um eine Informationsgrundlage zu erstellen;
- die lokalen und regionalen Bedürfnisse zu identifizieren, unter Berücksichtigung der Belange und Interessen der Kinder, Jugendlichen und ihrer Familien;
- die Leistungen laufend der Entwicklung der Bedürfnisse der Gesellschaft anzupassen.

Kommentar

Die Planung der Kinder- und Jugendpolitik erfordert die Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen den zahlreichen Akteurinnen und Akteuren, welche die verschiedenen Leistungen erbringen und finanzieren. Sie soll dazu führen, das Angebot zu harmonisieren, Doppelspurigkeiten als auch Lücken zu vermeiden sowie die Effizienz des Gesamtleistungsangebots sicherzustellen. Ein Bericht über die in diesem Bereich umgesetzten Leistungen des Kantons Basel-Landschaft veranschaulicht diese Notwendigkeit. Dieser betont die Bedürfnisse in den Bereichen Koordination und Planung. Er folgert, dass eine stärkere Konzentration der Zuständigkeiten auf kantonaler Ebene die Voraussetzungen dafür schafft, dass das Gesamtangebot im Versorgungsgebiet besser aufeinander abgestimmt, koordiniert und fortlaufend an sich verändernde Bedarfslagen angepasst werden kann.⁵⁶

55 Bundesrat, Gewalt und Vernachlässigung in der Familie: notwendige Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und der staatlichen Sanktionierung, 27. Juni 2012, S. 42.

56 Kinder- und Jugendhilfe im Kanton Basel-Landschaft: Bestandsaufnahme und Entwicklungsperspektiven, Entwurf für das Konsultationsverfahren, 16. September 2010, S. 5.

Zudem verbessert die regelmässig aktualisierte Angebotsübersicht die Informationsqualität für Kinder, Jugendliche und Familien und vereinfacht so den Zugang. Ohne Gesamtüberblick ist es für die Kinder, Jugendlichen und Familien schwierig, sich ein vollständiges Bild über die bereitgestellten Leistungen zu machen. Folglich ist der Zugang zu den Leistungen beschränkt, die Familien im Alltag oder für die Bewältigung von besonderen Schwierigkeiten benötigen, so dass die Hilfe oft zu spät oder gar nicht ankommt.

Die vom BSV zusammen mit der SODK entwickelte elektronische Plattform⁵⁷ ermöglicht einen Überblick über die kantonalen Kinder- und Jugendpolitiken und lädt so die Kantone ein, ihre Leistungen in diesem Bereich zu inventarisieren.

5.2 GRUNDLEISTUNGEN DER KINDER- UND JUGENDPOLITIK

Die Leistungen der Kinder- und Jugendpolitik müssen allen Kindern und Jugendlichen die gleiche Chance gewährleisten, sich zu verwirklichen und zu entwickeln. Dazu sind den Kindern, Jugendlichen und wenn nötig ihren Familien verschiedene Leistungen anzubieten und zugänglich zu machen. Diese Leistungen unterscheiden sich abhängig von den Zielgruppen, der Problematik, der Eingriffsstufe und der Wirkungsweise.

5.2.1 Grundleistungen

Empfehlungen

Für die Gewährleistung einer bedarfsgerechten Versorgung von Kindern, Jugendlichen und ihrer Familien wird den Kantonen empfohlen, die an diese Anspruchsgruppen gerichteten Leistungen rechtlich zu verankern.

Diese Leistungen umfassen die Angebote in den Bereichen Förderung, Partizipation und Schutz.

Im Rahmen ihrer Zuständigkeit legen die kantonalen Behörden die Details dieser Leistungen fest.

Kommentar

Die Leistungen der Kinder- und Jugendpolitik ermöglichen einerseits die Stärkung der Rahmenbedingungen, welche die Lebensqualität der Kinder und Jugendlichen fördern. Sie haben andererseits sowohl während des Entstehens von Problemen als auch bei der Bewältigung ihrer Folgen eine Schutzwirkung. Die Leistungen reduzieren so die individuellen, familiären und sozioökonomischen Risikofaktoren, die zu schwierigen Situationen führen, und richten sich an alle Familien, Kinder und Jugendlichen. Die Leistungen der Kinder- und Jugendpolitik beinhalten nicht nur Förderungs-, Partizipations-, und Präventionsmassnahmen, sondern auch Hilfsangebote, die freiwillig beantragt werden können, sowie Interventionsmassnahmen bei bestehenden oder vermuteten Kindeswohlgefährdungen.

Auf die Wichtigkeit von umfassenden Leistungen für Kinder, Jugendliche und ihre Familien wurde mehrfach hingewiesen.⁵⁸ Es steht jedem Kanton frei, die Leistungen entsprechend seiner Organisation zu verfügen. Basierend auf den Leistungskatalog des Bundesratsberichts von 2012⁵⁹, der von der KKJS und der KKJF ergänzt wurde⁶⁰, wird in der Folge ein Inventar der Grundleistungen als Beispiel aufgeführt.

Beispiel für die Grundleistungen einer kantonalen Kinder- und Jugendpolitik:

Sensibilisierung auf die Kinderrechte

Förderung und Partizipation

- Kinder- und Jugendarbeit
- familien- und schulergänzende Kinderbetreuung
- Elternbildung
- soziale und politische Förderung durch verschiedene Mitwirkungsformen
- Anpassung der Lebenswelt an die Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen

58 Bundesrat (2012), op. cit., S. 22.

59 Dieses Inventar gründet auf dem von Prof. Stefan Schnurr im Rahmen des Berichts des Bundesrats vom 27. Juni 2012 erarbeiteten Leistungskatalog, Gewalt und Vernachlässigung in der Familie: notwendige Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und der staatlichen Sanktionierung, S. 22. Der Leistungskatalog wurde von der KKJS und der KKJF an ihren jeweiligen Jahrestagungen in den Jahren 2014 und 2015 ergänzt.

60 Die Definition der verschiedenen Leistungen findet sich in Anhang 6.1 dieses Dokuments.

Schutz

Präventionsmassnahmen

- In den verschiedenen Lebens- und Gesellschaftsbereichen (z. B. Gesundheit, Medien, Gewalt, Verkehr, usw.)

Beratung und Unterstützung im Alltag und in schwierigen Lebenslagen

- Beratung und Unterstützung für Kinder und Jugendliche
- Beratung und Unterstützung für Eltern und Personen, die für Kinder/Jugendliche sorgen, sowie für Nahestehende
- Schulsozialarbeit und aufsuchende Kinder- und Jugendarbeit («Streetwork»)
- Leistungen für die Integration der Jugendlichen in die Arbeitswelt

Ergänzende Erziehungshilfen

- Aufsuchende Familienarbeit: Sozialpädagogische Familienbegleitung
- Heimerziehung oder Familienpflege
- Unterstützungsangebote für Eltern, für Personen, die für Kinder/Jugendliche sorgen, oder für Nahestehende mit besonderen Lasten oder Anforderungen

Diese Grundleistungen sollen abhängig von der Zugänglichkeit einer Leistung und der Intensität des Eingriffs in das soziale Umfeld der Kinder und Jugendlichen definiert werden. Es handelt sich dabei um Vorschläge für die Kantone, die sie an die spezifischen Situationen anpassen können. Die Liste ist nicht abschliessend. Jeder Kanton kann weitere Leistungen festlegen, die er für notwendig hält und die seinen geografischen, kulturellen und historischen Besonderheiten entsprechen.

5.2.2

Qualität der Leistungen

Empfehlungen

Die SODK empfiehlt den Kantonen, qualitativ hochstehende Leistungen anzubieten und ein modernes Qualitätssicherungssystem zu etablieren.

Kommentar

Folgende Instrumente ermöglichen die Verbesserung der Qualität der Leistungen:⁶¹

- **Die Vielfalt der Leistungen:** Die Leistungen der Kinder- und Jugendpolitik basieren auf den kulturellen, musischen, sportlichen und sozialen Bedürfnissen der Kinder, Jugendlichen und ihrer Familien. Sie leisten einen Beitrag zur Bereicherung und Vielseitigkeit der Freizeit, zur Förderung der persönlichen und kollektiven Entfaltung sowie zur Chancengleichheit für den Zugang zu Information, Bildung, sozialer und beruflicher Eingliederung der Kinder und Jugendlichen. Die Leistungen der Kinder- und Jugendpolitik sollen zudem die gesellschaftlichen Akteurinnen und Akteure mobilisieren (z. B. die Dienststellen des Kantons und der Gemeinden, die Schulen, die Vereine, die öffentlichen Stellen, die Familien, die Kinder und die Jugendlichen), um insbesondere die Ressourcen der Gemeinschaft zu würdigen und das Zusammenleben zu fördern.
- **Leistungsbeurteilung:** Die Leistungen müssen regelmässig beurteilt werden, um sicherzustellen, dass sie einem Bedürfnis entsprechen und dass sie effizient und nachhaltig sind.
- **Information und Zugänglichkeit der Leistungen für die Kinder, Jugendlichen und ihre Familien:** Die Leistungen müssen bekannt sein und sich an der Lebenswelt der Kinder, der Jugendlichen und ihrer Familien orientieren. Zum Beispiel müssen sie an geeigneten Orten und Zeiten vorgeschlagen sein, möglichst in der näheren Umgebung, unbürokratisch und zeitnah zur Verfügung stehen sowie finanziell erschwinglich sein. Zum anderen muss dafür gesorgt werden, dass die Kinder, Jugendlichen und ihre Familien in psychosozialen Risikosituationen erreicht werden.
- **Frühe Förderung:** Um die motorischen, sprachlichen, sozialen und kognitiven Fähigkeiten zu fördern, sollen die selbstbildenden Aktivitäten von Kleinkindern in ihrem natürlichen Lebensumfeld anerkannt und unterstützt werden. Die Frühförderung umfasst alle Angebote sowohl inner- als auch ausserhalb der Familie, welche sich an die Altersgruppe von der Geburt bis und mit Kindergarten Eintritt richten. Sie umfasst sowohl die familienergänzende Kinderbetreuung (Kindertagesstätten, Krippen, Tagesfamilien etc.) wie auch die Elternberatung, Elternbildungskurse, soziokulturelle Begegnungszentren für Familien mit Kleinkindern sowie aufsuchende, niederschwellige lebens- und wohnortnahe Angebote.⁶²
- **Partizipation und Einhaltung des Rechts auf Anhörung:** Kinder und Jugendliche haben das Recht, sich in allen sie berührenden Angelegenheiten frei zu äussern. Ihre Meinung ist angemessen und entsprechend ihrem Alter und ihrer Reife zu berücksichtigen. Dies setzt voraus, dass sie hinreichend über ihre Rechte informiert sind.

61 Weitere Details siehe Bundesrat (2012), op.cit., S. 30ff.

62 Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren, Empfehlungen zur familienergänzenden Betreuung im Frühbereich, Juni 2011, S. 24.

- **Aus- und Weiterbildung der Leistungserbringer:** Im Rahmen der Kinder- und Jugendpolitik und ihren Schnittstellen zum Gesundheits-, Bildungs- sowie Polizei- und Justizsystem ist eine Vielzahl von Fachkräften unterschiedlicher Disziplinen tätig. Eine qualitativ fundierte Aus- und Weiterbildung dieser Fachkräfte trägt wesentlich zur Qualitätssicherung ihrer Leistungen bei.
- **Früherkennung von Kindsmisshandlung, Vernachlässigung, Gewaltaussetzung sowie professionelle Intervention:** Mängel und Gefährdungen von Kindern und Jugendlichen müssen frühzeitig wahrgenommen werden. Auf Basis der vorliegenden Erkenntnisse sollen die Fachpersonen angemessen, kompetent, koordiniert und auch rasch handeln. Daher ist die Aus- und Weiterbildung der mit dem Schutz der Kinder und Jugendlichen beauftragten Akteurinnen und Akteure sowie der anderen Fachpersonen aus dem Gesundheits-, Sozial- und Bildungsbereich besonders wichtig.
- **Eine validierte Einschätzungs- und Interventionsmethodologie:** Die Abklärung und die Fallführung sind in Bezug auf die Leistungen qualitätssichernde Instrumente.

Die **Abklärung** bezeichnet diejenigen Aktivitäten, die darauf ausgerichtet sind, eine als problematisch wahrgenommene Situation in all ihrer Komplexität zu erfassen, zu verstehen und zu beurteilen, damit begründete Entscheidungen getroffen werden können. Drei typische Anlässe rechtfertigen eine Abklärung: (1) eine Person wendet sich selbst an eine Fachstelle oder eine zuständige Behörde und signalisiert, dass sie (bzw. ihre Familie) sich in einer Problemsituation befindet und Hilfe braucht; (2) eine Fachstelle hat im Kontakt mit einem jungen Menschen oder einer Familie den Eindruck, dass die Situation diffus ist und einer weiteren Klärung bedarf; (3) die zuständige Behörde erhält Hinweise auf das Vorliegen einer Kindeswohlgefährdung.

Zeigt die Abklärung ein Schutzbedürfnis auf, müssen die notwendigen Massnahmen aktiv, strukturiert, geplant und unverzüglich ergriffen werden. Dieses Vorgehen wird **Fallführung** genannt. Die den Fall führende Fachperson organisiert und koordiniert den Prozess der Leistungserbringung. Sie sorgt dafür, dass Entscheide getroffen und umgesetzt werden. Die Fachperson gewährleistet, dass die von ihr betreuten Personen in den Genuss von bedarfsgerechten Leistungen kommen, dass die Aufträge an Leistungserbringer/innen klar formuliert werden und koordiniert sie bei Bedarf. Sie prüft, ob die von bestimmten Leistungen erwarteten Wirkungen eintreten und achtet darauf, ob diese bei Bedarf angepasst werden müssen bzw. beendet werden können. Die den Fall führende Fachperson ist ausserdem der/die vertraute Ansprechpartner/in des Kindes, Jugendlichen und/oder der Eltern und begleitet diese im Gesamtprozess.⁶³

63 Bundesrat (2012), op. cit., S. 28 und 29.

5.2.3 Zugang zu den Leistungen

Empfehlungen

Es wird den Kantonen empfohlen, den Zugang zu den freiwilligen Massnahmen verbindlich zu regeln, das Verhältnis zwischen den freiwilligen und den durch eine Behörde angeordneten Massnahmen zu klären und die Prinzipien der Verhältnismässigkeit und der Subsidiarität zu respektieren.

Der Anspruch auf Leistungen kann auf drei verschiedene Arten geltend gemacht werden: durch spontane Anfrage, durch einvernehmliche Inanspruchnahme oder durch zwingende Anordnung.

Die Zugangsbedingungen zu den Leistungen sind entsprechend den Bedürfnissen des betroffenen Kindes oder der/des Jugendlichen zu definieren.

Kommentar

Der Zugang zu den Leistungen ist wichtig. Er erfolgt hauptsächlich auf drei Arten:⁶⁴

- durch spontane Anfrage: «Alle Personen, die einer bestimmten Ziel- oder Anspruchsgruppe angehören, haben freien Zugang zur Leistung und können diese autonom nachfragen und in Anspruch nehmen.» Die Betroffenen entscheiden sich hier von sich aus für die Inanspruchnahme einer bestimmten Leistung.
- durch einvernehmliche Inanspruchnahme: «Eine autorisierte Stelle (Behörde, Fachstelle, Fachdienst) entscheidet, dass einer Person (bzw. Personen oder einer Familie) Zugang zu einer oder mehreren Leistungen zu gewähren ist. Diesem Entscheid geht in der Regel die fachliche Einschätzung über einen vorliegenden Bedarf («Indikation») und/oder eine vorliegende Anspruchsberechtigung voraus.»
- durch zwingende Anordnung: «Die behördlichen oder gerichtlichen Entscheidungen und Anordnungen können sich auf zwei Sachverhalte beziehen: zum einen auf die Rechte und Pflichten der Eltern im Umgang mit dem Kind (z. B. Obhut, Sorgerecht, Erziehungsaufsicht, bestimmte Handlungen und Unterlassungen); zum anderen können sie die Verpflichtung auf die Inanspruchnahme von Leistungen beinhalten, von denen mit guten Gründen angenommen werden kann, dass sie der Abwendung von Gefährdungen des Kindeswohls bzw. dessen Wiederherstellung dienen.»

Dabei gelten die Prinzipien der **Verhältnismässigkeit** und der **Subsidiarität**. Die Modalitäten und das Ausmass einer Leistung werden durch das individuelle Bedürfnis bestimmt. Der Entscheid der Behörde ist nur notwendig, wenn die erforderliche Hilfe auf keine andere Art erbracht werden kann, weil die gesetzlichen Erziehungs-

64 Bundesrat (2012), op. cit., S. 29 f.

berechtigten die Hilfe zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht akzeptieren wollen oder können. Bei einem Unterstützungsprozess geht es folglich darum zu prüfen, ob die Bedingungen für die Anordnung einer Massnahme erfüllt sind. Wenn eine Leistung nicht durch den Entscheid der Behörde verfügt werden muss (weil die Eltern die Massnahme akzeptieren), heisst das aber nicht, dass diese Leistung für die Unterstützung und die Förderung des Kindes nicht notwendig und ihre (auch teilweise) Finanzierung durch das Gemeinwesen nicht rechtmässig ist.

5.2.4 Finanzierung der Leistungen

Empfehlungen

Die SODK empfiehlt den Kantonen die Fragen zur Kostenübernahme der freiwilligen Leistungen und der von einer Behörde angeordneten Massnahmen zu regeln.⁶⁵

Diese Regeln haben den Grundsatz der Gleichbehandlung einzuhalten, einen fairen, niederschweligen Zugang zu gewährleisten und eine optimale Entscheidung zu ermöglichen, die sich an den Bedürfnissen des Kindes oder des Jugendlichen orientiert.

Kommentar

Eine Kinder- und Jugendpolitik muss insbesondere einen vereinfachten Zugang zu den Angeboten und Dienstleistungen bewirken, die Ressourcen der Kinder, Jugendlichen und ihrer Familien konsolidieren, ihre Lasten mindern und ihr Potenzial stärken, um Herausforderungen entgegenzutreten. Da der Zugang zu den freiwilligen Leistungen auf gesetzlicher Ebene noch wenig verankert ist und klare und kohärente Regeln für die Kostenübernahme fehlen, erscheint die von einer Behörde angeordnete Massnahme oft als einfachste Alternative, auch wenn sie den Prinzipien der Verhältnismässigkeit und der Subsidiarität widerspricht.

Dies ist eine Besonderheit des Schweizer Systems: Einzig die von einer Behörde verfügbaren Massnahmen sind auf gesetzlicher Ebene klar geregelt und im ganzen Land institutionell gewährleistet. Der Zugang zu Leistungen, die im Einverständnis zwischen Familien und Fachstellen (oder Fachpersonal) entschieden werden und auf der Zusammenarbeit gründen, ist hingegen nur wenig reglementiert, gegebenenfalls in Vorschriften und kantonalen Verordnungen. Er hängt folglich weitgehend von informellen Regeln und der lokalen Praxis ab. Es gibt grosse Unterschiede zwischen den Regionen, was den Zugang zu den Leistungen für Familien angeht. Dieser hängt von der Situation oder der Art ab, wie die Finanzierung der entsprechenden Leistung zwischen der Familie und dem Gemeinwesen (Kanton, Gemeinde) aufgeteilt ist.

65 Siehe BGE 5A_979/2013 vom 28. März 2014 sowie die Empfehlungen der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) vom 24. April 2014 «Der Einbezug von Sozialhilfebehörden in die Entscheidungsfindung der Kinderschutzorgane».

Angesichts der mangelnden verbindlichen Regeln in diesem Bereich spielen die finanziellen Entscheidungskriterien eine zu wichtige Rolle. Die Berücksichtigung des Kindeswohls, die als Grundsatz in der Verfassung⁶⁶ verankert ist, beschränkt sich aber nicht auf die Vergabeentscheidungen von zivilrechtlichen Massnahmen. Vielmehr hat das übergeordnete Interesse des Kindes auch bei der Definition der Zugangsbedingungen zu den Leistungen als Grundlage zu dienen.

5.3 ORGANISATION UND ZUSTÄNDIGKEITEN DER KANTONE

Empfehlungen

Die Kantone sind für die Entwicklung, Planung und Koordination der Kinder- und Jugendpolitik zuständig und gewährleisten ihre Umsetzung.

Die SODK empfiehlt den Kantonen:

- die Bedingungen für ein bedarfsgerechtes Gesamtleistungsangebot – das die Grundsätze Schutz, Förderung und Partizipation gleichermaßen berücksichtigt – zu regeln;
- Verfahren und Strukturen zu gewährleisten, welche die Koordination der Aufgaben in der Kantonsverwaltung sowie zwischen dem Kanton und seinen Gemeinden ermöglicht;
- die verschiedenen Rollen und Aufgaben in einer Rechtsgrundlage oder einem entsprechenden Konzept zu verankern, um die Transparenz zu gewährleisten und die Zuständigkeiten der verschiedenen kantonalen Strukturen zu klären, die sich um Kinder- und Jugendfragen kümmern;
- wenn der Kanton oder seine Gemeinden die Leistungen nicht selber umsetzen, Verträge mit sachkundigen Organisationen abzuschliessen und ihre Tätigkeiten zu überwachen;
- notwendige Finanz- und Personalressourcen vorzusehen.

Kommentar

In zahlreichen Kantonen sind verschiedene Departemente und Ämter für das Angebot im Bereich Kinder und Jugend zuständig. Dies erschwert die Koordination, Planung und Verwaltung eines bedarfsgerechten Angebots. Um das Leistungsangebot bestmöglich auf die Bedürfnisse auszurichten, müssen die lokale und regionale Ausgangslage, die Situation und Anliegen möglicher Nutzniesserinnen und Nutzniesser, das bereits vorhandene Angebot in einem bestimmten Bereich und die entwickelten Zusammenarbeitsstrukturen bekannt sein. Wenn die Zuständigkeiten verzettelt sind und kein angemessener Austausch zwischen den für die Finanzierung zuständigen Behörden, den Kostenträgern, den Leistungserbringern und Nutzniesserinnen und Nutzniessern besteht, ist die Planung eines bedarfsorientierten Angebots nicht möglich. Die Planung wird zudem verunmöglicht, wenn die Ressourcen fehlen, um die Bedürfnissituation und die Angebotsstruktur zu beobachten (Statistiken, Fachpersonal).

Angesichts der Vielzahl der Leistungen im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik scheinen professionelle Strukturen für die Zusammenarbeit und Koordination unumgänglich. Diese haben zudem den Vorteil, den Nutzniesserinnen und Nutzniessern einen einfachen und transparenten Zugang zu den Leistungen zu bieten. Tatsächlich ist es wichtig, dass die Kinder und Jugendlichen sowie die mit ihrer Erziehung beauftragten Personen sich an ein integriertes Kinder- und Jugendsystem wenden können, mit dem sie die ihnen entsprechenden Angebote und Institutionen leicht finden, ohne von Stelle zu Stelle wandern zu müssen oder von Amt zu Amt geschickt zu werden.

Beim Errichten eines benutzerfreundlichen Angebots besteht die erste Etappe in der Klärung der folgenden Fragen: Welche Stelle ist für die Koordination welcher Fälle verantwortlich und welche Stelle übernimmt die Verwaltung welcher Fälle? Ein gemeinsames Verständnis der Übernahme und Delegation der Verantwortung trägt zu einer effizienten und vertrauensvollen Zusammenarbeit der Fachpersonen, zur guten Information der Nutzniesserinnen und Nutzniesser sowie zur Effizienz der Massnahmen bei.⁶⁷

⁶⁷ Schnurr Stefan, Kinder- und Jugendhilfe nach der Neuorganisation im Kindes- und Erwachsenenschutz, Aussprachepapier für die KKJS, 18. Mai 2015 (auf www.sodk.ch).

6 ANHANG

6.1 ERKLÄRUNGEN ZU DEN GRUNDLEISTUNGEN

Die in Kapitel 5.2.1 dieser Empfehlungen aufgeführten Leistungen sind – in Übereinstimmung mit der von der elektronischen Plattform verwendeten Terminologie über die Kinder- und Jugendpolitik⁶⁸ – folgenderweise definiert:

Kinder- und Jugendarbeit

Unter Kinder- und Jugendarbeit werden ausserschulische Aktivitäten mit Kindern und Jugendlichen verstanden. Es handelt sich dabei um verschiedene Aktivitäten wie Freizeitaktivitäten, musisch-kulturelle und sportliche Tätigkeiten und Veranstaltungen, Formen der politischen, kulturellen und ästhetischen Bildung sowie Projekte zur Mitwirkung am öffentlichen und politischen Leben. Es haben sich zwei Grundformen der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen herausgebildet: die offene Kinder- und Jugendarbeit sowie jene über Verbände.

Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung

Der Begriff bezeichnet die in öffentlicher Verantwortung erbrachten familien- und schulergänzenden Angebote der Betreuung, Erziehung und Bildung von Kindern in Kindertagesstätten (v. a. Krippen) sowie in Horten, an Mittagstischen, in Tageschulen und Tagesfamilien.⁶⁹

Die familien- und schulergänzende Betreuung hilft nicht nur, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben zu verbessern, sie eröffnet den Kindern und Jugendlichen auch erweiterte Gelegenheiten der Bildung und Entwicklung. Zudem können Angebote der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung die Bildungs- und Teilhabechancen von sozial benachteiligten Kindern und Jugendlichen verbessern.

Elternbildung

Die Elternbildung besteht sowohl in der Vermittlung von Kenntnissen, als auch in der Stärkung der Kompetenzen (Empowerment) der Personen, die erzieherische Aufgaben wahrnehmen. Sie erfolgt in erster Linie in Gruppen, wird von ausgebildeten Leitenden erteilt und deckt alle Aspekte der Erziehung und des Familienlebens ab.

68 www.kinderjugendpolitik.ch, Aufschaltung geplant für Sommer 2016.

69 Siehe Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren, Empfehlungen zur familienergänzenden Betreuung im Frühbereich, 24. Juni 2011.

Soziale und politische Förderung durch verschiedene Mitwirkungsformen

Unter sozialer und politischer Förderung werden alle Mittel verstanden, die den Kindern und Jugendlichen die Beteiligung am sozialen und politischen Leben ermöglichen. Dazu gehören beispielsweise die Unterstützung von kulturellen, künstlerischen, sportlichen oder anderen Projekten, die Durchführung von Umfragen oder das Einsetzen von Kinder- und Jugendparlamenten.

Anpassung der Lebenswelt an die Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen

Diese Leistungen zielen darauf ab, die Lebensräume der Kinder und Jugendlichen an die Entwicklung der Gesellschaft anzupassen. Dies unter Berücksichtigung ihrer Bedürfnisse (zum Beispiel: öffentlicher Raum, Wohnquartiere, Angebote im Bereich Mobilität, Schulwege, virtuelle Räume usw.)

Beratung und Unterstützung für Kinder und Jugendliche

Die Beratungs- und Unterstützungsleistungen für Kinder und Jugendliche sollen diesen helfen, schwierige Situationen, Probleme und Krisen zu bewältigen. Grundsätzlich sind diese Angebote frei zugänglich. Die meisten Beratungsangebote richten sich unspezifisch an alle Kinder und Jugendlichen. Es gibt aber auch Angebote, die sich auf bestimmte Probleme spezialisieren (wie Abhängigkeiten oder Essstörungen).

Beratung und Unterstützung für Eltern, Erziehungsverantwortliche und den Kindern und Jugendlichen nahestehende Personen

Die Beratungs- und Unterstützungsangebote für Eltern sollen diesen helfen, die Probleme in Bezug auf die Elternschaft und das Familienleben zu meistern. Sie umfassen verschiedene Leistungen, wie allgemeine Beratungsangebote (Familien- oder Erziehungsberatung) und Leistungen zu speziellen Themen (wie Beratung von Müttern und Vätern von Säuglingen und Kleinkindern, Beratung bei Beziehungsproblemen, Hilfe beim Alimenteninkasso, Beratung bei Adoptionsfragen usw.).

Schulsozialarbeit

Die Schulsozialarbeit ist ein Angebot, das jenes der Schule ergänzt und den Kindern und Jugendlichen sowie den Eltern, dem Lehrpersonal und der Leitung von Einrichtungen bei sozialen Problemen zur Verfügung steht. Sie ist ein unabhängiges Beratungsorgan. Ihre Zusammenarbeit mit der Schule ist formalisiert und institutionalisiert.

Aufsuchende Kinder- und Jugendarbeit («Streetwork»)

Die Streetworker vermitteln zwischen den Jugendlichen und den Einrichtungen. Sie stellen die Präsenz auf der Strasse, eine erzieherische Begleitung und eine Betreuung sicher, die den Dialog, den Austausch und die Integration fördern. Ihr Auftrag besteht in der Einführung und Förderung von kollektiven und gemeinschaftlichen Aktivitäten in den Quartieren. Die Streetworker sind in sensiblen Gebieten und an Orten, an denen sich Jugendliche versammeln, im Einsatz.

Leistungen in Bezug auf die Integration der Jugendlichen in die Arbeitswelt

Die Leistungen in Bezug auf die Integration der Jugendlichen in die Arbeitswelt umfassen alle Massnahmen zur frühzeitigen Betreuung von Jugendlichen mit einem Ausgrenzungsrisiko, welche ihnen durch die Integration in eine Berufsausbildung – und in der Folge durch die Rückkehr zur Selbstständigkeit – einen Lebensentwurf bieten.⁷⁰

Aufsuchende Familienarbeit: Sozialpädagogische Familienbegleitung

Mit dem Begriff der aufsuchenden Familienarbeit werden ambulante Leistungsformen bezeichnet, die in der Wohnung bzw. im Wohnumfeld von Familien stattfinden und primär auf eine Unterstützung der elterlichen Erziehungs- und Kommunikationsfähigkeiten zielen. Die aufsuchende Familienarbeit leistet eine auf längere Dauer angelegte, intensive Unterstützung von Familien, welche sich an der spezifischen Familienkonstellation und der Lebenslage der Familie orientiert (z. B. eine prekäre oder unzureichende Betreuung, Förderung oder Versorgung von Heranwachsenden, physische und/oder psychische Gewalt oder eine durch Krankheit, Trennungs- oder Scheidungskrise, Armut, Arbeitslosigkeit oder Überschuldung verursachte destabilisierte Familiensituation).

Heimerziehung und Familienpflege

Heimerziehung und Familienpflege sind die wichtigsten Formen der in der öffentlichen Verantwortung liegenden Erziehung eines jungen Menschen.

Allgemein kann der Begriff Heimerziehung als die (meist auf Dauer angelegte) Übernahme der Verantwortung für die Erziehung und Entwicklungsbegleitung junger Menschen durch spezialisierte Organisationen verstanden werden. Ein Merkmal der Heimerziehung ist, dass sie professionell und durch Personen erbracht wird, die mehrheitlich über eine auf die Aufgaben der Heimerziehung ausgerichtete Ausbildung verfügen. Es sind meist multiple und kumulierende Belastungen und Problemlagen, die zu einer Heimplatzierung führen.

Bei der Familienpflege handelt es sich um eine (in der Regel) nicht-professionalisierte Form der in der öffentlichen Verantwortung liegenden Erziehung von Kindern und Jugendlichen in einer Pflegefamilie, bei der das Pflegekind bei den Pflegeeltern lebt und dort seinen Lebensmittelpunkt hat. Ziel der Familienpflege ist es, dem Kind – hinsichtlich seiner Bedürfnisse nach Verlässlichkeit, Bindung und Nähe zu zuverlässigen Bezugspersonen – ein angemessenes Lebensumfeld zu bieten.

70 Siehe das gemeinsame Positionspapier der Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und der Konferenz kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) vom 14.09.2007, Berufliche und soziale Integration junger Menschen.

Unterstützungsangebot für Eltern und Erziehungsverantwortliche mit besonderen Lasten und Anforderungen

In bestimmten Lebensphasen können Eltern Unterstützung benötigen, insbesondere weil sie selber mit einer schwierigen Situation konfrontiert sind (Krankheit, Trennung usw.) oder weil ihr Kind eine besondere Betreuung benötigt (bspw. aufgrund einer Behinderung nach einem Unfall). Es handelt sich dabei um punktuelle Unterstützungsleistungen, wie die Betreuung eines behinderten Kindes am Wochenende oder die Haushaltshilfe.⁷¹

6.2

WEITERFÜHRENDE LITERATUR, STUDIEN UND BERICHTE ZUR VERTIEFUNG DES THEMAS

Bundesamt für Sozialversicherungen, Aktueller Stand der Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz, Bericht zuhanden der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N), November 2014.

Bundesrat, Gewalt und Vernachlässigung in der Familie: notwendige Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und der staatlichen Sanktionierung, 27. Juni 2012.

Bundesrat, Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik, 27. August 2008.

Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen, Kindern zuhören: Das Recht auf Meinungsäusserung und Anhörung, November 2011.

Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 5 (2003), Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant (Art. 4, 42 et 44 Par. 6), CRC/GC/2003/5, 27. November 2003.

Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 12 (2009), Das Recht, gehört zu werden, CRC/C/GC/12, 20. Juli 2009.

Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 14 (2013), das Recht des Kindes, dass sein Wohl vorrangig berücksichtigt wird (Art. 3 Par. 1), CRC/C/GC/14, 29. Mai 2013.

Kinderrechtsausschuss, Schlussbemerkungen zum zweiten, dritten und vierten Staatenbericht der Schweiz, in einem Dokument unterbreitet, CRC/C/CHE/CO/2-4, 26. Februar 2015.

71 Siehe Botschaft zum Kinder- und Jugendgesetz vom 10. Dezember 2014 des Kantons Basel-Stadt, S. 25..

Konferenz der kantonalen Beauftragten der Kinder- und Jugendförderung (KKJF),
Standards der Kinder- und Jugendförderung in der Schweiz, Stellungnahme, Mai
2008 und Januar 2010.

Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz, Empfehlungen über den Einbezug
von Sozialhilfebehörden in die Entscheidungsfindung der Kindesschutzorgane, 24. April
2014.

Poretti Michele, Centre interfacultaire en droit de l'enfant, Universität Genf, Poli-
tiques locales de l'enfance et de la jeunesse en Suisse romande: état des lieux et
enjeux, 2015.

Schnurr Stefan, Kinder- und Jugendhilfe nach der Neuorganisation im Kindes- und
Erwachsenenschutz, Aussprachepapier der Konferenz der kantonalen Verantwort-
lichen für Kindesschutz und Jugendhilfe (KKJS), Juni 2015.

Zermatten Jean, Hitz Quenon Nicole, Riva-Gapany Paola, Die Empfehlungen des
UNO-Kinderrechtsausschusses, Empfehlungen an die Schweiz, Welches sind die ge-
nerellen Herausforderungen? Newsletter-Artikel SKMR Nr. 23 vom 31. März 2014,
Themenbereich Kinder- und Jugendpolitik.

www.sodk.ch

www.vbk-cat.ch

www.kinderjugendpolitik.ch

www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter

www.cfej.admin.ch

www.netzwerk-kinderrechte.ch

www.skmr.ch/de/themenbereiche/kinderpolitik/index.html

