

Bundesamt für Sozialversicherung
Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft
Effingerstrasse 20
3003 Bern
(zugestellt per Mail an daniel.thaler@bsv.admin.ch)

Luzern, 22. Februar 2013

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

Geltende Regelung von Art. 67 BV

Art. 67 Förderung von Kindern und Jugendlichen

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 unterstützen.

Parlamentarische Initiative Amherd Viola

Art. 67 BV ist mit einem Absatz ^{1bis} mit folgendem Wortlaut zu ergänzen:

^{1bis} Der Bund kann Vorschriften zur Förderung von Kindern und Jugendlichen sowie zu deren Schutz erlassen.

Vorentwurf WBK-NR:

Der Vorentwurf der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-NR) schlägt folgende Regelung vor [Ergänzungen = blau]:

Art. 67 Förderung von Kindern und Jugendlichen

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

^{1bis} **Der Bund kann Grundsätze festlegen über die Förderung und den Schutz von Kindern und Jugendlichen und deren Mitwirkung in Politik und Gesellschaft.**

² Der Bund kann in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen unterstützen.

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz KOKES dankt Ihnen für die Gelegenheit, zur rubrizierten Vorlage Stellung nehmen zu dürfen. Sie beschränkt sich darauf, den Vorentwurf aus *Sicht des zivilrechtlichen Kindesschutzes* zu beleuchten.

Die Vorlage wurde in unseren Gremien umstritten diskutiert (insb. der Mehrwert der Neuerungen wurde kontrovers diskutiert). Schlussendlich hat sich eine Mehrheit für die Unterstützung der vorgeschlagenen Neuerung durchgesetzt. Im Folgenden die diesbezüglichen Ausführungen.

1. Ausgangslage aus Sicht des zivilrechtlichen Kindesschutzes

Der zivilrechtliche Kindesschutz ist seit der Revision des Kindesrechts von 1978 in Art. 307-317 ZGB geregelt und umfasst ein fein abgestuftes materiell-rechtliches Instrumentarium von Kindesschutzmassnahmen, das sich in den vergangenen 30 Jahren bewährt hat und das insbesondere auch den wichtigen Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit Rechnung trägt. Aufgrund der föderalistischen Struktur unseres Rechtswesens, in dem die Verantwortung für die Umsetzung von Bundesrecht organisatorisch und verfahrensmässig weitgehend bei den Kantonen und Gemeinden liegt, besteht auch im Kindesschutz ein grosses qualitatives Gefälle zwischen den einzelnen Kantonen und z.T. auch innerhalb der Kantone.

2. Revision des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts vom 19. Dezember 2008

Mit dem Inkrafttreten des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts am 1. Januar 2013 hat sich das materiell-rechtliche Instrumentarium im Kindesschutz nicht verändert. Die bisher namentlich in der Deutschschweiz verbreiteten kommunalen Miliz- und Laienbehörden wurden durch interdisziplinär zusammengesetzte regionale bzw. kantonale Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) abgelöst, was zu einer Reduktion der 1420 Vormundschaftsbehörden auf 148 KESB geführt hat. Aufgrund der grossen Organisationsfreiheit der Kantone besteht dennoch nach wie vor eine grosse Vielfalt von Behördenmodellen mit sehr unterschiedlicher Qualität, auch wenn von diesem Professionalisierungsschub auf Behördenebene eine Qualitätssteigerung bei der Umsetzung des Bundesrechts erwartet werden kann.

Aufgrund der Aufgabenteilung zwischen Behörden und Mandatsträger(inne)n hängt die Qualität des zivilrechtlichen Kindesschutzes massgeblich vom Ausbau und von der Qualität des privaten und öffentlichen Dienstleistungssystems im Kindes- und Jugendschutz ab. Das Netz von privaten und öffentlichen kommunalen, regionalen und kantonalen Beratungs- und Dienststellen ist gesamtschweizerisch sehr unterschiedlich ausgebaut und weist erhebliche Qualitätsunterschiede auf. In vielen Kantonen werden diese Stellen auch unter dem neuen Recht im Auftrag der professionellen KESB nicht nur Kindesschutzmandate führen, sondern auch Abklärungen mit Blick auf Kindesschutzmassnahmen durchführen. Ungenügende Koordination, fehlende Qualitätsstandards, zu kleine Dienste mit geringen Fallzahlen, kantonal unterschiedliche Meldepflichten sind auch weiterhin für ein Qualitätsgefälle im Dienstleistungssystem des Kindesschutzes verantwortlich.

3. Wünschbarkeit des Ausbaus von Bundeskompetenzen im Kindes-/Jugendschutz

Im Lichte der geschilderten Ausgangslage und des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts ist auch aus Sicht des zivilrechtlichen Kindesschutzes ein Ausbau der Bundeskompetenzen erforderlich. Während der Bund mit Art. 67 Abs. 2 BV über eine genügende kompetenzrechtliche Grundlage für Massnahmen im Bereich der Förderung und Partizipation von Kindern und Jugendlichen verfügt, fehlt eine solche Kompetenzgrundlage im Bereich des Kindesschutzes und der Kinderrechte.

Die Präventionsmassnahmen nach Art. 386 StGB sind zu spezifisch auf die Prävention von Straftaten und der Kriminalität ausgerichtet. Es sind namentlich alle Schweiz weiten Bemühungen welche die Prävention, Förderung und den Schutz von gefährdeten Kindern und Jugendlichen zum Ziel haben, zu begrüssen, was durch eine vermehrte Steuerung und Qualitätssicherung des Bundes wirksam unterstützt werden könnte.

Auch die Studie „child protection systems“ (2012), welche die Kindesschutzsysteme von Deutschland, Grossbritannien, Finnland, Schweden und Australien miteinander vergleicht und daraus Empfehlungen für die Schweiz ableitet, identifiziert Lücken und Qualitätsdefizite im schweizerischen Kindesschutzsystem.

4. Würdigung der zur Diskussion stehenden Modelle

Im Expertenbericht in Erfüllung des Postulates Janiak (00.3469) vom 27. September 2000 prüft Judith Wytttenbach vom Institut für öffentliches Recht der Universität Bern drei Modelle zur Förderung der Kinder und Jugendpolitik:

Modell 1 Selbstkoordination der Kantone und interkantonale Kooperation (wie bisher)

Modell 2 Rahmengesetz des Bundes auf der Basis der heutigen Kompetenzordnung

Modell 3 Rahmengesetz als Grundsatzgesetz, Schaffung neuer Kompetenzen auf Bundesebene

Würdigung Modell 1

Trotz positiver Erfahrungen der KOKES mit ihren Empfehlungen zur Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts (insb. Behördenorganisation) halten wir diesen Weg für wenig zielführend und für sehr langwierig, aufwändig und wenig verbindlich.

Würdigung Modell 2

Ein Rahmengesetz unter bestehender Kompetenzordnung (Rahmengesetz „light“) brächte ebenfalls kaum die erhoffte Wirkung. Die geringe Bestimmtheit der Normen, die Statuierung von Grundsätzen, Zielformulierungen und einem Koordinationsartikel wären wohl wenig effektiv. Im besten Fall würden Bundesmittel zur Verfügung gestellt, die von den Kantonen für die Optimierung ihrer Kinder- und Jugendförderungs- und Kindesschutzsysteme abgerufen werden könnten.

Würdigung Modell 3

Nur ein Rahmengesetz als Grundsatzgesetz mit der Schaffung neuer Kompetenzen auf Bundesebene könnte verbindliche Vorgaben machen für Standards in den Bereichen der Kinder- und Jugendförderung und des Kindesschutzes. Genau das ermöglicht die Vorlage. Die *kann-Formulierung* ist zudem sehr moderat, ermöglicht aber dem Bund bei entsprechend vorhandenem politischem Willen und Akzeptanz auch in den Kantonen unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips die nötige Steuerung und Unterstützung der Kinder- und Jugendpolitik und des Kindesschutzes vorzunehmen.

Die geltende Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen soll nicht tangiert werden. Der Bund soll aber im Unterschied zu heute die Kompetenz haben nötigenfalls Minimalstandards festzusetzen. Der neue Verfassungsartikel soll m.a.W. dafür sorgen, dass der Bund seine Rolle im Sinne einer Querschnittfunktion im Bedarfsfall wahrnehmen kann.

In diesem Sinn unterstützt die KOKES den Vorentwurf der WBK-NR.

Wir danken Ihnen für Ihr Interesse und die wohlwollende Aufnahme unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

**Konferenz der Kantone
für Kindes- und Erwachsenenschutz KOKES**



Guido Marbet,
Präsident



Diana Wider,
Generalsekretärin