

Schwerpunkt

Kinderrechte

Sozialpolitik

Arbeit soll sich immer lohnen!

Vorsorge

Drei Milliarden für Ergänzungsleistungen

Soziale Sicherheit

CHSS

4/2007



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Inhaltsverzeichnis Soziale Sicherheit CHSS 4/2007

Editorial	169
Chronik Juni/Juli 2007	170
Rundschau	172

Schwerpunkt

Kinderrechte

Kinderrechte sind Menschenrechte für Kinder	173
Die Bedeutung der Kinderrechte in der Schweiz (P.-Y. Perrin, J.-M. Bouverat, BSV)	174
Zehn Jahre Kinderrechte – eine Bilanz der Nichtregierungsorganisationen (Ch. Weber, Netzwerk Kinderrechte Schweiz)	180
Macht die Schweiz ihre Hausaufgaben? (M. Langenberger, Terre des hommes – Kinderhilfe)	186
Die juristische Bedeutung der Kinderrechte (M. Marugg, pro juventute)	189
Kinder- und Jugendpolitik im Kontext einer integralen Generationenpolitik (K. Lüscher, Bern)	193
«Kinderfreundliche Gemeinde» – eine Initiative für kindergerechte Lebenssituationen in der Schweiz (S. Schulze, UNICEF Schweiz)	198
«...in allen das Kind berührenden Verfahren gehört zu werden» (R. Gerber Jenni, Universität Freiburg)	201

Sozialpolitik

Arbeit soll sich immer lohnen! (C. Knöpfel, Caritas Schweiz, C. Knupfer, SKOS, A. Balthasar, O. Bieri, Interface)	206
---	-----

Familie, Generationen, Gesellschaft

Nach der Scheidung aufs Sozialamt? (Eidg. Kommission für Frauenfragen)	210
Zwischenbilanz der Kampagne «alle anders – alle gleich» des Europarats in der Schweiz (E. Houlmann, Eidg. Kommission gegen Rassismus)	213

Vorsorge

Drei Milliarden für Ergänzungsleistungen (G. Kleinlogel, U. Portmann, BSV)	215
Vernehmlassungsverfahren über die Finanzierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen eröffnet (J. Brechbühl, allea AG)	218

Invalidenversicherung

Mitwirkung der behandelnden ÄrztInnen im Verfahren der Invalidenversicherung (G. Mauro, D. Rajic, BSV)	223
--	-----

Parlament

Parlamentarische Vorstösse	229
Gesetzgebung: Vorlagen des Bundesrates	232

Daten und Fakten

Agenda (Tagungen, Seminare, Lehrgänge)	233
Sozialversicherungsstatistik	234
Literatur	236

Besuchen Sie uns unter www.bsv.admin.ch





Neue Publikationen zur Sozialversicherung

	Bezugsquelle Bestellnummer Sprachen, Preis
Statistiken zur Sozialen Sicherheit: Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2006	318.685.06d/f ¹ Fr. 5.50

¹ BBL, Vertrieb Publikationen, 3003 Bern. Fax 031 325 50 58, verkauf.zivil@bbl.admin.ch,
www.bbl.admin.ch/bundespublikationen

«Soziale Sicherheit» (CHSS)

erscheint seit 1993 sechsmal jährlich. Jede Ausgabe ist einem Schwerpunktthema gewidmet.
Die Themen seit dem Jahr 2005:

Nr. 1/05 Kein Schwerpunkt
Nr. 2/05 Eingetragene Partnerschaft – Beziehung rechtlich absichern
Nr. 3/05 Modernisierungen in der AHV-Durchführung
Nr. 4/05 Soziale Gerechtigkeit – Ethik und Praxis
Nr. 5/05 Neuordnung der Pflegefinanzierung
Nr. 6/05 Ältere ArbeitnehmerInnen auf dem Arbeitsmarkt

Nr. 1/06 Berufliche Vorsorge – quo vadis?
Nr. 2/06 11.AHV-Revision zum Zweiten
Nr. 3/06 Anstossfinanzierung – familienexterne Kinderbetreuung
Nr. 4/06 10 Jahre KVG
Nr. 5/06 Wenn Behörden ins Familienleben eingreifen
Nr. 6/06 Das Pflegekinderwesen in der Schweiz

Nr. 1/07 Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt
Nr. 2/07 Solidarität bei den Sozialversicherungen
Nr. 3/07 Forschungskonzept 2008–2011 «Soziale Sicherheit»
Nr. 4/07 Kinderrechte

Die Schwerpunkte sowie weitere Rubriken sind seit Heft 3/1999 im Internet unter www.bsv.admin.ch/publikat/uebers/d/index.htm zugänglich. Sämtliche Hefte sind heute noch erhältlich (die vergriffene Nummer 1/93 als Fotokopie). Normalpreis des Einzelhefts Fr. 9.–. Sonderpreis für Hefte 1993 bis 2002 Fr. 5.–. Preis des Jahresabonnements Fr. 53.– (inkl. MWST).

Bestellung von Einzelnummern:

Bundesamt für Sozialversicherungen, CHSS, 3003 Bern, Telefax 031 322 78 41, E-Mail: info@bsv.admin.ch

Impressum

Herausgeber	Bundesamt für Sozialversicherungen	Übersetzungen	in Zusammenarbeit mit dem Sprachdienst des BSV
Redaktion	Rosmarie Marolf E-Mail: rosmarie.marolf@bsv.admin.ch Telefon 031 322 91 43 Sabrina Gasser, Administration E-Mail: sabrina.gasser@bsv.admin.ch Telefon 031 325 93 13 Die Meinung BSV-externer AutorInnen muss nicht mit derjenigen der Redaktion bzw. des Amtes übereinstimmen.	Copyright	Nachdruck von Beiträgen mit Zustimmung der Redaktion erwünscht
Redaktionskommission	Adelaide Bigovic-Balzardi, Susanna Bühler, Bernadette Deplazes, Stefan Müller, Andrea Nagel	Auflage	Deutsche Ausgabe 6000 Französische Ausgabe 2000
Abonnemente	BBL 3003 Bern Telefax 031 325 50 58 E-Mail: verkauf.zivil@bbl.admin.ch	Abonnementspreise	Jahresabonnement (6 Ausgaben): Inland Fr. 53.– inkl. MWST, Ausland Fr. 58.–, Einzelheft Fr. 9.–
		Vertrieb	BBL/Vertrieb Publikationen, 3003 Bern
		Satz, Gestaltung und Druck	Cavelti AG, Druck und Media Wilerstrasse 73, 9201 Gossau SG ISSN 1420-2670 318.998.4/07d

Im konkreten politischen Prozess das Argument der Kinderrechte immer wieder einbringen



Ludwig Gärtner
Vizedirektor BSV

Die Vorstellung von Kindheit als einer vom Erwachsenenalter abgehobenen Lebensphase hat sich erst ab dem 17. Jahrhundert allmählich durchgesetzt. Rechtliche Bestimmungen wie das Arbeitsverbot für Kinder unter einem bestimmten Alter oder die Einführung der allgemeinen Schulpflicht wurden parallel dazu schrittweise eingeführt. Im Wesentlichen blieben die Kinder aber in rechtlicher Hinsicht von den Eltern abhängig: Diese üben die elterliche Gewalt aus, wobei sie bei der Erziehung das Wohl des Kindes verfolgen müssen. Die Kinderrechtskonvention nimmt hier einen radikalen Perspektivenwechsel vor: Die Kinder erhalten eine eigenständige rechtliche Stellung mit eigenen Rechten. Die Kinderrechtskonvention kann damit als weitere Etappe in einem längeren zivilisatorischen Prozess verstanden werden, währenddem Kindheit sozial definiert und rechtlich institutionalisiert wurde.

Zehn Jahre nach der Ratifikation durch die Schweiz fällt die Bilanz zur Umsetzung durchzogen aus: Auf der einen Seite wurde in verschiedenen Gesetzesvorhaben den Anliegen der Konvention Rechnung getragen und entsprechende Projekte in Gang gesetzt. Auf der anderen Seite weisen NGOs, welche im Bereich der Kinderrechte tätig sind, auf Handlungsbedarf zur Förderung der Umsetzung der Konvention hin. Die Projekte lassen sich grob drei Ebenen zuordnen: Auf struktureller Ebene wird die Schaffung einer Ombudsstelle sowie eine verbesserte Koordination gefordert. In rechtlicher Hinsicht geht es darum, die Anliegen von Kindern und Jugendlichen in verschiedenen Rechtsbereichen in verstärktem Masse zu berücksichtigen. Schliesslich werden Projekte

und Massnahmen gefordert, welche die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen verbessern.

Die adäquate Umsetzung der Konvention wird aus verschiedenen Gründen nur schrittweise und über einen weiten Zeitraum erfolgen: Erstens stattet die Konvention Kinder zwar mit eigenen Rechten aus, ihre Urteils- und Handlungsbefähigung entwickelt sich jedoch nur allmählich. Dies verlangt nach Regelungen, welche zwischen elterlicher Erziehungsverantwortung und Selbstbestimmungsrecht des Kindes sorgfältig abwägen. Bei Anhörungen braucht es geeignete Verfahren und eine angemessene Interpretation der Äusserungen des Kindes. Hinsichtlich der Partizipation müssen Formen gefunden werden, die der kindlichen Entwicklung entsprechen. Zweitens hängt die Verbesserung der allgemeinen Situation von Kindern und Jugendlichen von Entwicklungen und Regelungen in zahlreichen anderen Bereichen ab, etwa von sozialpolitischen Leistungen, bildungspolitischen Regelungen bis hin zu gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen. Gegenüber kinderrechtlichen Erwägungen spielen in der politischen Debatte hier oft andere Überlegungen und Argumente die dominantere Rolle. Das bedeutet drittens, dass auch die Kinder- und Jugendpolitik sowie die Umsetzung der Kinderrechtskonvention in der politischen Arena im Kampf um Aufmerksamkeit und Ressourcen steht.

Mit der Ratifizierung der Kinderrechtskonvention hat sich die Schweiz zwar zu ihrer Umsetzung verpflichtet. Im konkreten politischen Prozess muss das Argument der Kinderrechte jedoch immer wieder eingebracht werden. Die Konvention ist dabei ein wichtiger Motor, um das zivilisatorische Projekt «Kindheit» voranzutreiben.

News aus dem Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft des BSV

Neuer elektronischer Newsletter *Familie & Generationen*

Das Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft FGG des Bundesamtes für Sozialversicherungen BSV gibt neu den elektronischen Newsletter *Familie & Generationen* heraus. Er informiert über Aktuelles aus der Kinder-, Jugend-, Alters-, Familien- und Generationenpolitik. Er wird künftig 4- bis 5-mal pro Jahr erscheinen. Sie finden die erste Nummer unter www.bsv.admin.ch > Themen > Gesellschaft und Generationen > Newsletter Familie & Generationen. Dort können Sie den Newsletter auch abonnieren.

Gesetzgebung und parlamentarische Geschäfte

Unter www.bsv.admin.ch > Themen > Familie/Familienzulagen > Gesetzgebung und parlamentarische Geschäfte finden Sie eine neue Internetrubrik des BSV: Den Überblick über die hängigen Geschäfte des Bundesparlaments und des Bundesrates zu den Themen Kinder, Jugend, Alter, Familien und Generationen. Die Zusammenstellung wird nach jeder Session des Parlaments aktualisiert.

Berufliche Vorsorge / «Gemini»: Experte zur Abklärung eingesetzt

Das Bundesamt für Sozialversicherungen BSV als Aufsichtsbehörde hat per Verfügung Herrn Christoph Degen, Advokat, als Beauftragten eingesetzt, der im Zusammenhang mit der Gemini Sammelstiftung abklärt, ob die Vorschriften in Bezug auf die Entgegennahme von Broker- und Betreuungsschädigungen, auf die Umsetzung der paritätischen Verwaltung und auf die Einhaltung der Loyalität in der Vermögensverwaltung eingehal-

ten wurden. Die Parteien haben darauf verzichtet, gegen die Verfügung Rechtsmittel zu ergreifen.

Der Experte wird dem BSV umfassend Bericht erstatten, Vorschläge zur Behebung von allfälligen Mängeln machen und Empfehlungen für das weitere Vorgehen abgeben. Diese Berichterstattung wird Grundlage für allenfalls notwendige weitere aufsichtsrechtliche Massnahmen sein. Entscheide im Zusammenhang mit dem Abklärungsgegenstand können nur noch mit der Zustimmung des Experten gefällt werden. Es kann bereits festgestellt werden, dass das Vorsorgevermögen der Versicherten der Gemini Sammelstiftung nicht gefährdet ist.

Strukturreform in der beruflichen Vorsorge: Botschaft zur Verstärkung der Aufsicht

Der Bundesrat hat am 15.6.07 die Botschaft zur Strukturreform in der beruflichen Vorsorge zuhanden des Parlaments verabschiedet. Die Botschaft sieht eine Kantonalisierung der direkten Aufsicht in der beruflichen Vorsorge vor. Das heisst, dass sämtliche Vorsorgeeinrichtungen einer kantonalen Aufsichtsbehörde unterstellt werden. Dabei sollen die Kantone Aufsichtsregionen bilden. Die bisherige Direktaufsicht des Bundes über Vorsorgeeinrichtungen mit nationalem und internationalem Charakter wird von den Kantonen übernommen. Die Oberaufsicht soll neu durch eine vom Bundesrat und der Bundesverwaltung unabhängige Oberaufsichtskommission aus sieben bis neun unabhängigen Sachverständigen wahrgenommen werden, darunter je ein/e Vertreter/in der Sozialpartner. Das Kommissionssekretariat soll administrativ dem Bundesamt für Sozialversicherungen angegliedert werden. Weiter werden die Anforderungen und Aufgaben sowie die Haftung der einzelnen Akteure auf Gesetzesstufe präziser geregelt.

Die bestehenden Governance-Bestimmungen in der beruflichen Vorsorge werden erweitert: Vorgesehen sind Bestimmungen hinsichtlich der Integrität und Loyalität der Pensionskassen-Verantwortlichen sowie bezüglich der Prüfung der Rechtsgeschäfte der Vorsorgeeinrichtungen mit Nahestehenden im Hinblick auf mögliche Interessenskonflikte oder missbräuchliche Konditionen. Auf Verordnungsstufe sollen die bereits vorhandenen Loyalitäts-Bestimmungen ergänzt werden durch ein Verbot des Parallel Running, durch die zwingende Ablieferung von sämtlichen Vermögensvorteilen (z.B. Provisionen, Kickbacks, Rabatte) an die Vorsorgeeinrichtung sowie durch die Statuierung einer Kontrollfunktion des obersten Organs der Vorsorgeeinrichtung.

Die Revisionsvorlage enthält zudem zwei Massnahmen, um die Beteiligung der älteren Arbeitnehmenden am Arbeitsmarkt zu fördern. Die Reglemente können den Versicherten die Möglichkeit geben, durch erhöhte eigene Beiträge die Auswirkungen von Lohnreduktionen vor dem Rentenalter in gewissem Ausmass auffangen zu können. Wer vor der Pensionierung sein Arbeitspensum reduziert oder eine tiefer entlohnte Aufgabe übernimmt, kann sich so die bisherige Vorsorgeleistung erhalten. Ausserdem sollen Arbeitnehmende, die über das ordentliche Rentenalter hinaus arbeiten, auch weiter versichert werden können. Die so zusätzlich in die berufliche Vorsorge fließenden Beiträge verbessern die späteren Altersleistungen.

Vernehmlassung zur Finanzierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen

Der Bundesrat hat am 27.6.07 auf Antrag des Eidg. Departements des Innern einen Gesetzesentwurf zur Finanzierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen in die Ver-

nehmlassung geschickt. Mit der vorgeschlagenen Neuregelung sollen öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen, deren Deckungsgrad bei Inkrafttreten über 100% liegt, zwingend im System der Vollkapitalisierung und nach den gleichen Regeln wie privatrechtliche Vorsorgeeinrichtungen weiter geführt werden.

Jene öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen, die bei Inkrafttreten einen Gesamtdeckungsgrad unter 100% aufweisen, können während 30 Jahren weiterhin im System der Teilkapitalisierung geführt werden. Nach spätestens 30 Jahren müssen sie aber ausfinanziert sein und im System der Vollkapitalisierung geführt werden. Bedingungen für die Führung im System der Teilkapitalisierung sind eine Garantie des öffentlichen Gemeinwesens und ein von der zuständigen Aufsichtsbe-

hörde genehmigter Finanzierungsplan. So sollen für solche Vorsorgeeinrichtungen neu zwei individuelle Zieldeckungsgrade bestimmt werden, die sie nicht unterschreiten dürfen. Der eine Deckungsgrad bezieht sich auf die Gesamtverpflichtungen, der andere Deckungsgrad bezieht sich auf die Verpflichtungen gegenüber den aktiven Versicherten. Verlangt wird von diesen Vorsorgeeinrichtungen zudem, dass sie fällige Alters- und Hinterlassenenrenten sowie Risiko- und Austrittsleistungen immer zu 100% erbringen können. Kann einer der Deckungsgrade nicht eingehalten werden, müssen öffentlich-rechtliche – analog zur geltenden Regelung für privatrechtliche – Vorsorgeeinrichtungen Sanierungsmassnahmen ergreifen.

Die Gemeinwesen sollen künftig deutlich weniger Einfluss auf ihre

öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen nehmen können. So können sie neu nur noch entweder die Beiträge oder die Leistungen der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung festlegen. Im Gegenzug verfügt das oberste Organ einer öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung künftig nicht mehr nur über ein blosses Anhörungsrecht, sondern ihm kommen neu die gleichen Kompetenzen und Verantwortlichkeiten wie bei privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen zu. Ausserdem soll der Bundesrat dem Parlament alle 10 Jahre Bericht über die finanzielle Situation der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen erstatten, um so einen besseren Überblick zu gewährleisten. Das Vernehmlassungsverfahren dauert bis zum 15. Oktober 2007.

(vgl. Artikel Seite 218)

Palliation: Ausbau des Angebots notwendig

An einem Podium, das die Spitex Bern zu ihrem 10-Jahre-Jubiläum Mitte Juni durchgeführt hat, wurden die Grenzen und Spannungsfelder der Palliation erörtert. Im Zentrum standen dabei die Finanzierung des palliativen Versorgungskonzepts sowie die Forderung nach einem Ausbau der palliativen Versorgung, da das Angebot in der Schweiz bei weitem noch nicht flächendeckend ist. Bei der Finanzierung fordert die Spitex, den Krankenpflege-Leistungskatalog so zu überarbeiten, dass die Pflichtleistungen auch Vergütungen in einem Palliativfall vorsehen.

Wachstumsverlangsamung bei den Ausgaben für die Soziale Sicherheit

Gemäss Schätzung des Bundesamtes für Statistik (BFS) beliefen sich die Gesamtausgaben für die Soziale Sicherheit 2005 auf 135,5 Milliarden Franken. Im Vergleich zum Vorjahr sind die Ausgaben damit nominal 2,7 Prozent gestiegen. Dies entspricht der niedrigsten Zunahme seit 1999. Die Wachstumsverlangsamung ist zum grossen Teil auf geringere Aufwendungen für die Arbeitslosenversicherung (ALV) zurückzuführen. Die Sozialausgabenquote, d.h. der Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP), wird damit für 2005 auf 29,7 Prozent geschätzt.

Kinder und Jugendliche besonders gefährdet

Im 2005 ist die Zahl der Personen mit Sozialhilfeleistungen weiter angestiegen und beläuft sich auf rund 237 000 Personen. Das entspricht einer Sozialhilfequote von 3,3 Prozent. Die Auswertungen des Bundesamtes für Statistik (BFS) zeigen, dass vor allem Kinder und Jugendliche sehr häufig in der Sozialhilfe vertreten sind. Eine Mehrheit von ihnen lebt in einem allein erziehenden Haushalt. Generell steigt das Risiko, auf Unterstützung angewiesen zu sein, mit der Anzahl Kinder im Haushalt an. Auch Geschiedene werden häufig mit Sozialhilfe unterstützt. Der regionale Vergleich zeigt eine deutlich stärkere Belastung der Städte, eine geringere in den Agglomerationen und ländlichen Gemeinden.

Freiwillige für Menschen mit Behinderung – neu bei Pro Infirmis Zürich

Für Menschen mit geistiger oder körperlicher Behinderung ist die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben nicht selbstverständlich. Manche brauchen zum Beispiel bei der Benützung öffentlicher Verkehrsmittel eine Begleitperson, andere benötigen Unterstützung in technischen oder administrativen Belangen, wieder andere wünschen sich ab und zu einfach nur Besuch. Oft können sich Betroffene auf Angehörige, Nachbarn oder Bekannte verlassen. Manchmal gibt es jedoch Si-

tuationen, in denen niemand zur Verfügung steht. Hier setzen die beiden neuen Angebote mit Freiwilligen von Pro Infirmis Zürich an.

Im Angebot Prisma begleiten Freiwillige Menschen mit Behinderung bei Freizeitaktivitäten, einem Kursbesuch oder bei einer Reise. Bei Bedarf leisten sie auch jemandem zu Hause Gesellschaft. Menschen mit Lern- oder geistiger Behinderung können sich zudem Unterstützung holen, wenn sie beim Benützen von Handys, Kameras, Fernsehgeräten oder Computern Probleme haben. Das Angebot Treuhanddienst hilft in der Administration und in finanziellen Angelegenheiten. Freiwillige erledigen die anfallende Korrespondenz, den Zahlungsverkehr, die Steuererklärung, machen Ordnung im Papierchaos und unterstützen beim Kontakt mit Ämtern.

Ob bei Prisma oder Treuhanddienst: Eine erfolgreiche Kooperation zwischen Auftraggebenden und Freiwilligen ist wichtig. Um dies zu erreichen, bietet Pro Infirmis Zürich Freiwilligen eine solide Einführung, regelmässigen Austausch, klare Vereinbarungen, Spesenentschädigungen und Versicherungsschutz. Und vor allem: eine sinnvolle und befriedigende Aufgabe für Menschen mit etwas Zeit.

Am 13. September, von 18.30 bis 20 Uhr, findet im Zentrum Karl der Grosse in Zürich eine unverbindliche Informationsveranstaltung statt, an der interessierte Personen einen Einblick in die Freiwilligenarbeit bei Pro Infirmis erhalten.

Information: Pro Infirmis Zürich, Hohlstrasse 52, 8026 Zürich, Tel. 044 299 44 11.

Kinderrechte sind Menschenrechte für Kinder



Foto: Christoph Wider

Jedes Kind hat das Recht auf:

- Gleichbehandlung und Schutz vor Diskriminierung unabhängig von Rasse, Religion, Herkunft und Geschlecht
- einen Namen und eine Staatszugehörigkeit
- Gesundheit
- Bildung und Ausbildung
- Freizeit, Spiel und Erholung
- Information, Anhörung und das Recht, sich zu versammeln
- eine Privatsphäre und eine Erziehung im Sinne der Gleichberechtigung und des Friedens
- sofortige Hilfe bei Katastrophen und Notlagen und auf Schutz vor Grausamkeit, Vernachlässigung, Ausnutzung und Verfolgung
- eine Familie, elterliche Fürsorge und ein sicheres Zuhause
- Betreuung bei Behinderung

Quelle: UNICEF

Die Bedeutung der Kinderrechte in der Schweiz

Das UNO-Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention KRK), das vor zehn Jahren von der Schweiz ratifiziert wurde, bezeichnet das Kind als Träger eigener Rechte. Einige Bestimmungen des Übereinkommens sind direkt anwendbar, während andere in das nationale Recht übertragen werden müssen und damit den zuständigen Behörden einen erheblichen Handlungsspielraum überlassen. Die Zuständigkeiten sind zwischen dem Bund, den Kantonen, den Gemeinden und privaten Organisationen aufgeteilt. Auf Bundesebene teilen sich zudem mehrere Bundesämter verschiedener Departemente die Aufgaben; keines ist dabei ausschliesslich für die Angelegenheiten von Kindern zuständig. Im Jahr 2008 wird die Schweiz ihren 2. und 3. Staatenbericht über die Umsetzung der KRK veröffentlichen und dabei auf die bestehenden Schwierigkeiten, aber auch auf die erzielten Fortschritte hinweisen. Die KRK hat direkt oder indirekt dazu beigetragen, dass in unserem Land Massnahmen und Initiativen ergriffen wurden, die die Situation der Kinder verbessert haben.



Pierre-Yves Perrin
Bundesamt für Sozialversicherungen



Jean-Marie Bouverat

I. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes

Die Entstehungsgeschichte der Kinderrechte ist mit derjenigen der Menschenrechte verbunden. Blickt man kurz in die Geschichte zurück, so stellt man fest, dass

das Kind in der Antike und bis ins Mittelalter als eine Art sprachloser Miniaturmensch betrachtet wurde, der dem Inhaber der väterlichen Gewalt vollständig ausgeliefert war. Sobald das Kind sich ausdrücken konnte, wurde es in die Erwachsenenwelt und ihre Tätigkeiten einbezogen, was nichts anderes bedeutete, als dass es auch arbeiten musste. Dieses Bild beginnt sich erst langsam, mit der Einführung der obligatorischen Schule im 17. Jahrhundert, zu ändern. Das Kind wird dadurch von seinen Eltern getrennt, und diese beginnen sich für dessen Entwicklung und Studium zu interessieren. Die ersten grundlegenden Änderungen erfolgen im Zeitalter der Aufklärung, mit den beiden Erklärungen, die die Grundlage der künftigen Menschenrechte bildeten: Die Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten von 1776 und die französische Erklärung der Menschenrechte und der Bürgerrechte von 1789. Diese Erklärungen verleihen zwar den Menschen keine durchsetzbaren Rechte, doch sie anerkennen diese Rechte als naturgegeben und damit als unveräusserliche Rechte des Menschen.

Die erste Erklärung der Kinderrechte, besser bekannt als Deklaration von Genf, wurde 1924 durch den Völkerbund verabschiedet. Diese Deklaration begründete den Schutz des Kindes als Rechtsanspruch (Recht auf persönliche Entwicklung, auf ausreichende Ernährung, Pflege und Hilfe; Recht auf Nichtausbeutung und auf Schutz im Fall von bewaffneten Konflikten; Solidarität zwischen Brüdern und Schwestern). Nach der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948, die wir pro memoria erwähnen, gilt es natürlich die Erklärung der UNO über die Rechte des Kindes von 1959 hervorzuheben, die in ihren zehn Artikeln den Schutz der Kinder in den Vordergrund stellt.

Das UNO-Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989 (Kinderrechtskonvention, KRK) ist der erste Erlass des internationalen Rechts, der das Kind als Rechtssubjekt, d.h. als Träger eigener Rechte betrachtet und nicht nur als einfaches «Objekt», dessen Rechte sich auf Schutzmassnahmen reduzieren. Dabei ist zu betonen, dass die KRK unter dem Begriff «Kind» alle Personen unter 18 Jahren subsumiert. Die KRK gehört zu den wichtigsten Menschenrechtsübereinkommen der UNO mit universellem Charakter. Alle Länder ausser die USA und Somalia haben die KRK ratifiziert. Sie umfasst gleichzeitig die zivilen und die politischen Rechte (wie etwa das Recht auf Leben, auf Achtung des Privat- und Familienlebens, die Gewissensfreiheit, die Meinungsäusserungsfreiheit sowie das Recht auf

den eigenen Namen und auf die Staatszugehörigkeit), die Rechte im Bereich des Strafverfahrens, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (wie etwa die Bestimmungen über die Kinderarbeit, das Recht auf Bildung und auf soziale Sicherheit, das Diskriminierungsverbot) sowie schliesslich die Rechte, die mit der harmonischen Entwicklung des Kindes verbunden sind (Recht auf Freizeit, Spiel, Recht auf eine gesunde Umgebung usw.). Die KRK umfasst 54 Artikel und deckt im Wesentlichen drei grosse Bereiche ab, nämlich die Leistungen (Grundversorgung), die Schutzmassnahmen (gegen verschiedene Arten von Missbrauch) und – als Neuheit – die Mitwirkungsrechte (das Kind übt seine Rechte aus). Vier Grundsätze, die man als «Grundmechanismen» bezeichnen könnte, prägen die KRK: das Diskriminierungsverbot (Art. 2), das vorrangige Interesse des Kindes (Art. 3), das Leben, das Überleben und die persönliche Entwicklung (Art. 6) sowie die Mitsprache des Kindes (Art. 12).

Die Schweiz hat das UNO-Übereinkommen über die Rechte des Kindes im Jahre 1997 ratifiziert. Damit haben Parlament und Regierung ihre Bereitschaft erklärt, die nationale Gesetzgebung den Bestimmungen dieser Konvention anzupassen, dies unter Vorbehalt gewisser Unvereinbarkeiten mit dem Schweizer Recht (vgl. K 2). Seit ihrer Ratifizierung bildet die KRK einen integrierenden Bestandteil der Schweizer Rechtsordnung. Das bedeutet, dass entsprechende Gesetze erlassen und Institutionen geschaffen werden müssen, die die Rechte des Kindes wahren und fördern. Zudem muss die Schweiz ihre Politik und ihre Verwaltungspraxis auf die Ziele der KRK ausrichten und entsprechende Programme ins Leben rufen. Wie die anderen Unterzeichnerländer ist auch die Schweiz gegenüber der Staatengemeinschaft für die Einhaltung dieses Übereinkommens verantwortlich (siehe hierzu Ziff. III unten). Einige Bestimmungen der KRK sind genügend präzise formuliert, um in einem Einzelfall angewandt zu werden. Sie können demnach als Grundlage eines Entscheids oder eines Urteils dienen, mit anderen Worten sind sie direkt anwendbar. So verleiht zum Beispiel Art. 12 dem Kind einen Anspruch darauf, entweder unmittelbar oder durch einen Vertreter in allen Gerichts- oder Verwaltungsverfahren, die es betreffen, angehört zu werden (siehe Ziff. IV unten, neues Scheidungsrecht).

Zahlreiche Bestimmungen sind hingegen programmatischer Natur und lassen damit den zuständigen Behörden, je nach den verfügbaren Mitteln, einen weiten Spielraum bei der Umsetzung. Dies ist insbesondere bei den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten

der Fall. Die Umsetzung erfolgt hier in einem grösseren Zeitrahmen, unter Berücksichtigung der tatsächlichen Verhältnisse und der allfälligen wirtschaftlichen Hindernisse. Gemäss der UNO-Kommission für die Rechte des Kindes muss jeder Vertragsstaat dafür sorgen, dass die Rechte der Konvention mindestens im Wesentlichen gewahrt sind. Für die zivilen und politischen Rechte müssen zudem alle notwendigen Massnahmen in der Gesetzgebung und der Verwaltung ergriffen werden. Einige Artikel richten sich nicht in erster Linie an den Staat, sondern eher an Dritte, wie z.B. an die Eltern, die für die Bildung und die Entwicklung des Kindes verantwortlich sind¹.

Die Nichtregierungsorganisationen (NGO) und die Kinder gehören zu den wichtigsten Akteuren bei der Umsetzung der Kinderrechte. Die Mitwirkung der Kinder ist denn auch ein zentraler Punkt der Konvention.

Die KRK kann und soll zudem durch weitere Instrumente ergänzt und verbessert werden, so durch das von der Schweiz im Jahre 2002 ratifizierte Fakultativprotokoll zur KRK betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten sowie durch das Fakultativprotokoll zur KRK betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie (2006 von der Schweiz ratifiziert). Mit solchen bilateralen oder multilateralen Übereinkommen können die Rechte des Kindes bei grenzüberschreitenden Problemen, in denen mehrere Staaten betroffen sind, verstärkt werden. Dies ist z.B. der Fall beim Haager Übereinkommen über die internationale Adoption oder bei der Konvention 182 der IAO über das Verbot und unverzügliche Massnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (Ausbeutung, Prostitution, Pornografie). Die Schweiz muss als Vertragsstaat regelmässige Berichte über die Umsetzung dieser Konventionen und Übereinkommen abliefern.

II. Die wichtigsten Akteure in den Bereichen der Kinderpolitik und der Kinderrechte

Aufgrund der föderalistischen Struktur der Schweiz sind die Zuständigkeiten zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden, aber auch privaten Organisationen aufgeteilt.

Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass die Kantone souverän sind, solange ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung eingeschränkt ist. Demnach verfügen die Kantone und die Gemeinden über umfangreiche Kompetenzen (namentlich Bildung, Gesundheit, Soziales, Kultur und Schutz der Kinder). Die Konferenzen der kantonalen Erziehungsdirektoren, der Sozialdirektoren und der Gesundheitsdirektoren spielen hier eine wichtige Rolle. Es obliegt auch den Kantonen, neue politische Schwerpunkte zu setzen (Kleinkinder-

¹ Es ist zu betonen, dass die KRK in keiner Weise die elterliche Gewalt in Frage stellt; die Rechte und Zuständigkeiten der Eltern werden durch dieses Übereinkommen nicht tangiert.

betreuung, Prävention usw.) und die Strukturen zu bestimmen, die innerhalb der Verwaltung geschaffen werden müssen (Kommissionen zum Schutz der Kinder, Delegierte für Kinderfragen). Die kantonalen Parlamente haben somit, wie auch das Bundesparlament, einen wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung und die Konkretisierung der Kinderrechte. Sie können z.B. Gesetzesänderungen vorschlagen, über Ratifizierungen befinden oder parlamentarische Interventionen zuhänden der Regierung beschliessen. Mehrere Kantone (u.a. Bern, Freiburg, Genf, Jura, Wallis, Waadt, Zürich) haben in den letzten Jahren Gesetze im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik verabschiedet, die als progressiv bezeichnet werden können (einige dieser Gesetze weisen ausdrücklich auf die KRK).

Im Rahmen einer pragmatischen und konkreten Politik ergreift der Bund Massnahmen und realisiert Projekte in allen Bereichen, die die Kinder betreffen. Nebst der KRK und der Bundesverfassung (hauptsächlich Art. 11 BV) enthalten die folgenden Gesetze einschlägige Bestimmungen: das Zivilgesetzbuch, das Strafgesetzbuch, das Bundesgesetz über die Opferhilfe (OHG)

und das Bundesgesetz über die Förderung der ausser-schulischen Jugendarbeit (für detaillierte Angaben siehe Ziff. IV unten).

Innerhalb der Bundesverwaltung sind mehrere Dienste oder Ämter für kinder- und jugendpolitische Fragen zuständig, da diese Angelegenheiten nicht einem einzigen Amt zugeordnet sind (vgl. K1).

Darüber hinaus spielen verschiedene ausserparlamentarische Bundeskommissionen (Familie, Kinder und Jugendliche, Ausländer, Flüchtlinge usw.) eine wichtige Rolle bei der Sensibilisierung für Kinderrechte und insbesondere für den Schutz und die Förderung der Kinder.

Das BSV sorgt für die Koordination im Bereich des Kinderschutzes und der Kinderrechte und arbeitet z.B. eng mit interkantonalen Organen wie etwa der Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung (KKJF) zusammen. Diese Zusammenarbeit ist unabdingbar, um eine wirkungsvolle Umsetzung der Kinderrechte in der Schweiz zu gewährleisten.

Die NGOs spielen auf dem Gebiet des Kinderschutzes und der Kinderrechte eine wichtige Rolle und sind als Partner der Verwaltung auf allen Ebenen nicht wegzudenken. Im Rahmen seiner Aktivitäten arbeitet das BSV zudem mit verschiedenen Nichtregierungsorganisationen zusammen, die auf nationaler Ebene im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik und des Kinderschutzes aktiv sind. Für die Kinderrechte sind dies insbesondere folgende Organisationen: das Netzwerk Kinderrechte Schweiz, die Kinderlobby Schweiz, Terre des Hommes, pro juventute, die Stiftung Bildung und Entwicklung, Défense des Enfants-International sowie der Internationale Sozialdienst.

Mit entsprechenden Finanzhilfen unterstützen Bund und Kantone NGOs und Fachvereinigungen, die in der Schweiz Aktivitäten verschiedener Art anbieten und Anlässe durchführen, um den Erwartungen und den Bedürfnissen der Kinder entgegenzukommen und damit die Umsetzung der Kinderrechte zu fördern.

Das BSV verfügt über spezifische Kredite für die Förderung der Kinderrechte (189 000 Franken) und für den Schutz der Kinder (610 000 Franken). Der erstgenannte Kredit soll dazu beitragen, die KRK bekannter zu machen und deren Umsetzung auf nationaler Ebene voranzutreiben (durch Information, Sensibilisierung und Mitwirkung), während der zweite Kredit für die Finanzierung von Präventionsmassnahmen gegen Kindsmisshandlungen vorgesehen ist (Sensibilisierungskampagnen, Beratung, Information, Bildung). Der Vollständigkeit halber sind auch die Kredite zur Förderung der ausser-schulischen Jugendarbeit zu erwähnen (6,6 Millionen Franken) sowie die Subventionen, die für im Bereich der Familien- und Kinderpolitik aktive Dachverbände vorgesehen sind (1,3 Millionen Franken).

Die wichtigsten Bundesämter, die für Kinderfragen zuständig sind

K1

- Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) (Förderung des Kindes, Schutz des Kindes und Prävention gegen Kindsmisshandlungen, Förderung der ausser-schulischen Jugendarbeit, Familien- und Generationenfragen);
- Direktion für Völkerrecht (EDA) (Unterzeichnung und Ratifizierung der Konvention und ihrer Fakultativprotokolle, Koordination und Verfassen der nationalen Berichte; Rückzug der Vorbehalte);
- Politische Abteilung IV (EDA) (politische Fragen und Unterstützung von Projekten im Bereich der Kinderrechte);
- Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (EDA) (spezifische Bedürfnisse von Kindern in verschiedenen Projekten);
- Bundesamt für Justiz (EJPD) (Adoption, Schutzmassnahmen, Vormundschaft, Strafrecht, Kindesentführung, OHG);
- Bundesamt für Polizei (EJPD) (Bekämpfung der Kinderpornografie, namentlich im Internet, sowie des Kinderhandels);
- Bundesamt für Sport (VBS) (sportliche Aktivitäten, Prävention gegen sexuellen Missbrauch im Sport);
- Seco (EVD) (Rechtsfragen zur Kinder- und Jugendarbeit);
- Bundesamt für Gesundheit (EDI) (Förderung der Gesundheit und Suchtprävention);
- Bundesamt für Statistik (EDI) (demografische Daten sowie Daten zum Schulwesen und zur Kriminalität).

Die Forschung spielt ebenfalls eine massgebliche Rolle bei der Umsetzung der KRK. Der Bundesrat hat im Jahre 2000 das NFP 52 «Kinder, Jugend und Generationenbeziehungen im gesellschaftlichen Wandel» verabschiedet. Mit den 12 Millionen Franken, die hier zur Verfügung standen, sind 29 Forschungsprogramme finanziert worden mit dem Ziel, theoretische und empirische Informationen über die Lebensbedingungen und über die Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen in der Schweiz zu sammeln und den Handlungsbedarf auf politischer Ebene sowie in der Verwaltung zu evaluieren. Zahlreiche Verwaltungseinheiten, darunter das BSV, sind in dieses Programm involviert. Diese Projekte sowie das Gesamtprogramm NFP 52 sollten im Verlauf dieses Jahres abgeschlossen werden.

III. Evaluation der Umsetzung der KRK

Die KRK verpflichtet die Unterzeichnerstaaten, in regelmässigen Abständen die Lage der Kinder im Rahmen eines Staatenberichts zu evaluieren. Diese Berichte müssen aufzeigen, ob und inwiefern die Situation der Kinder mit den verschiedenen Bestimmungen der Konvention im Einklang steht, wie diese Bestimmungen umgesetzt werden, welche Schwierigkeiten dabei auftauchen und welche Fortschritte erzielt wurden. Gestützt auf den ersten, von der Bundesverwaltung verfassten Staatenbericht (2000) sowie auf den Alternativbericht² der NGOs über die Umsetzung der KRK (2001) hat der UNO-Ausschuss für die Rechte des Kindes im Jahre 2002 erstmals die Umsetzung der Konvention in der Schweiz überprüft.

Im Jahre 2008 wird die Schweiz in einem gemeinsamen Dokument den zweiten und den dritten Staatenbericht zur Umsetzung der Konvention veröffentlichen. Parallel dazu werden die NGOs wiederum ihren Alternativbericht abliefern. Der UNO-Ausschuss für die Rechte des Kindes wird diese Berichte wiederum prüfen und, nach Anhörung einer Regierungsdelegation sowie der NGOs, seine Bemerkungen, Bedenken und Empfehlungen bekannt geben. Für die Parlamente auf Bundes- und auf kantonaler Ebene bieten diese Berichte einen Anreiz, um ihre Gesetzgebung oder Praxis zu ändern oder konkrete Massnahmen zu ergreifen. Zudem bieten sie, speziell für die NGOs, Gelegenheit, De-

batten zu lancieren, die Lobby-Arbeit zu verstärken und die Bevölkerung zu sensibilisieren.

Die auf europäischer oder auf interkontinentaler Ebene durchgeführten Gipfeltreffen und Konferenzen (z.B. im Rahmen des Europarates oder der Vereinten Nationen) können für die Vertragsstaaten, darunter auch die Schweiz, ein Anlass sein, die erzielten Fortschritte und die verbleibenden Hürden zu identifizieren, Ziele festzulegen, Massnahmen und Strategien zu beschliessen und das bisherige Engagement mittels Deklarationen und Aktionsplänen (mit einem Zeitplan für die Umsetzung) zu bekräftigen. Diese für die Kinderrechte äusserst wichtigen Anlässe münden in der Regel in einen Follow-up-Prozess, wie z.B. bei der ausserordentlichen UNO-Session von 2002, die Kindern gewidmet war.

IV. Erzielte Fortschritte im Bereich der Kinderrechte und des Kinderschutzes

Die KRK hat direkt oder indirekt dazu beigetragen, dass Massnahmen zur Verbesserung der Lage der Kinder und deren Lebensbedingungen ergriffen oder entsprechende Initiativen lanciert wurden. Zu erwähnen sind z.B.:

- Art. 11 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) verleiht den Kindern und Jugendlichen einen Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung. Dieser Artikel bestimmt weiter, dass die Kinder ihre Rechte im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit selber ausüben. Zusammen mit der in Art. 67 BV verankerten Kompetenznorm für Bund und Kantone (Förderung von Kindern und Jugendlichen in den Bereichen Bildung, Kultur und ausserschulische Aktivitäten) und den Sozialrechten von Art. 41 gibt Art. 11 ein klares Zeichen für ein verstärktes staatliches Engagement in der Kinder- und Jugendpolitik. Ferner ergibt sich aus Art. 35 BV (Verwirklichung der Grundrechte), dass die Behörden nicht nur die Rechte der Kinder und Jugendlichen berücksichtigen und schützen müssen, sondern dass sie auch im Rahmen ihres Tätigkeitsbereichs zur Verwirklichung dieser Rechte beitragen müssen³.
- Das neue Scheidungsrecht (2000) sieht vor, dass das Kind im Scheidungsprozess angehört wird und dass das Gericht die Vertretung des Kindes durch einen Beistand anordnen kann. Sind Fragen zu klären, die das Kind betreffen, so hört der Richter oder eine eigens zu diesem Zweck bezeichnete Drittperson das Kind persönlich an. Die Anhörung erfolgt ausserhalb der eigentlichen Debatten vor Gericht. Das Kind wird zu allen wichtigen Fragen, die es betreffen, angehört, namentlich zur Frage der elterlichen Gewalt,

2 Die Alternativberichte beleuchten die Praxis mit einem kritischen Ansatz, bestätigen oder widerlegen die Stellungnahmen der Regierung oder liefern andere Daten und Statistiken. Der UNO-Ausschuss verfügt dank dieser Berichte über wertvolle zusätzliche Vergleichsmöglichkeiten und Informationen.

3 Diese Feststellung wird durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts untermauert (BGE 126 II 377, Erw. 5d, S. 391); vgl. ebenfalls Dr. Judith Wyttenbach, «Verfassungsrechtliche und internationalrechtliche Grundlagen», S. 10, in Bericht zuhanden des Bundesamtes für Sozialversicherungen zum Postulat Janiak, 00.3469.

Vorbehalte

K2

Anlässlich der Ratifizierung der KRK im Jahre 1997 hat die Schweiz verschiedene Vorbehalte angebracht, da die KRK in manchen Punkten nicht mit der Schweizer Rechtsordnung zu vereinbaren war. Der Bundesrat hat sich verpflichtet, diese Vorbehalte nach und nach zurückzuziehen. Gegenwärtig sind nur noch Vorbehalte gültig betr. Art. 10, 37 und 40.

Vorbehalte im Zeitpunkt der Ratifizierung der KRK

Zurückgezogene Vorbehalte

Art. 5: Die schweizerische Gesetzgebung über die elterliche Sorge bleibt vorbehalten.

Dieser Vorbehalt wurde mit Wirkung per 8. April 2004 zurückgezogen.

Art. 7: Die schweizerische Bürgerrechtsgesetzgebung, die keinen Anspruch auf Erwerb der schweizerischen Staatsangehörigkeit einräumt, bleibt vorbehalten.

Seit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts können staatenlose Kinder, die seit 5 Jahren in der Schweiz wohnen, ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung einreichen, dies unabhängig von ihrem Geburtsort. Aufgrund dieser Gesetzesänderung konnte der Vorbehalt zu Art. 7 KRK per 1. Mai 2007 zurückgezogen werden.

Art. 10 Abs. 1: Die schweizerische Gesetzgebung, die bestimmten Kategorien von Ausländerinnen und Ausländern keinen Familiennachzug gewährt, bleibt vorbehalten.

Art. 37, Bst. c: Die Trennung zwischen Jugendlichen und Erwachsenen im Freiheitsentzug wird nicht ausnahmslos gewährleistet.

Art. 40: Das schweizerische Jugendstrafverfahren, das weder einen bedingungslosen Anspruch auf einen Beistand noch die organisatorische und personelle Trennung zwischen untersuchenden und urteilenden Behörden sicherstellt, bleibt vorbehalten.

Die Bundesgesetzgebung über die Organisation der Strafrechtspflege, die im Fall der erstinstanzlichen Beurteilung durch das oberste Gericht eine Ausnahme vom Recht vorsieht, einen Schuldspruch oder eine Verurteilung von einer höheren Instanz überprüfen zu lassen, bleibt vorbehalten (Art. 40 Abs. 2 Bst. b, v, KRK).

Die Garantie der Unentgeltlichkeit des Beistands eines Dolmetschers befreit die begünstigte Person nicht endgültig von der Zahlung entsprechender Kosten (Art. 40 Abs. 2 Bst. b, vi, KRK).

Das Bundesgesetz über das Bundesstrafgericht eröffnet, in Verbindung mit dem Bundesgerichtsgesetz, die Möglichkeit, Strafurteile an eine höhere Instanz, mithin an das Bundesgericht weiterzuziehen. Der Vorbehalt zum Art. 40 Abs. 2 Bst. b, v, KRK, konnte demnach per 1. Mai 2007 zurückgezogen werden.

Der Vorbehalt zu Art. 40 Abs. 2 Bst. b, vi, KRK wurde mit Wirkung per 12. Januar 2004 zurückgezogen.

der Obhut und der persönlichen Beziehungen zu beiden Elternteilen. Die Anhörung hat in einer für das Kind geeigneten Weise zu erfolgen, wobei insbesondere darauf zu achten ist, dass keine Loyalitätskonflikte entstehen. Aus diesem Grund sollten weder die Eltern noch deren Anwälte anwesend sein. Kleine Kinder (laut Bundesgericht in der Regel unter 6 Jahren) werden grundsätzlich nicht angehört; findet ausnahmsweise eine Anhörung statt, hängen deren Anordnung sowie die Modalitäten von den konkreten Umständen und von der Urteilsfähigkeit des Kindes ab. Nötigenfalls kann der Richter einen Experten beiziehen und sich bei der Vormundschaftsbehörde oder bei einem Jugendamt erkundigen.

- Die Ratifizierung des Fakultativprotokolls zur KRK über den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie (2006), die unter anderem eine Änderung der Strafbestimmung über den Menschenhandel zur Folge hatte (2006). Demnach ist das Strafmass inskünftig höher, wenn Kinder vom Menschenhandel betroffen sind. Diese Bestimmung erfasst auch einmalige Taten und ist nicht nur auf Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung anwendbar, sondern erstreckt sich auch auf den Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft oder zum Zweck der Entnahme eines Körperorgans.
- Verschiedene Projekte zur Förderung der Rechte des Kindes, namentlich der Mitwirkungsrechte (u.a. zum

Anlass des 10-Jahre-Jubiläums der Ratifizierung der KRK) sowie zur Prävention gegen Kindsmisshandlungen und sexuelle Ausbeutung (u.a. mit nationalen Kampagnen und mit der Veröffentlichung eines umfassenden Konzepts zur Gewaltprävention) (vgl. oben, Ziff. II).

Als weitere Beispiele, die den Kinderrechten und dem Schutz der Kinder dienlich sind, sind zu erwähnen:

- Seit dem 1. April 2002 macht sich strafbar, wer Gegenstände oder Vorführungen, die sexuelle Handlungen mit Kindern oder Tieren oder sexuelle Handlungen mit Gewalttätigkeiten zum Inhalt haben, erwirbt, sich über elektronische Mittel oder sonstwie beschafft oder besitzt.
- Seit 2002 können sexuelle Handlungen mit Kindern unter 16 Jahren frühestens nach Erreichen des 25. Altersjahrs des Opfers verjähren.
- Im Jahre 2003 wurde eine nationale Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBIK) ins Leben gerufen. Dieses Organ deckt begangene Delikte auf und dient ferner als Anlaufstelle für Anzeigen betreffend verdächtige Internet-Inhalte, namentlich im Bereich der verbotenen Kinderpornografie.
- Die Teilrevision des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten (OHG, 2002) hat für die Kinder verschiedene Verbesserungen bewirkt. So ist es zum Beispiel verboten, das Kind mit dem Beschuldigten zu konfrontieren. Das Kind soll im Laufe des gesamten Verfahrens grundsätzlich nicht mehr als zweimal einvernommen werden, wobei die Anhörung durch eine eigens zu diesem Zweck ausgebildete Person zu erfolgen hat. Zudem muss die Anhörung im Beisein eines Spezialisten durchgeführt werden und auf einen Bildträger aufgenommen werden.
- Im Jahre 2003 ist das Bundesgesetz zum Haager Adoptionsübereinkommen und über Massnahmen zum Schutz des Kindes bei internationalen Adoptionen in Kraft getreten.
- Der Bund hat ein Impulsprogramm zur Schaffung von familienergänzenden Kinderbetreuungsplätzen beschlossen (2003 bis mindestens 2011).
- 2006 wurde das Bundesgesetz über die Familienzulagen verabschiedet (voraussichtliches Inkrafttreten 2009). Mit diesem Gesetz werden die Bedingungen für die Gewährung von Familienzulagen harmonisiert und Mindestbeträge für die Zulagen festgelegt.

V. Zusammenfassung

Gesamthaft betrachtet kann die Lage der Kinder in der Schweiz als eher gut bezeichnet werden. In den letzten Jahren wurden denn auch wesentliche Fortschritte erzielt⁴. Wie der UNO-Ausschuss für die Rechte des Kindes festhält, müssen jedoch in bestimmten Bereichen zusätzliche Anstrengungen unternommen werden (z.B. bei der Gewalt gegen Kinder, der Armut, der Integration von ausländischen Kindern, beim Angebot an familienergänzenden Kinderbetreuungsplätzen, bei der Chancengleichheit in der Ausbildung, den Mitwirkungsrechten der Kinder, der Suchtmittelproblematik, der Suizidproblematik und beim Zusammenwirken von Familien- und Berufsleben). Zudem sind auch strukturelle und institutionelle Probleme zu verzeichnen (lückenhafte statistische Daten, ungenügende Forschung, Mangel an finanziellen und personellen Ressourcen, häufiges Fehlen von Evaluationen bei Projekten und Programmen, Mangel an Koordination und an Zusammenarbeit zwischen den Partnern, zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen und zwischen den Sprachregionen, Mangel an spezifischen Stellen für Delegierte für Kinder- und Jugendfragen auf Bundes- sowie auf kantonaler und kommunaler Ebene usw.).

Nach der Überweisung des Postulats Janiak, welches die Schaffung eines Rahmengesetzes für eine wirkungsvolle Kinder- und Jugendpolitik auf Bundesebene verlangt, stellt sich nun die Frage nach einer Neuorientierung dieser Politik. Ein entsprechender Bericht, der voraussichtlich Ende 2007 veröffentlicht wird, wird gegenwärtig vom BSV in Zusammenarbeit mit verschiedenen privaten Organisationen sowie mit Bundes- und kantonalen Stellen erarbeitet. Dieser Bericht soll in erster Linie die Prioritäten des Bundes in Sachen Koordination festlegen und den entsprechenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf definieren. Nach der Prüfung des Berichts durch den Bundesrat wird es darum gehen, die verschiedenen Optionen zu untersuchen.

In dieselbe Stossrichtung zielt auf Seiten der NGOs das Netzwerk Kinderrechte Schweiz, mit der Formulierung von zehn Prioritäten, die im Wesentlichen auf den Empfehlungen des UNO-Ausschusses für die Rechte des Kindes von 2002 beruhen (vgl. oben, Ziff. III).

Pierre-Yves Perrin, lic.iur., wissenschaftlicher Mitarbeiter Bereich Kinder-, Jugend- und Altersfragen, Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft, BSV.
E-Mail: pierre-yves.perrin@bsv.admin.ch

Jean-Marie Bouverat, dipl. ès sc. M. Sc., wissenschaftlicher Mitarbeiter, Bereich Kinder-, Jugend- und Altersfragen, Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft, BSV.
E-Mail: jean-marie.bouverat@bsv.admin.ch

⁴ In einer kürzlich (2007) veröffentlichten Vergleichsstudie der UNESCO über das Wohlbefinden der Jugendlichen in den 21 OECD-Ländern kam die Schweiz auf den 6. Rang.

Zehn Jahre Kinderrechte – eine Bilanz der Nichtregierungsorganisationen

Seit vielen Jahrzehnten engagieren sich Nichtregierungsorganisationen auf der ganzen Welt für die Rechte von Kindern. Auch in der Schweiz setzten sie sich für die Ratifizierung der Kinderrechtskonvention ein und begleiteten die erste Berichterstattung im Jahre 2002 mit einem NGO-Bericht. Im Jahre 2003 wurde das Netzwerk Kinderrechte Schweiz gegründet, um gemeinsam die Anerkennung und Umsetzung der Kinderrechtskonvention zu fördern. Mittlerweile sind rund 50 Organisationen aus den Bereichen Kinderrechte, Kinderschutz und Kinderpolitik Mitglied beim Netzwerk.



Christina Weber
Netzwerk Kinderrechte Schweiz

Ursprünge der vernetzten Aktivitäten der Nichtregierungsorganisationen

Die Nichtregierungsorganisationen, im internationalen Kontext als Non governmental organisations (NGO) bekannt, spielen seit jeher eine wichtige Rolle bei der Förderung und Umsetzung der Kinderrechte. Die Wur-

zeln dieses Engagements reichen zurück bis zur Gründung des international bekannten «Save the Children Fund»¹ im Jahre 1919 durch die Britin Eglantyne Jebb. Sie entwarf die erste Satzung für Kinder, die «Children's Charter». Diese Charta wurde am 24. September 1924 von der Generalversammlung des Völkerbundes verabschiedet und als «Genfer Erklärung» bekannt. Sie enthielt die grundlegenden Rechte des Kindes in Bezug auf sein Wohlergehen, hatte aber keine rechtliche Verbindlichkeit. Das nächste wichtige Folgedokument war die «UN-Erklärung über die Rechte des Kindes» von 1959. Es dauerte weitere 20 Jahre bis die Ausarbeitung der heutigen «Konvention über die Rechte des Kindes» in Angriff genommen wurde. Von 1979–1989 beteiligten sich zahlreiche NGOs aktiv in der Entwurfsphase der Kinderrechtskonvention, allen voran die internationale NGO «Defence for Children International».² Gemeinsam mit UNICEF setzten sie sich für die Annahme der Kinderrechtskonvention durch die UN-Generalversammlung im Jahre 1989 ein.

In der Konvention selber haben die NGOs mit Artikel 45 eine starke Stellung bei der Berichterstattung der Vertragsstaaten erhalten: «Um die wirksame Durchführung dieses Übereinkommens und die internationale Zusammenarbeit zu fördern, «(...) kann der Ausschuss, wenn er dies für angebracht hält, die Sonderorganisationen, das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen und andere zuständige Stellen einladen, sachkundige Stellungnahmen zur Durchführung des Übereinkommens auf Gebieten abzugeben, die in ihren jeweiligen Aufgabenbereich fallen (...)». Um bei der Berichterstattung eine wirkungsvolle Stimme zu haben, schlossen sich deshalb in vielen Ländern NGOs zu nationalen Koalitionen oder Netzwerken zusammen. Diese Koalitionen werden bei der Berichterstattung tatkräftig von der *NGO Group for the Convention on the Rights of the Child*³ unterstützt. Dabei werden sie vor allem für die Anhörung vor dem UN-Ausschuss über die Rechte des Kindes, der so genannten «pre-sessional working group», vorbereitet.

Ratifizierung der Kinderrechtskonvention in der Schweiz

Nachdem die Kinderrechtskonvention am 20. November 1989 von der UN-Generalversammlung verabschiedet wurde und am 2. September 1990 in Kraft trat, gab es von Seiten der Schweizer Regierung noch keine

1 Save the Children setzt sich weltweit für die Rechte des Kindes ein. Die gesamte Organisation umfasst bis heute rund 28 nationale Organisationen, welche in über 120 Ländern tätig sind. www.savethechildren.org/.

2 Defence for Children International (DCI) ist eine internationale NGO, welche sich für die Förderung und den Schutz der Kinderrechte einsetzt. DCI ist weltweit in über 45 Ländern tätig. www.dci-is.org.

3 Die NGO Group for the CRC ist eine Vereinigung von NGOs, nationalen Koalitionen und Netzwerken aus über 90 Ländern. Die NGO Group hat ein Verbindungsbüro in Genf. www.crin.org/NGOGroupforCRC/.

grossen Anzeichen für eine Ratifizierung. Auch hier setzten sich mehrere NGOs und UNICEF Schweiz für die Ratifizierung der Kinderrechtskonvention in der Schweiz stark ein und leisteten mit engagierten Parlamentarier/innen über Jahre die nötige politische Überzeugungsarbeit. Als letzter europäischer Staat ratifizierte schliesslich die Schweiz die Kinderrechtskonvention am 24. Februar 1997 – wenn auch mit fünf Vorbehalten⁴ – welche dann am 26. März 1997 offiziell in Kraft trat. Um die künftige Zusammenarbeit gemeinsam zu koordinieren, fand bereits im selben Jahr in Bern eine erste Arbeitstagung der NGOs und UNICEF Schweiz statt.

Die erste Berichterstattung der Schweiz

Im Jahr 2000 legte die Schweizer Regierung mit dem «Ersten Bericht zur Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes»⁵ Rechenschaft über die Umsetzung der Konvention in der Schweiz ab. Unter der Federführung von UNICEF Schweiz erstellte die 1997 gebildete Kerngruppe im Jahre 2001 den *Swiss-NGO-Bericht*⁶, welcher von 46 Organisationen mit unterzeichnet wurde. Dabei wurden verschiedene Mängel bei der Umsetzung der Kinderrechtskonvention festgestellt. Dazu zählen der Rückzug aller Vorbehalte, das auch heute noch ausstehende grundsätzliche Verbot von Körperstrafen und die mangelnde Unterstützung für ausländische Kinder und minderjährige Asylsuchende. Ebenfalls wurden die beschränkten Möglichkeiten des Kindes kritisiert, seine Meinung in allen Angele-

genheiten frei zu äussern, die sein Leben betreffen. Die NGOs stellten weiter fest, dass die Datenlage zur Situation von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz lückenhaft und unsystematisch ist, und dass die Bekanntmachung der Kinderrechtskonvention bei Kindern und Erwachsenen nicht flächendeckend stattfindet. Ein weiterer wesentlicher Kritikpunkt des NGO-Berichts war, dass die Umsetzung der Kinderrechtskonvention wegen der föderalistischen Strukturen der Schweiz nicht kohärent ist. Der Bund hat zwar die Kinderrechtskonvention ratifiziert, besitzt jedoch keine entsprechende Weisungsbefugnis gegenüber den Kantonen. Die Umsetzung der Kinderrechtskonvention obliegt jedoch in vielen Bereichen, wie zum Beispiel im Schul- und Gesundheitswesen, den Kantonen.

Der «Erste Bericht der Schweizer Regierung» wurde im Mai 2002 vom Ausschuss über die Rechte des Kindes geprüft. Dabei bestätigte der Ausschuss viele der von den NGOs genannten Mängel in seinen «Abschliessenden Bemerkungen» (Concluding Observations) und gab der Schweizer Regierung rund 30 Empfehlungen zur Verbesserung der weiteren Umsetzung der Kinderrechtskonvention.⁷

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz

Im Anschluss an die Berichterstattung im Jahre 2002 wurde von verschiedenen Organisationen der Wunsch nach einem formellen Netzwerk laut. In der Folge formulierten neun Organisationen⁸ eine gemeinsame Erklärung in Form eines Memorandum of Understanding, welche den Zweck und die Organisation des Netzwerks regelt. Am 6. November 2003 wurde im Rahmen einer Tagung in Bern das Netzwerk Kinderrechte Schweiz gegründet und 25 Organisationen unterzeichneten das Memorandum of Understanding. Nach knapp vier Jahren zählt das Netzwerk heute rund 50 Mitgliedsorganisationen. Seit der Gründung des Netzwerks führt die Stiftung Kinderdorf Pestalozzi die Koordinationsstelle des Netzwerks und stellt den Vorsitz. Ein Innerer Kreis von 11 Organisationen⁹ ist für das Netzwerk operativ tätig und setzt die vom Netzwerk definierten Arbeitsziele um.

Zwischenbericht – Zehn Prioritäten zum Handeln!

Am 7. November 2005 fand in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen in Bern eine Fachtagung zum Thema «Die Kinderrechte in der Schweiz: Was muss die Schweiz tun?» statt. Die Grundlage dazu war ein vom Netzwerk erstellter «Zwischenbericht zum Stand der Umsetzung der Konvention über

4 Heute sind es noch drei Vorbehalte: Zu Art. 10 Abs. 1, Familiennachzug (die schweizerische Ausländergesetzgebung verunmöglicht den Familiennachzug für bestimmte Gruppen und Kategorien von Ausländerinnen und Ausländern); zu Art. 37 lit. c, Bedingungen bei Freiheitsentzug (keine ausnahmslose Trennung Jugendlicher und Erwachsener im Gefängnis gewährleistet); zu Art. 40: Jugendstrafverfahren (keinen bedingungslosen Anspruch auf Beistand, keine Trennung zwischen untersuchenden und urteilenden Behörden, keine Möglichkeit der Überprüfung der erstinstanzlichen Beurteilung).

5 Erster Bericht der Schweizer Regierung zur Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes. 1. November 2000.

6 Swiss NGO-Report: Kommentar zum Bericht der Schweizerischen Regierung an den UNO-Kinderrechtsausschuss. www.unicef.ch/d/information/publikationen/schattenbericht.pdf.

7 Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Switzerland 07/06/2002. UN-Doc. CRC/C/15/Add.182.

8 Enfants du monde, Institut International des Droits de l'Enfant, Kinderlobby Schweiz, Kinderschutz Schweiz, Pfadibewegung Schweiz, Pro Familia, pro juventute, Stiftung Kinderdorf Pestalozzi und UNICEF Schweiz.

9 Stiftung Kinderdorf Pestalozzi, Enfants du monde, Fondation Terre des homes, Fondation Suisse de Service Social International, Institut international des droits de l'enfant, Kinderlobby Schweiz, Kinderschutz Schweiz, Pfadibewegung Schweiz, pro juventute, Schweiz. Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV), UNICEF Schweiz.

10 Zwischenbericht zum Stand der Umsetzung der Konvention über die Rechte des Kindes seit dem Ersten Staatenbericht der Schweiz im Jahre 2000. In laufender Bearbeitung; Stand 5. April 2006. Hrsg. Netzwerk Kinderrechte Schweiz. Download: www.netzwerk-kinderrechte.ch.

die Rechte des Kindes seit dem Ersten Staatenbericht der Schweiz im Jahre 2002».¹⁰ Ausgangslage für den Zwischenbericht waren die rund 30 Schlussbemerkungen des UN-Ausschusses (2002), wobei das Netzwerk folgenden Fragen nachging: «Was wurde seit 2002 erreicht? Was wurde nicht erfüllt? Was steht auf der politischen Agenda? Was sollte aus Sicht des Netzwerks dringend angegangen werden?» Dieser Zwischenbericht diente auch als Diskussions- und Arbeitsgrundlage mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen. Die weiterführenden Diskussionen über einen Massnahmenkatalog zu Händen des Bundesrates für eine systematische Umsetzung der Kinderrechte stehen zurzeit noch an.

An dieser Fachtagung präsentierte das Netzwerk einem breiten Fachpublikum und den Medien die Ergebnisse seines Zwischenberichts mit den «*Zehn Prioritäten zum Handeln!*».¹¹ Diese Prioritäten stellen aus Sicht des Netzwerks die grössten Lücken in der Umsetzung der Kinderrechtskonvention dar. Das Netzwerk fordert sowohl wichtige gesetzliche und koordinierende Grundlagen zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention als auch aktuelle Verbesserungen der Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz.

- Es fehlt eine **Kinder- und Jugend-Ombudsstelle**, welche Gesetze und Entscheidungen auf ihre Kinderverträglichkeit prüft. Behörden, Gerichte und die Politik stellen zu oft andere Interessen in den Vordergrund als den Grundsatz des übergeordneten Kindeswohls.
- Der **körperliche und psychische Gesundheitszustand** der Kinder und Jugendlichen in der Schweiz lässt zu wünschen übrig. Das Netzwerk fordert deshalb vom Bund bis 2007 einen «Nationalen Aktionsplan zur Verbesserung von Umwelt und Gesundheit der Kinder» mit Programmen zur Stärkung der psychischen Gesundheit, zur Suizidprävention, zur Reduktion von Suchtmittelmissbrauch und von Verkehrsunfällen.
- Kinder sind nach wie vor **Opfer von verschiedenen Formen von Gewalt**. Es fehlen jedoch aussagekräftige Studien dazu. Das Netzwerk fordert deshalb mehr Forschung und Sensibilisierung sowie neue Massnahmen zum Schutz der Kinder. Dazu zählen vor allem das explizite Recht des Kindes auf gewaltfreie Erziehung, aber auch entsprechende Präventions- und Schutzmassnahmen.
- **Kinderarmut** in der Schweiz ist eine immer brisanter werdende Tatsache in der Schweiz. Das Netzwerk fordert deshalb unter anderem einen nationalen Aktionsplan gegen Armut, der die Situation der Kinder und Jugendlichen verbessert.
- Eine Studie zum neuen **Ausländer- und Asylgesetz** zeigt, dass das Kindeswohl nicht als übergeordneter Grundsatz respektiert wird.¹² Das Ausländerrecht verunmöglicht oft, dass Kinder und Jugendliche unabhängig vom Status in ihrer Entwicklung gefördert werden können. Das Netzwerk fordert deshalb unter

anderem ein Recht auf Bildung und Beschäftigung für minderjährige Asyl Suchende ohne Begleitung.

- Generell fordert das Netzwerk von Bund, Kantonen und Gemeinden die **konsequentere Beachtung des übergeordneten Kindeswohls** und erwartet mehr Verbindlichkeit bei der Umsetzung der Kinderrechtskonvention. Die Verantwortlichkeiten versickern ohne Koordination zwischen den vielen Bundes- und Kantonsstellen.

10 Jahre Kinderrechtskonvention in der Schweiz

Dieses Jahr ist es nun 10 Jahre her, seit die Kinderrechtskonvention in der Schweiz in Kraft getreten ist. Dazu organisierte das Netzwerk mit Unterstützung des Bundesamtes für Sozialversicherungen am 26. März 2007 in Bern einen Anlass zum 10-Jahre-Jubiläum. Über 400 Kinder und Jugendliche aus fast allen Kantonen nahmen an dem Anlass teil, um ihre Visionen und Wünsche für die Umsetzung der Kinderrechte in der Schweiz den Politiker/innen, Entscheidungsträger/innen und einer breiten Öffentlichkeit vorzustellen. Ebenfalls fand ein Mediengespräch mit Vertreter/innen des Bundes, des Parlaments, des Netzwerks und weiteren Fachpersonen statt, wobei sowohl eine Bilanz über die letzten 10 Jahren gezogen wurde, als auch die wichtigsten Herausforderungen und Lücken in der Umsetzung diskutiert werden konnten.

400 Kinder und Jugendliche auf dem Bundesplatz

Der Höhepunkt des Anlasses war jedoch das Zusammentreffen von über 400 Kindern und Jugendlichen aus 21 Schulklassen auf dem Bundesplatz in Bern. Im Vorfeld hatten sich die SchülerInnen mit Unterstützung ihrer LehrerInnen mit der Kinderrechtskonvention beschäftigt und dabei eine Vision zu einem Kinderrecht ihrer Wahl formuliert. Je eine Schülerin und ein Schüler haben dann ihre Visionen Frau Nationalratspräsidentin Christine Egerszegi, den anwesenden PolitikerInnen und RegierungsvertreterInnen fast aller Kantone vorgestellt. Anschliessend wurden diese Visionen in Form einer Steinplatte den anwesenden RegierungsvertreterInnen überreicht. Diese Visionen sind nun bei den

¹¹ Kinderrechte in der Schweiz: Was muss die Schweiz tun? Zehn Prioritäten zum Handeln, 7. November 2005. Hrsg. Netzwerk Kinderrechte Schweiz. Download: www.netzwerk-kinderrechte.ch.

¹² Marguerat S., Nguyen Minh Son, Zermatten Jean, 2006. Das Ausländergesetz und das revidierte Asylgesetz im Lichte des Übereinkommens über die Rechte des Kindes. Hrsg. Fondation Terre des hommes. Lausanne.

Kantonen mit der Aufforderung «deponiert», diese umzusetzen. In 10 Jahren soll überprüft werden, ob diese Visionen in greifbare Nähe gerückt sind. Es ist jedoch bereits für Herbst 2007 geplant, dass sich VertreterInnen dieser Schulklassen an der «10. Kinderkonferenz»¹³ treffen, um sich darüber auszutauschen, was mit den Visionen weiter geschehen soll.

Immer noch grosse Mängel bei der Umsetzung der Kinderrechtskonvention

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz stellt auch 10 Jahre nachdem die Kinderrechtskonvention in Kraft getreten ist grosse Mängel bei der Umsetzung der Kinderrechtskonvention in der Schweiz fest.

Die Kinderrechtskonvention ist zu wenig bekannt

Die Vertragsstaaten sind gemäss Artikel 42 der Kinderrechtskonvention verpflichtet, die Grundsätze und Bestimmungen der Kinderrechtskonvention bei Erwachsenen und speziell auch bei Kindern bekannt zu machen. Dieses Ziel könnte mit gezielter Menschenrechtsbildung in der Schule und in der Elternbildung erreicht werden. Menschenrechtsbildung ist jedoch in den kantonalen Lehrplänen unterschiedlich oder gar nicht verankert. Meistens werden die Menschenrechte im Rahmen der politischen Bildung und anderer Fächer wie Recht und Geschichte vermittelt. Zu den Aufgaben von Menschenrechtsbildung zählen jedoch nebst der Wissensvermittlung, auch die Bildung von Werte- und Handlungskompetenzen in Bezug auf die Menschenrechte. Es ist zu hoffen, dass im Rahmen des «Massnahmenplans zur Bildung für Nachhaltige Entwicklung 2007–2014»¹⁴ die Menschenrechtsbildung Eingang in die Lehrpläne finden wird. Ein so wichtiges Thema wie die Menschenrechte, welche ein wichtiges Werte- und Normensystem für das Zusammenleben in unserer pluralistischen Gesellschaft ist, sollte daher unbedingt flächendeckend und systematisch eingeführt und unterrichtet werden.

13 Die Kinderkonferenz wird von der Kinderlobby Schweiz organisiert und im Kinderdorf Pestalozzi in Trogen durchgeführt. Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz übernimmt das Patronat dieser Veranstaltung.

14 Massnahmenplan zur Bildung für Nachhaltige Entwicklung 2007–2014. www.edk.ch.

15 Siehe auf www.tdh.ch/website/tdhch.nsf/pages/medienmitteilung_vom_260307D.

16 Kinderlobby Schweiz, 2006. Kinderrechte in der Schweiz: Was Kinder dazu sagen. Die Ergebnisse der Befragung bei 223 Kindern in der deutschen und französischen Schweiz.

17 Verein Kinderanwaltschaft Schweiz, www.kinderanwaltschaft.ch.

Umfragen zur Bekanntheit der Kinderrechte

Die Fondation Terre des Hommes hat Ende 2006 mit einer Umfrage bei 3200 Personen (davon 25 % Erwachsene) untersucht, wie bekannt der Inhalt der Kinderrechtskonvention ist. Das Resultat war ernüchternd, weniger als 10 Prozent der Befragten wissen, was Kinderrechte sind und viele meinten, die Kinderrechte betreffen die Schweiz nicht und sehen diese vor allem im Zusammenhang mit Entwicklungsländern. Das Recht auf Mitwirkung der Kinder und Jugendlichen ist ebenfalls kaum bekannt.¹⁵ Eine zweite Umfrage, von der Kinderlobby Schweiz, zeigt dass die befragten Kinder und Jugendlichen eher Schutz- und Förderrechte kennen als dasjenige auf Partizipation. Ihr Recht auf Zugang zu kindgerechter Information ist ihnen ebenfalls kaum bekannt.¹⁶ Diese Resultate bestätigen einmal mehr die Erfahrung der NGO's, dass es sowohl auf Bundes- wie auf Kantonsebene an einer systematischen Umsetzung der Kinderrechtskonvention mangelt. Eine landesweit koordinierte Information über die Kinderrechtskonvention und ihre Bedeutung wären daher nötig. Eine solche Sensibilisierungskampagne müsste sich gleichermaßen an Kinder, Jugendliche und ihre Eltern, als auch und an Fachpersonen richten, die mit Kindern arbeiten.

Schulung von Fachpersonen

Einer der Grundsätze des rechtsstaatlichen Handelns ist, dass Bund und Kantone das Völkerrecht beachten (BV Art. 5 Abs. 4). Als völkerrechtlicher Vertrag ist die Kinderrechtskonvention gemäss BV Art. 191 den Bundesgesetzen gleich gestellt und für das Bundesgericht und die anderen Recht anwendenden Gerichte und Behörden massgebend. Für die Schweiz mit ihrem monistischen Rechtssystem bedeutet dies, dass die Kinderrechtskonvention nicht zuerst in nationales Recht übertragen werden muss, sondern direkt angewendet werden kann. Dieses Vorgehen erfordert jedoch von den entsprechenden Richtern, Behördenmitgliedern und anderen Fachpersonen, welche mit Kindern und Jugendlichen arbeiten, ein hohes Bewusstsein und Wissen über die Grundsätze und Bestimmungen der Kinderrechtskonvention. Dafür braucht es entsprechende Weiterbildungen, weshalb ein weitaus grösserer Einsatz für die Schulung und Bekanntmachung der Kinderrechte nötig ist als bisher.

Ebenfalls wäre die gesetzliche Festlegung einer unabhängigen Verfahrensvertretung von Kindern und Jugendlichen bei zivil- und strafrechtlichen Belangen eine wichtige Grundlage dafür. Die anstehende Revision des Vormundschaftsrechts bietet eine einzigartige Gelegenheit, diese Verfahrensvertretung von Kindern und

Jugendlichen im Rahmen des Kinderschutzes verbindlich zu regeln.¹⁷

Mangelnde Mitsprache

Das Recht auf Anhörung von Kindern in Scheidungsverfahren ist in der Schweiz gesetzlich garantiert. Wie eine entsprechende Studie im Rahmen der NFP52¹⁸ jedoch zeigte, wird nur jedes 10. Kind vom Richter befragt. Ebenfalls variiert die Art und Weise, wie diese Anhörung praktiziert wird. Weiter hat eine Studie zur Partizipation von Kindern und Jugendlichen von UNICEF Schweiz¹⁹ ergeben, dass nur jedes dritte Kind in der Schule mitreden kann. Die Schulen fördern zwar die Mitsprache zunehmend, diese beschränkt sich jedoch auf Themen, welche die Entscheidungshoheit der Erwachsenen nicht tangieren. Innerhalb der Familie können zwar über die Hälfte der Kinder und Jugendlichen teilweise mitreden, beinahe die Hälfte jedoch immer noch nicht. Erwachsene sind daher auch hier aufgefordert, ihre Macht zu teilen, wo es um Fragen geht, die Kinder mitbetreffen.

Eine nationale Kinder- und Jugendpolitik

Der Status von Kindern und Jugendlichen als eigenständige Persönlichkeiten muss gemäss den Vorgaben der Kinderrechtskonvention gestärkt werden. Sie sind nicht mehr nur einfach als Mitglieder von Familien mitgemeint, sondern sind auch im rechtlichen Sinne eigenständige Subjekte. Diese Vorgaben rufen nach einer nationalen Kinder- und Jugendpolitik, welche mit einem entsprechenden Rahmengesetz verankert sein müsste. Diese Forderung, welche durch das Postulat Janiak²⁰ aus dem Jahre 2000 lanciert wurde, wird nun im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen mit einem Expertenbericht erneut geprüft. Dieser Bericht soll die prioritären Koordinationsaufgaben des Bundes in Kinder- und Jugendfragen und den damit verbundenen gesetzgeberischen Bedarf aufzeigen. Eine «Koalition für eine wirkungsvolle Kinder- und Jugendpolitik»²¹ setzt sich seit einiger Zeit für dieses Rahmengesetz ein und weitere Akteure wie das Netzwerk und die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen unterstützen diese Forderung.

Mangelnder Mechanismus für die Umsetzung der Kinderrechte

Damit kommen wir erneut zur zentralen Kritik des UN-Ausschusses und der NGOs, dass es in der Schweiz keinen nationalen und interkantonalen Mechanismus

zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention gibt. Ein solcher Mechanismus ist jedoch die Voraussetzung dafür, dass in einem föderalistisch organisierten Staat wie die Schweiz, die Kinderrechte koordiniert und systematisch umgesetzt werden können. In unseren Nachbarländern Deutschland und Österreich sind solche Mechanismen im Rahmen von Nationalen Aktionsplänen eingeführt worden und dienen als Grundlage für die Umsetzung der Kinderrechtskonvention. Das Netzwerk fordert deshalb vom Bundesrat, diese Priorität endlich umzusetzen. Die Erstellung des erwähnten Massnahmenplans und die Prüfung eines Nationalen Aktionsplans sind Schritte in die richtige Richtung.

Aktionen müssen einer Vision folgen

Damit Visionen auch Aktionen folgen, hat das Netzwerk Kinderrechte Schweiz am Jubiläum zu einer landesweit abgestützten Konferenz aufgerufen, welche eine gemeinsame Vision möglichst aller wichtigen Akteure über die Zukunft der Kinder und Jugendlichen in der Schweiz zu synthetisieren vermag. Diese Konferenz ist für 2009 geplant und müsste im Auftrag des Bundes und der Kantone Aktionen zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention in der Schweiz bezeichnen können.

Zweite Berichterstattung steht an

Für 2008 steht die zweite Berichterstattung der Schweizer Regierung über die Umsetzung der Kinderrechtskonvention an und damit für das Netzwerk die Abfassung des entsprechenden NGO-Berichts zu Händen des UN-Ausschusses. Aus diesem Anlass fand an der Jahresversammlung 2006 des Netzwerks eine «Kick-off»-Veranstaltung mit den Mitgliedsorganisationen für den NGO-Bericht statt. Wie es für die Zusammenarbeit im Netzwerk bezeichnend ist, hat die Koordination des NGO-Berichts eine Mitgliedsorganisation übernommen, in diesem Fall die Pressestelle kinag der Kinderlobby Schweiz.

Die Berichterstattung ist eine der anstehenden Herausforderungen sowohl für die offizielle Schweiz als auch für das Netzwerk. Dieses Verfahren bietet für alle Beteiligten die Chance für einen Lernprozess, um sich

18 Prof. Andrea Büchler, Universität Zürich, Heid Simonis, Marie Meierhofer-Institut für das Kind, 2006. Kinder und Scheidung: Der Einfluss der Rechtspraxis auf familiäre Übergänge. www.nfp52.ch.

19 Universität Zürich, Pädagogisches Institut und UNICEF Schweiz, 2003. Den Kindern eine Stimme geben; Studie zur Partizipation von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz.

20 Postulat Janiak Claude, 00.3469. Rahmengesetz für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik.

21 Koalition für eine wirkungsvolle Kinder- und Jugendpolitik: SAJV, pro juventute, DOJ, Kinderlobby Schweiz.

intensiver als im Alltag mit der Kinderrechtskonvention zu befassen und innerhalb der Ämter und Organisationen entsprechende Diskussionen zu führen. Dies gilt auch für Parlamentarier/innen und weitere Entscheidungsträger/innen, sich mit dem Stand der Umsetzung der Kinderrechtskonvention und deren Lücken zu befassen und damit die Kinderrechte vermehrt auf die politische Agenda setzen.

Ausgehend von der aktuellen Zeitplanung sollte der Bericht im zweiten Halbjahr 2008 erstellt sein und im Jahre 2009 könnte die Prüfung des Berichts durch den UN-Ausschuss stattfinden. Anschliessend an die Berichterstattung und Anhörung wird der UN-Ausschuss erneut Empfehlungen (Abschliessenden Bemerkungen) für die weiteren Verbesserungen an die offizielle Schweiz abgeben. Diese Empfehlungen werden auch für das Netzwerk eine wichtige Referenz und eine Grundlage für das künftige Monitoring sein.

Ein effektives Monitoring

Ein effektives Monitoring der Kinderrechte zielt auf den Unterschied zwischen «Recht haben» und «Recht bekommen» ab.²² Eine wichtige Voraussetzung dafür, «Recht zu bekommen» ist, dass man seine Rechte überhaupt kennt. Damit sind sowohl die Menschenrechts-

und Kinderrechtsbildung in der Schule angesprochen, als auch entsprechende Module in Elternbildungskursen. Ebenfalls zentral ist, wie erwähnt, die Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen, die mit Kindern und Jugendlichen arbeiten.

Ein weiterer wichtiger Schritt in diese Richtung ist, dass sich alle Programme für und mit Kindern nach den Bestimmungen der Kinderrechtskonvention ausrichten. Das heisst, dass sich sämtliche Angebote an den Ansprüchen und Rechten der Kinder und Jugendlichen orientieren und nicht an deren jeweils verhandelbaren und situativen Bedürfnissen. Dieses Vorgehen entspricht dem in den Programmen der Entwicklungszusammenarbeit bereits erprobten Ansatzes des «Rights-based Approach».²³ Dieser Ansatz sollte auch in der Schweiz, sowohl bei den staatlichen als auch bei den privaten Organisationen, ein Standard in der Programmplanung und Konzeptentwicklung in der Arbeit mit Kindern und Jugendlichen werden. Die Kinderrechtskonvention fordert in diesem Sinne alle Akteure, d.h. die zuständigen staatlichen Stellen, die Eltern und andere Verantwortungsträger auf, Kinder und Jugendliche als Träger von Rechten wahrzunehmen und entsprechend zu handeln.

22 Maywald J., 2004. Monitoring zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention. In Band 8 der Reihe «Die UN-Konvention umsetzen.» National Coalition für die Umsetzung der UN-Konvention in Deutschland (Hrsg.). S. 52–57.

23 Theis, J. 2004. Promoting Rights-based Approaches. Ed. Save the Children Sweden, Stockholm.

Christina Weber, studierte Sozialarbeit, Master of Advanced Studies in Children's Rights der Universität Fribourg. Verantwortliche Kinderrechte in der Stiftung Kinderdorf Pestalozzi, Leiterin Koordinationsstelle des Netzwerks Kinderrechte Schweiz (seit 2003). E-Mail: c.weber@pestalozzi.ch

Macht die Schweiz ihre Hausaufgaben?

Terre des hommes, ein international tätiges Kinderhilfswerk mit Sitz in der Schweiz, hat die Anwendung der Kinderrechtskonvention in unserem Land untersucht und dabei folgende Fragen gestellt: Welches sind die Prioritäten im Bereich der Kinderrechte? Ist die Schweiz eine gute Schülerin?



Muriel Langenberger
Terre des hommes – Kinderhilfe

Angesichts eines globalisierten Umfelds, wo man Kinder im Internet kaufen kann und wo Migrantenkinder aufgrund der herrschenden Migrationspolitik Europas Gefahr laufen, ausgebeutet zu werden, wäre es unverantwortlich zu glauben, die Problematik der Kinderrechte betreffe nur Länder der Dritten Welt.

Sieht man zudem die Gewalt gegen Kinder oder unter Jugendlichen, die beinahe täglich in den Medien thematisiert wird, so erscheint es umso wichtiger, dass wir uns auf die Situation hierzulande konzentrieren und versuchen, Werte zu vermitteln, die eine Sensibilisierung der Bevölkerung bewirken.

Terre des hommes engagiert sich für die Rechte der Kinder in der Schweiz, dies vor allem durch eine gezielte, positive Einflussnahme in spezifischen Bereichen: Bekämpfung des Missbrauchs und des Handels mit Kindern bei internationalen Adoptionen, Schutz minderjähriger Migranten, Prävention gegen Kindesmissbrauch. Im Übrigen ist es unser Anliegen, die Rechte der Kinder einem breiteren Publikum, insbesondere den Jugendlichen, bekanntzumachen und diese dadurch zu mobilisieren. Der vorliegende Artikel stellt die Praxis der Organisation Terre des hommes vor.

Einleitung

Die Kinderrechte sind im Übereinkommen über die Rechte des Kindes¹, einem Erlass des internationalen Rechts mit bindender Wirkung, geregelt². Mit diesem Übereinkommen wurde die Rolle des Kindes in unserer Gesellschaft neu definiert. Sie verleiht dem Kind zum ersten Mal eine Priorität auf politischer Ebene und fordert eine stärkere Berücksichtigung der Kinder und ihrer Grundrechte bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Man kann dieses Konzept geradezu als revolutionär bezeichnen. Seine Umsetzung obliegt nicht nur dem Staat, sondern allen beteiligten Akteuren, Fachleuten, Eltern, Kindern. Dies ist schwieriger als es auf den ersten Blick erscheint, denn es geht nicht nur um Rechte, sondern auch um einen Wandel in der Mentalität.

Kenntnis der Kinderrechte in der Schweiz

Zehn Jahre nach Inkrafttreten der UN-Kinderrechtskonvention in der Schweiz hat Terre des hommes untersucht, wie es hierzulande mit der Kenntnis der Kinderrechte steht. Die Untersuchung umfasste 3200 Personen, davon ein Viertel Erwachsene³.

Wir sind aufgrund dieser Untersuchung zum Schluss gekommen, dass die Rechte des Kindes in der Schweiz nur ungenügend bekannt sind. Diese Feststellung wurde bereits im Jahre 2002 vom UNO-Komitee für Kinderrechte gemacht⁴:

- Über 20 % der befragten Personen geben an, dass sie noch nie von Kinderrechten gehört haben. Nur knapp mehr als 50 % sind in der Lage, wenigstens ein einziges Recht des Kindes zu zitieren.
- Noch fragwürdiger ist die Tatsache, dass die Familie bei der Verbreitung und der Förderung der Kinderrechte keine Rolle spielt, obschon sie bei der Erziehung und der Vermittlung von Werten eine zentrale Position einnimmt.

1 Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, vom 20. November 1989 (UN-Kinderrechtskonvention).

2 Mit Ausnahme der Vereinigten Staaten und von Somalia haben alle Staaten das Übereinkommen ratifiziert.

3 Volz A., Joffré N., De l'importance de diffuser et faire connaître la Convention relative aux droits de l'enfant, Terre des hommes – Kinderhilfe, Le Mont-sur-Lausanne, März 2007.

4 Observations finales du Comité des droits de l'enfant: Suisse, 13.6.2002 (CRC/C/14/Add.182. Concluding Observations/Comments), Organisation der Vereinten Nationen.

- Die Mehrheit der befragten Personen fühlt sich von den Kinderrechten nicht betroffen, da dies ihrer Meinung nach ein Problem der Drittweltländer darstellt.
- Keine einzige Person kannte das Mitwirkungsrecht⁵. Dieses Recht gibt jedem Kind den Anspruch, angehört zu werden. Zudem schreibt es vor, dass die Meinung des Kindes in allen Angelegenheiten, die dieses betreffen, berücksichtigt werden muss.

Die Schweiz muss angesichts dieser Ergebnisse Einiges unternehmen, um den Kenntnisstand bezüglich der UN-Kinderrechtskonvention zu verbessern und um die Ausbildung und die Sensibilisierung aller Akteure hinsichtlich der Grundsätze des Übereinkommens zu gewährleisten. Aufgrund ihres Alters, ihrer Urteilsfähigkeit und ihrer Verletzlichkeit haben die Kinder eigene, spezifische Rechte. Zwar ist das Kind noch kein/e Bürger/in im umfassenden Sinne, mit sämtlichen Rechten und Pflichten, doch wird es als werdende/r Bürger/in betrachtet und sollte deshalb darauf vorbereitet werden, eines Tages vollumfänglich in die Gesellschaft integriert zu werden.

Die häufigsten Verletzungen der Kinderrechte in der Schweiz

Der Gesetzgeber und die Gerichte achten im Allgemeinen die Bestimmungen der UN-Kinderrechtskonvention. Wenn die Kinder jedoch Gegenstand eines verwaltungsrechtlichen Verfahrens bilden, erhalten sie nur in seltenen Fällen die Gelegenheit, ihre Meinung zu äussern. So hat z.B. eine Studie des Nationalen Forschungsprogramms 52 ergeben, dass in Scheidungsverfahren nur gerade 10 % der Kinder tatsächlich angehört werden⁶.

Im Ausländer- und im Asylrecht sieht es leider schlecht aus. Die neuen Gesetze, die das Volk im September 2006 angenommen hat, haben die Migrationspolitik der Schweiz massiv verschärft. Die Kinder sind von dieser Verschärfung besonders betroffen und müssen die Konsequenzen dieser Politik tragen. Terres des hommes hat im Vorfeld der Volksabstimmung ein Rechtsgutachten veröffentlicht, das die Verletzungen der UN-Kinderrechtskonvention in den beiden Gesetzen aufzeigt⁷. Sechs Wochen nach der Volksabstimmung hat die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats einen Bericht über die Ausschaffungshaft bei Jugendlichen veröffentlicht⁸ und ebenfalls Verletzungen der UN-Kinderrechtskonvention festgestellt.

Der Schutz von Kindern in einem Migrationskontext bildet für Terres des hommes einen Schwerpunkt bei der Bekämpfung der Ausbeutung und des Kinderhandels, und zwar sowohl in den Herkunftsländern als auch in der Schweiz als Ziel- und Transitland. Diese Kinder sind in hohem Masse gefährdet, vor allem wenn sie unbegleitet sind. Sie laufen Gefahr, straffällig zu werden

und in die Hände von kriminellen Organisationen zu geraten. In der Schweiz geniessen sie keinen oder nur wenig gesetzlichen Schutz und befinden sich dadurch in einer Grauzone zwischen Asyl, auf welches sie oft keinen Anspruch haben und Illegalität, die ihnen jegliche Zukunftsperspektive raubt.

Beispiel

Sylvia (fiktiver Name) wird 2006 im Alter von 16 Jahren aus Westafrika in die Schweiz gebracht. Der Mann, der sie begleitet, behauptet, er wolle ihr helfen, ihr Studium fortzusetzen. Kaum in der Grossstadt angekommen, wird sie jedoch eingesperrt, bedroht und von mehreren Männern vergewaltigt. Sie kann schliesslich entkommen und findet bei einem Landsmann Unterschlupf. Bald darauf wird sie jedoch denunziert, worauf sie von der Fremdenpolizei angehalten und durchsucht wird. Es werden ihr die Fingerabdrücke genommen, und sie muss drei Tage in einer Zelle verbringen. Sylvia muss ihre Geschichte mehrmals erzählen und wird schliesslich mit der Aufforderung freigelassen, die Schweiz innert 48 Stunden zu verlassen. Sylvia, deren Aufenthalt in der Schweiz nur für die Dauer des Verfahrens toleriert wird, hat seit mehreren Monaten kein Lebenszeichen mehr gegeben.

Bei der Adoption von ausländischen Kindern sind Verletzungen der Kinderrechte an der Tagesordnung. Die teils massiven Missbräuche werden zudem durch Gesetzeslücken erleichtert. Laut einem Grundprinzip der UN-Kinderrechtskonvention sollte aber bei internationalen Adoptionen das Wohl des Kindes im Vordergrund stehen⁹. Es geht also darum, Eltern für ein Kind zu finden und nicht umgekehrt. Die internationale Adoption dient nicht einem Selbstzweck, sondern sollte nur erwogen werden, wenn im Ursprungsland des Kindes keine befriedigende Lösung gefunden werden kann.

5 Das Mitwirkungsrecht ist in den Artikeln 12 bis 16 UN-Kinderrechtskonvention geregelt. Die wichtigste dieser Bestimmungen ist Art. 12, der das Recht der Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren, angehört zu werden, verankert.

6 Nationales Forschungsprogramm, Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen (NFP 52), Bern, Juni 2007.

7 Zermatten J., Nguyen M.S., Marguerat S., La loi sur les étrangers et la loi sur l'asile révisée à la lumière de la Convention relative aux droits de l'enfant, Terre des hommes – Kinderhilfe, Le Mont-sur-Lausanne, Juni 2006.

8 Kinderschutz im Rahmen der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht: Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, Bern, November 2006.

9 Art. 3 UN-Kinderrechtskonvention.

Was soll man also davon denken, dass heute Kinder im Internet oder direkt im Waisenhaus einfach ausgesucht werden können? So schockierend dies klingen mag, muss man doch einsehen, dass die internationale Adoption heute rein nach Marktprinzipien funktioniert. Während es immer weniger Kinder gibt, die zur Adoption freigegeben sind, steigt die Zahl der adoptionswilligen Eltern. Dadurch wächst der Nachfragedruck.

Diese Entwicklung macht vor der Schweiz nicht Halt. Um die Probleme nicht ausser Kontrolle geraten zu lassen, hat die Schweiz deshalb die Haager Konvention (HKiA)¹⁰ ratifiziert, welche die Beziehungen zwischen den Herkunfts- und den Zielländern regelt. Damit sind jedoch nicht alle Probleme gelöst, denn mit Ländern, die die HKiA nicht ratifiziert haben, sind Privatadoptionen weiterhin möglich. Adoptionen können so ohne jegliche Kontrolle erfolgen, was Missbräuchen aller Art Tür und Tor öffnet. Nach Ansicht von Terres des hommes sollte die Schweiz ein Verbot von Privatadoptionen als vorrangiges Ziel betrachten¹¹.

Der dritte Bereich, der von zahlreichen Verletzungen der Kinderrechte geprägt ist, betrifft die Misshandlungen. Wir verzichten darauf, dieses Thema in vorliegendem Artikel eingehender zu behandeln und beschränken uns auf einige Empfehlungen.

Zunächst einmal sollten die statistischen Daten aktualisiert werden, denn die letzten verfügbaren Zahlen stammen aus dem Bericht *Kindsmisshandlungen in der Schweiz* aus dem Jahre 1992. Von grösster Bedeutung ist sodann die Schaffung eines nationalen Projekts zur Prävention von Misshandlungen. Ein Konzept hierfür liegt bereits vor¹². Schliesslich stellt sich für Terres des hommes die Frage, weshalb die – im familieninternen Kreis und im Gesetz noch immer tolerierte – Körperstrafe in der Schweiz nicht thematisiert wird, obschon sie in mehreren Nachbarländern verboten ist.

Schlussbemerkungen

Die in diesem Artikel behandelten Punkte sind keineswegs abschliessend, sondern stellen beispielhaft dar,

dass die Rechte des Kindes in unserem Land nicht als Priorität angesehen werden.

Die Schweiz hat sich auf internationaler Ebene verpflichtet, alle notwendigen Massnahmen zu treffen, um die UN-Kinderrechtskonvention umzusetzen. Sie wurde dennoch mehrfach wegen unzulänglicher Massnahmen kritisiert. Die Schweiz, das Land der Menschenrechte, könnte und sollte es besser machen.

Es ist unabdingbar, dass alle beteiligten Akteure, namentlich die Lehrerschaft, angehende Juristen, Eltern und die Kinder selber ausführlich über die Kinderrechte informiert werden. Die Kinder müssen zum Mitmachen motiviert werden, sei dies in der Familie, in der Schule oder in der Gesellschaft. Die Politikerinnen und Politiker müssen sensibilisiert werden, damit sie bei all ihren Entscheiden die Interessen der Kinder berücksichtigen. Schliesslich ist dafür zu sorgen, dass alle Kinder Zugang zu den gleichen Rechten haben.

Es geht grundsätzlich darum, einen klaren und engagierten Willen zu zeigen.

Muriel Langenberger, Verantwortliche der Kinderrechte in der Schweiz, Terre des hommes – Kinderhilfe.
E-Mail: muriel.langenberger@tdh.ch

10 Haager Übereinkommen vom 29.5.1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption (HKiA).

11 Hürzeler-Caramore S, Hofstetter M, et al. *L'adoption dans tous ses états*, Terre des hommes – aide à l'enfance, Le Mont-sur-Lausanne, 2004.

12 Gewalt gegen Kinder: Konzept für eine umfassende Prävention, Sonderreihe des Bulletins Familienfragen, BSV, Bern, September 2005.

Die juristische Bedeutung der Kinderrechte

Spätestens seit der Ratifizierung des Übereinkommens über die Rechte der Kinder (KRK) Anfang 1997 werden mit «Kinderrechten» zuerst einmal Rechte angesprochen, die in dieser Vereinbarung verankert sind. Sicher halten viele weitere Rechtsquellen ebenfalls Kinderrechte fest. Etwa die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, der Pakt über bürgerliche und politische, der Pakt über soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte, die Bundesverfassung oder das Schweizerische Zivilgesetzbuch. Die Kinderrechtskonvention steht aber auch in der juristischen Diskussion über Kinderrechte eindeutig im Zentrum.



Michael Marugg
pro juventute

Kinderrechte in diesem Sinn schöpfen ihre juristische Bedeutung zunächst daraus, dass die Kinderrechtskonvention ein spezifischer Bestandteil des Menschenrechtssystems der Vereinten Nationen ist. Kinder sind Menschen und deshalb selbstverständliche Träger der allgemeinen Menschenrechte. Nun sind Kinder darüber hinaus besondere Menschen. Sie sind schutz- und förderungsbedürftiger, als dies Erwachsenen zugestanden wird. Die allgemeinen Menschenrechte werden von der

Kinderrechtskonvention deshalb für Kinder besonders umformuliert. Der Schnitt wird – nicht ohne Willkür, aber für die Praxis unerlässlich – beim 18. Altersjahr gezogen (Artikel 1 KRK).

Das ist die doppelte Botschaft des Übereinkommens über die Rechte des Kindes als Menschenrechtsvereinbarung. Kinder sind Träger der allgemeinen Menschenrechte und darüber hinaus Träger besonderer, kinderrechtlich interpretierter Menschenrechte. Der Umkehrschluss gilt nicht. Die Kinderrechte gelten nicht für alle Menschen. Wer älter als 18 ist, mag in der Generationenfolge noch Kind sein, ist aber kein Träger von Kinderrechten mehr.

Kinderrechte als Menschenrechte

Die Qualität der Kinderrechte als Menschenrechte verweist auf die allgemeinen juristischen Grundsätze zu den Menschenrechten. Im Zusammenhang mit der Kinderrechtskonvention müssen einige davon hervorgehoben werden¹.

Die internationale Kodifizierung der Menschenrechte durchbrach das geschlossene Völkerrechtssystem der souveränen Staaten und machte aus dem einzelnen Menschen zumindest ein passives Völkerrechtssubjekt. Beispielsweise kann er nun Völkerrecht anrufen, um staatlichen Schutz zu verlangen, wenn Dritte seine menschenrechtlich geschützten Güter bedrohen oder missachten. Das kann kinderrechtlich zu einer neuen Konzeption des Verhältnisses zwischen hergebrachten Elternrechten und neu eigenständigen Kinderrechten führen.

Menschenrechtsvereinbarungen verpflichten primär die Vertragsstaaten, konkreter deren legislativen, judikativen und exekutiven Behörden. In föderalistisch strukturierten Vertragsstaaten sind die Behörden aller staatlichen Ebenen gleichermassen verpflichtet. Menschenrechtsverträge begründen nicht nur eine Verpflichtungsdimension staatlicher Instanzen gegenüber dem einzelnen Menschen, sondern teilweise auch eine Verpflichtungsdimension von Privatpersonen. So wird von einer indirekten Verpflichtungswirkung gesprochen, wenn der Staat in Erfüllung einer menschenrechtlichen Schutzpflicht zugunsten einer Person intervenieren muss, die Opfer privater Übergriffe wurde.

Der ideologisch geprägten Trennung der bürgerlichen und politischen von den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten wird heute juris-

¹ Vgl. Walter Kälin/Jörg Künzli, *Universeller Menschenrechtsschutz*, Helbing & Lichtenhahn, Nomos, 2005, S. 17ff.; S. 87ff.

tisch nur mehr beschränkte Bedeutung beigemessen. Wichtiger ist die Unterscheidung nach den Verpflichtungen, Menschenrechte zu achten, zu schützen, zu gewährleisten und sie ohne Diskriminierung zu respektieren. Diese Verpflichtungsdimensionen können sich quer durch einzelne Menschenrechtsansprüche ziehen, unabhängig davon, ob sie als Zivil- oder Sozialrechte qualifiziert werden.

Die Pflicht, Menschenrechte zu achten, führt zu Unterlassungspflichten etwa im Sinne der klassischen negativen Freiheitsrechte. Die Pflicht, Menschenrechte zu schützen, geht weiter und verlangt aktive staatliche Massnahmen, wenn menschenrechtlich geschützte Rechtsgüter von privaten Dritten beeinträchtigt werden. Noch weiter gehen Gewährleistungspflichten. Sie verlangen vom Staat, das Nötige vorzukehren, damit die Berechtigten ihre Rechte möglichst umfassend wahrnehmen können. Das kann den Aufbau von Institutionen bedeuten oder konkrete Leistungen wie Geld und Güter.

Die Einbindung der Kinderrechtskonvention in die allgemeine Menschenrechtspolitik bedeutet aber auch, dass sie sich der Zurückhaltung nicht entziehen kann, die von der Schweiz bei Strategien für die inländische Umsetzung internationaler Menschenrechte generell geübt wird. Das zeigt sich beispielsweise bei langen Ratifizierungsprozessen oder beim Zögern, die vom Kinderrechtsausschuss erwartete unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution aufzubauen².

Kinderrechte als Menschenrechte für Kinder

Diesen allgemeinen Grundsätzen folgend ist nun auf spezifische Aspekte der Kinderrechte einzugehen.

Hinter den Menschenrechten steht das Bild des autonomen, selbstverantwortlichen Individuums. Menschenrechte frieren diese angenommene Autonomie und Selbstverantwortung des Einzelnen ein und nehmen grundsätzlich keine Rücksicht auf faktische Einschränkungen, die sich aus persönlichen Umständen ergeben können. Die Kinderrechte dagegen begleiten ihre Träger und Trägerinnen in einem äusserst dynamischen Lebensabschnitt von der Geburt bis zur Mündigkeit. Kinderrechte sind deshalb in einer der Entwicklung des Kindes entsprechenden Weise zu achten, zu schützen und zu gewährleisten (Artikel 5 KRK).

Die Kinderrechtskonvention anerkennt das Kind als selbständiges Subjekt. Das verpflichtet sowohl die Vertragsstaaten als auch, wie dargestellt, in indirekter Weise die sorgeberechtigten Personen, die Kinderrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Kinder sind damit keine ausschliessliche Privatsache der Eltern mehr. Elternrechte und Kinderrechte liegen im Ausgangspunkt gleichermassen auf dem Tisch, werden dann aber durchaus unterschiedlich entwickelt.

Die Kinderrechtskonvention verbindet soziale und zivile Rechte in einem Rechtsinstrument und hält die Rechte des Kindes zu allen relevanten Lebensbereichen fest.

Die internationale Durchsetzungskraft der Kinderrechte ist im Vergleich zu anderen Menschenrechtsvereinbarungen insofern abgeschwächt, als es kein Fakultativprotokoll über ein Individualbeschwerdeverfahren gibt.

Die Rechtsstellung des Kindes im Lichte der Kinderrechtskonvention

Die Grundrechtsfähigkeit des Kindes war lange vor der Ratifizierung des Übereinkommens insofern anerkannt, als «jedermann rechtsfähig ist» (Artikel 11 Absatz 1 ZGB). In der weiteren und konkreten Ausgestaltung war dann aber die Ungleichbehandlung nach Massgabe dessen ausschlaggebend, was als ungleich betrachtet wurde. So ist die Rechtsstellung des Kindes im schweizerischen Recht nach wie vor paternalistisch geprägt. Der Weg führte von der väterlichen zur elterlichen Gewalt und dann zur elterlichen Sorge, die von verheirateten – seltener von nicht miteinander verheirateten – Eltern gemeinsam ausgeübt wird. Die Eltern leiten Pflege und Erziehung des Kindes mit Blick auf sein Wohl (Artikel 301 Absatz 1 ZGB), nicht etwa auch mit Blick auf dessen Rechte im Sinne von Artikel 5 KRK. Das Kind schuldet seinen Eltern Gehorsam (Artikel 301 Absatz 2 ZGB). Der Kinderschutz ist als Teil des Familienrechts geregelt und rechtlich als Eingriff in die Elternrechte konzipiert.

Die Kinderrechtskonvention lenkte die Entwicklung durchaus in eine kinderrechtliche Richtung. Der Schwung aus der Ratifizierung des Übereinkommens brachte Artikel 11 in die neue Bundesverfassung. Danach geniessen Kinder und Jugendliche einen grundrechtlichen Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und Förderung ihrer Entwicklung. Demgegenüber sind die Elternrechte diskreter im Anspruch auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens (Artikel 13 BV) verankert.

Über Artikel 11 BV hinaus hat das subjektivrechtliche Konzept der Kinderrechtskonvention erst wenig Kraft entwickelt. So entspricht die Stellung des Kindes im Scheidungsverfahren vor allem im Vollzug des Verfahrensrechts noch nicht der subjektorientierten Haltung des Übereinkommens³. Vor allem aber weist das zivilrechtliche Kindesschutzverfahren mit dem Fehlen

2 Allgemeine Bemerkung Nr. 2 vom 15. November 2002, Die Rolle von unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitutionen bei der Förderung und dem Schutz der Rechte des Kindes, (CRC/GC/2002/2).

3 Vgl. NFP 52 Bächler, Andrea/Simoni Heidi: Kinder und Scheidung, der Einfluss der Rechtspraxis auf familiäre Übergänge.

einer wirkungsvollen Kinderanwaltschaft eine entscheidende Lücke auf.

Die einklagbaren Rechte des Übereinkommens

Unter «Recht» verstehe er Weissagungen über das, was die Gerichte tun werden, meinte Oliver Wendell Holmes, Richter am Supreme Court der Vereinigten Staaten von Amerika in der ersten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts⁴. Danach würde sich die juristische Bedeutung der Kinderrechte auf das beschränken, was Gerichte dazu entscheiden. Das ist sicher nicht der Standpunkt der kontinental-europäischen Rechtskultur, hat aber für Juristen dennoch herausragende Bedeutung.

In der Schweiz stehen völkerrechtliche Verträge in einer guten Ausgangsposition, wenn es um ihre Umsetzung über die Gerichte geht. Von der Schweiz ratifizierte internationale Übereinkommen werden unmittelbar Bestandteil des Bundesrechts und sind auch von den Kantonen zu beachten (Artikel 5 Absatz 4 BV). Die Kinderrechtskonvention geniesst so Vorrang vor dem nationalen Recht. Voraussetzung eines Gerichtsurteils ist allerdings, dass das eingeklagte Kinderrecht als direkt anwendbar anerkannt wird.

Als direkt anwendbar gilt eine staatsvertragliche Bestimmung dann, wenn sie «inhaltlich hinreichend bestimmt und klar ist, um im Einzelfall Grundlage eines Entscheides zu bilden; die Norm muss mithin justizabel sein, die Rechte und Pflichten des Einzelnen zum Inhalt haben, und Adressat der Norm müssen die rechtsanwendenden Behörden sein»⁵.

Es liegt an den Gerichten, im Einzelfall zu entscheiden, ob sie eine angerufene Bestimmung als direkt anwendbar anerkennen. Das Bundesgericht übt eine eher vorsichtige Praxis und hat erst wenige Bestimmungen ausdrücklich als unmittelbar anwendbares Recht anerkannt.

Dazu gehört Artikel 12 KRK über die Verfahrensbeteiligung von Kindern. Wegleitend war der Bundesgerichtsentscheid vom 22. Dezember 1997⁶. Er anerkannte Artikel 12 KRK als direkt anwendbaren Rechtssatz, dessen Verletzung beim Bundesgericht angefochten werden kann. Von da aus entwickelte sich insbesondere eine recht umfangreiche Rechtsprechung zur Anhörung von Kindern in Gerichts- und Verwaltungsverfahren, von denen sie betroffen sind.

Ebenfalls klar als direkt anwendbar anerkannt wurde Artikel 7 KRK zum Recht des Kindes auf einen Registereintrag, einen Namen, eine Staatsangehörigkeit zu

erwerben und soweit möglich seine Eltern zu kennen und von ihnen betreut zu werden.

Keine klare Linie ist bei Artikel 3 KRK (Vorrang des Kindeswohls) und Artikel 9 KRK (Keine Trennung von den Eltern) erkennbar. Nach der Praxis sind diese Bestimmungen «für sich allein» nicht direkt anwendbar, müssen aber für eine völkerrechtskonforme Auslegung anderer Bestimmungen berücksichtigt werden oder können zusammen mit anderen Bestimmungen den Ausschlag geben.

In vielen anderen Bereichen gehen die Rechte der Kinderrechtskonvention nicht über entsprechendes Verfassungsrecht hinaus. Beispielsweise schöpft der Anspruch auf Grundschulunterricht im Sinne von Artikel 19 BV die Bildungsrechte gemäss Artikel 28 KRK weitgehend aus.

Nach 10 Jahren Praxis dürfte das Bundesgericht den Bereich unmittelbar anwendbarer Bestimmungen der Kinderrechtskonvention für das schweizerische Recht im Wesentlichen ausgeleuchtet haben. Einzelne klare Leitentscheide haben wichtige Impulse gesetzt. Zu Artikel 3 KRK oder Artikel 9 KRK wird sich die Praxis fallweise weiter entwickeln.

Die Pflichten des Gesetzgebers und der Verwaltung

In vielen Bereichen verpflichtet das Übereinkommen die Vertragsstaaten, Rechte des Kindes so zu schützen oder zu gewährleisten, dass dazu positive staatliche Leistungen nötig werden. So verpflichtet Artikel 19 die Vertragsstaaten, alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Sozial- und Bildungsmassnahmen zu treffen, um das Kind vor jeder Form körperlicher oder geistiger Gewaltanwendung zu schützen, solange es sich in der Obhut der Eltern befindet. In Artikel 24 anerkennen sie das Recht des Kindes auf das erreichbare Höchstmass an Gesundheit.

Der damit begründbare Aufbau von Dienstleistungen, Institutionen oder Geldtransfers wird sich vor Gerichten kaum je klageweise durchsetzen lassen. Das bedeutet indes nicht, diesen Bestimmungen die Rechtsqualität abzuspochen.

Die Vertragsstaaten haben sich mit der Ratifikation rechtsverbindlich zur integralen Umsetzung der Kinderrechtskonvention verpflichtet. Dabei spielt keine Rolle, inwieweit ihrer internen Ordnung entsprechend einzelne Bestimmungen allenfalls gerichtlich einklagbar sind. Die Frage der Durchsetzbarkeit einzelner Normen ist eine andere als die Frage der Rechtsverbindlichkeit eingegangener Verpflichtungen.

Zur Durchsetzung leistungsorientierter Konventionsrechte in politischen Prozessen stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung. Im Vordergrund stehen die

4 Nach Rehinder, Manfred: Rechtssoziologie, S. 75.

5 BGE 124 III 90, vom 22. Dezember 1997.

6 BGE 124 III 90.

Einrichtung des Ausschusses für die Rechte des Kindes (Artikel 43) und das Staatenberichtsverfahren vor diesem Ausschuss (Artikel 44). Vertragsstaaten erstatten ihm regelmässig öffentlich Bericht über Massnahmen, die sie zur Verwirklichung der Konventionsrechte getroffen haben. Der Kinderrechtsausschuss kommentiert diesen Bericht und empfiehlt dem betreffenden Staat öffentlich weitere Umsetzungsmassnahmen.

Eine spezifische Rolle bei der Verwirklichung der Kinderrechtskonvention und der Menschenrechte generell wird nichtstaatlichen Organisationen übertragen. Die Organisationen der Zivilgesellschaft handeln nicht als selbsternannte Hüterinnen der Moral, wenn sie auf Umsetzungsmängel aufmerksam machen, ihre Behebung einfordern und unterstützen. Die Präambel zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte betont, dass sie verkündet wird, «damit jeder einzelne und alle Organe der Gesellschaft sich diese Erklärung stets gegenwärtig halten». Daraus hat sich eine institutionelle Funktion für Nichtregierungsorganisationen bei der Umsetzung der Konvention entwickelt.

Die Kinderrechte im Föderalismus

Die Kinderrechtskonvention verankert Rechte für alle relevanten Lebensbereiche des Kindes und beansprucht ihre integrale Umsetzung im ganzen Vertragsstaat. Demgegenüber sind die kinder- und jugendrechtlichen Fragen in der Schweiz in unterschiedlichsten verstreuten Rechtsquellen geregelt. Es gibt keine landesrechtlichen Kodifikationen der Kinderrechte, die inhaltlich einen der Kinderrechtskonvention vergleichbar weiten Bogen spannen.

Wesentlich problematischer ist, dass der inhaltlich landesweite Umsetzungsanspruch der Kinderrechts-

konvention in der Bundesverfassung auf verfassungsrechtliche Strukturgarantien des Föderalismus stösst (Artikel 3 BV). Viele von den Kinderrechten des Übereinkommens erfassten kinder- und jugendpolitische Fragen werden in kantonaler oder kommunaler Zuständigkeit geregelt. Das kann zu Umsetzungsgefällen zwischen einzelnen Regionen oder Kantonen führen. Lassen sich Unterschiede dieser Art nicht sachlich begründen, kann dies eine Missachtung der Pflicht des Vertragsstaates bedeuten, die Wahrnehmung der Kinderrechte landesweit ohne Diskriminierung zu gewährleisten.

So weist eine im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 52 erstellte Studie «Wenn Kinder mit Behörden aufwachsen» auf eklatante Unterschiede beim Vollzug des zivilrechtlichen Kinderschutzes in den Kantonen hin⁷. Diese Unterschiede sind nicht von den Fallkonstellationen her erklärbar, sondern auf institutionelle und organisatorische Unterschiede der Kinderschutzsysteme zurückzuführen. Dagegen erscheint es weniger problematisch, wenn beispielsweise in ländlichen Sozialräumen bewusst eine andere Kinder- und Jugendförderung angeboten wird als in städtischen Sozialräumen. Die Kinderrechtskonvention ist keineswegs föderalismusfeindlich, soweit sich die Staaten um den Ausgleich sachlich nicht gerechtfertigter Unterschiede in der Umsetzung bemühen.

Michael Marugg, Dr. iur., Stabstelle Recht und Politik, pro juventute.
E-Mail: michael.marugg@projuventute.ch

⁷ NFP 52, Voll, Peter: Wenn Kinder mit Behörden aufwachsen; vgl. auch Soziale Sicherheit CHSS 5/2006, S. 242ff.

Kinder- und Jugendpolitik im Kontext einer integralen Generationenpolitik¹

Die aktuellen Herausforderungen des Verständnisses von Kindern und Jugendlichen und einer ihnen gerecht werdenden Ordnung der Lebensverhältnisse können in den grösseren Rahmen der Gestaltung von Generationenbeziehungen in Familie und Gesellschaft eingeordnet werden. Auf diese Weise gerät die wechselseitige Angewiesenheit von Jung und Alt unter sozialen und rechtlichen Rahmenbedingungen in den Blick. Schlüsselthema der Generationsbeziehungen ist die Partizipation. Sie ist ein zentrales Anliegen derjenigen, die sich für kinder- und jugendpolitische Belange einsetzen. Es lässt sich im Kontext von Generationenpolitik realitätsnah konkretisieren; zugleich kann die gesellschaftspolitische Tragweite der Kinder- und Jugendpolitik verdeutlicht und die Fruchtbarkeit des Konzepts einer integralen Generationenpolitik geprüft werden.



Kurt Lüscher

Generationenbeziehungen

Als Ziel der Kinder- und Jugendpolitik kann man postulieren, es seien mittels öffentlicher Tätigkeiten, Massnahmen und Einrichtungen das Wohlergehen und

die soziale Teilhabe aller Kinder und Jugendlichen zu gewährleisten, um so ihre Entwicklung zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten zu fördern und ihren Interessen gerecht zu werden, unabhängig vom Geschlecht und von sozialen Zugehörigkeiten. Verknüpft man dieses Verständnis mit der Idee einer *integralen Generationenpolitik*, ergibt sich zusätzlich:

- Die Belange von Kindern und Jugendlichen sind jenen anderer Altersgruppen gleichzusetzen.
- Dem gegenseitigen Angewiesensein von Jung und Alt ist Rechnung zu tragen.
- Die Art und Weise, wie aktuell die Beziehungen zwischen den Generationen gestaltet werden, ist auch für die Gestaltung künftiger Generationenbeziehungen von Belang.

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* hingegen lösen sich typischerweise von diesen engen Bindungen und suchen gemeinsam mit Gleichaltrigen ein eigenes Verständnis ihrer Lebensführung.

Soziale und rechtliche Rahmenbedingungen

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 demografischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Dynamik des *sozialen Wandels* und seinen Spannungsfeldern. Kennzeichnend dafür ist u.a., dass

- 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;

¹ Gekürzte Version eines für das Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft (FGG) erstellten Texts. Für eine ausführliche Darstellung des Hintergrunds der folgenden Überlegungen mit einschlägigen Literaturangaben siehe K. Lüscher/L. Liegle: Generationenbeziehungen in Familie und Gesellschaft, Konstanz: UVK 2003.

- die Technologien allgegenwärtig sind und parallel dazu ein intensives Interesse an Körperlichkeit und «Natürlichkeit» besteht.

Gleichzeitig verändert sich das Verhältnis der Altersgruppen als Folge der erhöhten durchschnittlichen Lebenserwartung, des Rückgangs der Zahl der Geborenen und den Wanderungsbewegungen, und es verlängert sich die *gemeinsame Lebensspanne* zwischen drei und sogar vier Generationen. Zudem wandeln sich das Verständnis und die alltägliche Gestaltung der *Geschlechterrollen*. Zusammen mit der ethnischen und sozialen Vielfalt der Bevölkerung, die sich auch in den privaten Lebensformen spiegelt, ergeben sich erhebliche neue Anforderungen an die Kinder- und Jugendpolitik und ihre Verknüpfung mit anderen Politikbereichen sowie ihre Einbettung in die föderalistischen Strukturen.

Die *rechtlichen Regulationen* der Kinder- und Jugendpolitik betonen das traditionelle Primat der *Institution Familie*. Den Eltern kommt primär die Verantwortung gegenüber den eigenen Kindern zu, aber auch das Recht, diese nach ihrem persönlichen Verständnis wahrzunehmen. Vermehrt wird allerdings im Familienrecht und in dessen Anwendung (z.B. beim Unterhalt) der Mannigfaltigkeit privater Lebensformen und der veränderten Generationenkonstellationen Rechnung getragen.

Auch *Schule und Ausbildung* sind mit Kinder- und Jugendpolitik eng verknüpft, indem neuere Ansätze die Dynamik der Beziehungen unter den Beteiligten und deren Sichtweisen berücksichtigen. Das ist umso wichtiger, als Kinder in Zukunft schon früh einen grösseren Teil ihres Alltags in Einrichtungen ausserhalb der Familie verbringen werden. Wichtig ist, dass den Interessen der Kinder in gleicher Weise wie denjenigen der Eltern und der Mitarbeitenden Geltung verschafft wird.

Im Weiteren beeinflusst der Wandel der Kommunikationsmittel und -formen angesichts der steten Entwicklung neuer *Medien* die Generationenbeziehungen in den Familien ebenso wie die Beziehungen unter Gleichaltrigen. Medien wirken sich auf die Prozesse der Sozialisation, mithin die Persönlichkeitsentwicklung aus und entfalten ihre Wirkung u.a. über die vermittelten Inhalte, den Umgang mit den Geräten sowie über den sozialen, politischen und kulturellen Stellenwert, der den Medien zugerechnet wird.

Der *Jugendschutz* hat u.a. die Aufgabe, regulierend auf die Medien einzuwirken. Angesichts des dichten Angebotes gewalttätiger und pornografischer Darstellungen und den Möglichkeiten der Verbreitung stellen sich hier wichtige Fragen der Normierung. Die Vielfalt der Angebote, ihre Allgegenwart und der faktisch fast freie Zugang erschweren es, verbindliche Regeln zu formulieren und durchzusetzen. Auch entwickeln Jugend-

liche und Kinder eigenständige Formen des Umgangs mit den Medien. Trotzdem ist zu bedenken, dass die überwiegende Zahl der Medienangebote für Kinder und Jugendliche von Erwachsenen konzipiert und verbreitet wird. Deshalb stellt sich die Frage nach der Verantwortung der Älteren für die Jüngeren.

In den letzten Jahren sind neue Sichtweisen hinzugekommen, insbesondere durch die *UN-Kinderkonvention* sowie Regelungen, die sich daran orientieren. Für diese sind *menschenrechtliche 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 zwar zentral ist, jedoch die Bedeutung der Familie und weiterer Institutionen durchaus anerkannt wird. Die Kinderkonvention rückt die Würde des Kindes ins Zentrum, wird aber oft als zu allgemein und vieldeutig kritisiert. Demgegenüber ist festzuhalten, dass sie 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 und kollektive Lösungen anzustreben sind.

Im Zuge der historischen Entwicklung hat sich zusehends die Einsicht verbreitet, dass die Gestaltung der Beziehungen nicht nur für Kinder und Jugendliche bedeutsam ist, sondern auch sinnstiftend für die Eltern, die Grosseltern und andere Erwachsene ist. Im Kontext der Gestaltung der Generationenbeziehungen ist dabei die Idee der *Generativität* von Belang. Heute wird der Begriff über die persönliche Verpflichtung der älteren Generation für das Wohl der jüngeren hinaus weiter gefasst. Er kann auch einschliessen, dass den Jüngeren ihrerseits Verantwortlichkeit für die Gestaltung der Generationenbeziehungen zugeschrieben wird. Das kann innerhalb der Familie oder in anderen Lebensbereichen, beispielsweise in Schule, Wissenschaft und Kunst, geschehen.

Partizipation als Schlüsselthema

Ein zentrales Postulat der Kinder- und Jugendpolitik ist die Partizipation. Der Begriff ist vieldeutig. Hier soll gemeint sein: die aktive Teilhabe an gemeinsamen Projekten und folglich gemeinsames Tun, dementsprechend die interessensgeleitete Mitwirkung bei der Festlegung von Zielen, der Wahl der Mittel und der Gestaltung der Rahmenbedingungen. Dies erfordert wiederum die Einschätzung von Konsequenzen, die Beurteilung des Tuns und die Übernahme von Verantwortlichkeit.

Unterschiedliche Formen von Partizipation

Typischerweise kann man zwischen unterschiedlichen Formen unterscheiden:

- direkte Partizipation in primären Gruppen,
- Formen der intermediären 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).

Partizipation ist demnach in einen Kontext von persönlichen und/oder institutionalisierten Beziehungen und Kommunikationsformen eingebettet. Nebst der Sichtweise einer interessierten Person oder Personengruppe und derjenigen der anderen Beteiligten sind auch die wechselseitigen Beziehungen in Betracht zu ziehen. Als pauschale Charakterisierung lässt sich Partizipation als ein *soziales Geschehen* verstehen. Sie beruht auf einer ihr eigenen zeitlichen Struktur, die von Prozessen der Meinungsbildung bis zur unmittelbaren Entscheidung und Gestaltung reicht. Hinsichtlich der Generationenbeziehungen stellt sich die Frage, inwiefern die ältere Generation von vornherein gegenüber der jüngeren *Autorität* beanspruchen kann und inwiefern dieses Verhältnis wiederum dadurch beeinflusst ist, dass die Beziehungen von zwei einander unmittelbar folgenden Generationen in eine übergreifende Generationenfolge eingebettet sind.

Kinder und Jugendliche

Im Hinblick auf die Praxis empfiehlt es sich, zwischen Kindern (bis etwa 12 Jahre) und Jugendlichen (13–18) zu unterscheiden. Für beide ist zunächst kennzeichnend, dass sie in allen Lebensbereichen 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, also des wechselseitigen Lernens statt. Für *Kinder* steht Angewiesenheit überwiegend unter dem Primat von «Sicherheit/Zuwendung/Bindung/Verlässlichkeit». Beispielsweise ist unbestritten, dass eine verlässliche Zuwendung sowohl in den Beziehungen eines Kindes zu Mutter und Vater als auch zu andern Bezugspersonen wichtig ist. Für *Jugendliche* lässt sich das Primat der Beziehungsgestaltung als «Differenzierung/Ablösung/Selbstfindung» kennzeichnen.

Partizipation der Kinder

Kinder «partizipieren» in ihren Lebenswelten zunächst schlicht dadurch, dass sie vom ersten Lebenstag an *auf ihre Mitmenschen reagieren* und diese ihrerseits darauf antworten. Mütter und Väter ebenso wie andere Menschen, die mit kleinen Kindern zu tun haben, inter-

pretieren die kindlichen Lebensäusserungen auf unterschiedliche Weise. Sie können sich auf die Bedürfnisse und Wünsche des einzelnen Kindes einlassen und diese interpretieren. Meistens fliessen auch eigene Bedürfnisse und Interessen ein, und diese wiederum bestimmen die Spielräume, in denen Kinder das gemeinsame Handeln beeinflussen können.

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. 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. Gleichzeitig können sie auch Empathie für das Kind aufbringen, was für die Persönlichkeitsentwicklung wichtig ist. Dadurch bewegen Eltern sich im Alltag oft im Spannungsfeld 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 von Generationenbeziehungen.

Generell geht es darum, die *Perspektive* des Kindes einzubeziehen. Perspektive meint hier die Art und Weise, wie das Kind seine Lebenswelt wahrnimmt und dabei Schritt für Schritt eine Vorstellung seiner selbst entwickelt, die wiederum seine Haltung zur Umwelt und seine Handlungsbefähigung ausbildet. In frühen Phasen der Kindheit verweist Partizipation somit auf das Postulat, der *Perspektive des (einzelnen) Kindes gerecht zu werden*. Wichtig ist, dass dies nicht nur für das heranwachsende Kind eine wichtige Erfahrung darstellt, sondern auch für die Eltern und andere Erziehende im Hinblick auf ihre persönliche Identität bedeutsam sein kann.

Institutionell betrachtet ist die Perspektive des Kindes primär ein Aspekt der Wahrnehmung der elterlichen *Verantwortung*. Diese lässt sich indessen in ihren Entfaltungsmöglichkeiten weder rechtlich noch lebenspraktisch regulieren. Es kann lediglich im Falle krasser Missachtung interveniert werden. Ausserdem kann der Erfahrungsaustausch unter Eltern und Erziehenden angeregt werden. Das Ziel der Zusammenarbeit sollte es jeweils sein, den Belangen der Kinder in diesem umfassenden Sinne gerecht zu werden. Da nicht von vornherein und für alle Fälle feststeht, was das beinhaltet, ist ein Prozess offener Interpretation erforderlich. Diese Überlegungen rücken die Bereiche der *Elternbildung* in Verbindung mit einer aktiven Wahrnehmung der Elternverantwortung in den Horizont der Kinder- und Jugendpolitik (z.B. bei der Einrichtung von Ganztagschulen).

Eine wesentliche Bedingung für die Partizipation von Kindern ist die subtile Deutung ihrer verbalen und nichtverbalen Äusserungen, so auch in juristischen Verfahren (etwa im Falle von Scheidung). Entscheidend ist das Recht auf Anhörung ebenso wie deren sorgfältige, einfühlsame Durchführung und Auswertung. Naiv ist indessen 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 Kinder 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.

Partizipation der Jugendlichen

Der Partizipation der Jugendlichen liegt eine andere soziale Logik zugrunde. Dabei ist es im Kontext von Jugendpolitik nicht unnützlich, *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 zu entscheiden. Mit zunehmendem Alter steigen die Möglichkeiten, eigene Perspektiven zu entwickeln und selbst unterschiedliche Perspektiven zu erwägen, so dass die Problematik der Instrumentalisierung geringer wird. Auf diese Weise kommt auch das der Jugend oft zugeschriebene Potenzial zur Innovation zustande. Die Partizipationsformen lassen sich zusammenfassend folgendermassen gliedern:

- **Eigene Aktivitäten:** Jugendliche sollen die Chance haben, sich in eigenständigen Projekten zu engagieren. Dafür sind Rahmenbedingungen und infrastrukturelle Angebote notwendig, beispielsweise Jugendhäuser. Eine behutsame und sachkundige Begleitung ist – ausserhalb des Bereichs der formellen Bildung – im Wesentlichen auf dem Feld der so genannten offenen Jugendarbeit und der «klassischen» Jugendorganisationen möglich. In solchen Tätigkeitsfeldern sollen Jugendliche auch die Chance erhalten, sich aktiv mit Erwachsenen und älteren Jugendlichen als «Vorbilder» auseinanderzusetzen. Anlass bildet typischerweise ein gemeinsames Tun, das spezifische Fähigkeiten erfordert, also beispielsweise im Sport, in kulturellen Aktivitäten usw. Es ist wichtig zu betonen, dass diese Art Jugendarbeit ihren eigenen Selbstwert hat, also nicht primär unter Gesichtspunkten der

Rekrutierung von Mitgliedschaften und Nachwuchsförderung betrachtet werden sollte. Er bemisst sich auch an den Impulsen für die Persönlichkeitsentwicklung aller Beteiligten, also auch der Erwachsenen und der Förderung des sozialen Zusammenhalts. Dies gilt besonders dann, wenn mit Spannungsfeldern und Konflikten sozial konstruktiv umgegangen wird.

- **Politische und gesellschaftliche Mitbestimmung:** Jugendliche sollen mit steigendem Alter vermehrt die Chance haben, sich verbindlich an allgemeinen gemeinschaftlichen Projekten zu beteiligen, die nicht primär für sie konzipiert sind. Das kann in der Vereinsarbeit der Fall sein. Vor allem aber handelt es sich hier um Projekte im Bereich der Gemeinwesen aller Art, also der Nachbarschaft, der kirchlichen und politischen Gemeinden und des Staates.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage des *Stimm- und Wahlrechtsalters*. Die Argumentation ist kontrovers. Einerseits spricht vieles dafür, Jugendlichen bzw. jungen Erwachsenen 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 eher für Zurückhaltung. Wichtig ist, 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.

Problemfelder

Betrachtet man die Partizipation unter dem Gesichtspunkt der Teilhabe am gemeinschaftlichen Leben, dann ist es notwendig, auch die Schwierigkeiten und Probleme in den Blick zu nehmen.

- **Beratungsdienste:** Unter individuellen Gesichtspunkten sind hier jene Dienste gefordert, die Rat, Hilfe und Begleitung bieten können. Dazu gehören Beratungsangebote ebenso wie die ärztlichen, insbesondere kinder- und jugendpsychiatrischen Dienste. Allen Kindern und Jugendlichen sollte das Recht und der freie Zugang zu diesen Angeboten zugestanden und ihnen ermöglicht werden, diese Angebote wahrzunehmen.
- **Gewalt und Ausschluss:** Gewissermassen Gegenstück zu den Prozessen der gesellschaftlichen Teilhabe ist die Anwendung von Gewalt und soziale Exklusion. Aggressive Verhaltensweisen, um sich gegen andere durchzusetzen, also gewissermassen deren Personhaftigkeit und ihre Würde in Frage zu stellen oder deren Anderssein abzulehnen, sind ein Aspekt der Entwicklungsprozesse in der Adoleszenz. Sie können sich auch gegen das Subjekt selbst und die eigene Körperlichkeit richten (z.B. Suizidalität, Anorexia nervosa). Betrachtet man Aggressivität als radikali-

sierte Ablehnung des Andersseins und als Folge überhöhter kollektiver Manifestationen von Identität, so fallen darunter auch Formen des Rowdytums im Sport. Insofern der Sport als Spiegel gesellschaftlicher Strömungen betrachtet wird, beispielsweise in der Überhöhung von kollektiven Identitäten, zeigt sich, dass wichtige Bedingungen, die zu Gewalt anregen, nicht bei den Jugendlichen allein liegen. Diese Bedingungen stehen jedoch in der Regel im Zusammenhang mit Beziehungserfahrungen und sind deshalb in ihren asozialen Formen nicht nur ein Problem des jungen Menschen, sondern auch ein solches seiner (Generationen-)Beziehungen.

Dieser Zusammenhang wird noch wesentlich offensichtlicher, wenn es zu Exzessen in Gruppen oder Massen kommt. Auch diese Probleme sind in den weiteren Zusammenhang einer alle Altersgruppen umfassenden Generationenpolitik zu rücken. Zumindest zum Teil sind sie Ausdruck davon, welche Wertschätzung den jungen Menschen seitens älterer entgegengebracht wird. 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. Nicht nur Gewaltausbrüche junger Menschen sollen Aufmerksamkeit beanspruchen, sondern auch aggressive Verhaltensweisen der Älteren, insbesondere dann, wenn sie sich offen oder verdeckt gegen Jüngere richten und mit Autoritätsansprüchen legitimiert werden, die einseitig den Interessen der Älteren dienen.

Soziale und ethnische Differenzierung

Zwischen der Kinder- und Jugendpolitik und der so genannten Ausländer- oder Migrationspolitik bestehen enge Verflechtungen, die unter dem gemeinsamen Dach der Generationenpolitik noch an Relevanz gewinnen. 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. Zum einen ist 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 sollen Massnahmen und Einrichtungen sowohl in den Lebensbereichen der Kinder als auch jenen der Jugendlichen gefördert werden, welche die gesellschaftliche Teilhabe begünstigen. Erstrebenswert sind dabei alle Formen der Mitwirkung, die offen sind für Innovationspotenziale, die durch den Einbezug unterschiedlicher Lebensperspektiven entstehen können. Umgekehrt zeigt sich in der Praxis, dass die Arbeit mit Kindern und Jugendlichen und die gemeinsame Sorge um ihr Wohlergehen ein Schlüssel zum Zugang zu ihren Eltern ist.

Kinder- und Jugendliche sind überdies je nach Herkunft in unterschiedlicher Weise in private und gesellschaftliche Generationenbeziehungen eingebettet. 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 weit sie sich geographisch ebenso wie sozial von den Herkunftsfamilien entfernt haben. Ausserdem zeigen die Erfahrungen, dass es in gemeinschaftlichen, kollektiven Lebensbereichen nach wie vor Unterschiede hinsichtlich der Chancen zur Persönlichkeitsentfaltung und gesellschaftlichen Teilhabe gibt.

Zusammenfassend zeigt sich: Wird Kinder- und Jugendpolitik im übergreifenden Kontext einer integralen Generationenpolitik betrachtet, dann lässt sich das zentrale Postulat der Partizipation anschaulich und praxisbezogen umschreiben. Es hat seinen Grund in der Dynamik des oft spannungsvollen gegenseitigen Angewiesenseins der Generationen in Familie und Gesellschaft.

Kurt Lüscher, Prof. em. (Universität Konstanz), Dr. rer. pol., Bern.
E-Mail: kurt.luescher@uni-konstanz.de

«Kinderfreundliche Gemeinde» – Eine UNICEF Initiative für kindergerechte Lebenssituationen

Staaten sind die Unterzeichner der UN-Kinderrechtskonvention. Inwieweit die Kinderrechte umgesetzt werden, zeigt sich am besten im unmittelbaren Lebensumfeld der Kinder – in den Gemeinden. Die Initiative «Kinderfreundliche Gemeinde» von UNICEF Schweiz ermöglicht den Gemeinden in der Schweiz anhand eines Fragebogens eine Standortbestimmung zur eigenen Kinderfreundlichkeit durchzuführen. Nach Durchführung eines Workshops mit Kindern und Jugendlichen und der Formulierung eines Aktionsplans können sich die Gemeinden für die Auszeichnung «Kinderfreundliche Gemeinde» bewerben.



Silvie Schulze
UNICEF Schweiz

Kinder sind unsere Zukunft. Die UN-Kinderrechtskonvention legt die Pflichten der Staaten fest, um Kindern einen guten Start ins Leben zu ermöglichen. Beinahe alle Staaten der Erde haben die Kinderrechtskonvention unterzeichnet und sind somit verpflichtet, die Kinderrechte umzusetzen und zu schützen. In der Schweiz kommt vor allem den Kantonen und Gemeinden eine grosse Verantwortung bei der Umsetzung der Kinderrechte zu. Zugang zur Schule, Schutz vor Gewalt und Missbrauch, Gesundheitsvorsorge und Partizipation können zwar durch entsprechende nationale und kantonale Gesetze geregelt werden, die Umsetzung dieser Ziele und Programme obliegt in den meisten Fällen aber den kommunalen Behörden. So sind die grössten

Auswirkungen der Projekte zur Verbesserung der Lebenssituation von Kindern gerade in ihrem unmittelbaren Lebensumfeld zu finden – der Gemeinde.

Internationaler Kontext

Seit den frühen 1990er Jahren sind weltweit kommunale und regionale Initiativen entstanden, um Städte kinderfreundlicher zu gestalten. 1992 trafen sich in Dakar Bürgermeister aus aller Welt und lancierten die Initiative «Mayors Defenders of Children». Ihr Ziel war es, den Grundbedürfnissen der Kinder in der kommunalen Politik zu entsprechen und den Kinderrechten zu mehr Geltung zu verhelfen.

An der zweiten UN-Konferenz über menschliche Siedlungen in Istanbul 1996 (Habitat II) wurde betont, dass das Wohlbefinden der Kinder als Indikator einer gesunden Gesellschaft gelten kann. Es setzte sich die Vorstellung durch, dass eine kinderfreundliche Stadt eine Stadt ist, in welcher die Regierungsgewalt sich dafür einsetzt, die Kinderrechte umzusetzen.

Auch das Abschlussdokument des UN-Weltkindergipfels im Jahr 2002 hält fest, dass den kommunalen Politikern eine besondere Rolle zukommt bei der Gestaltung und Formulierung von Entwicklungsprogrammen, die das Wohl der Kinder fördern.¹

Im Jahr 2004 folgte eine weitere internationale Konferenz in Sarajevo. Im Abschlussdokument der «Intergovernmental Conference on Making Europe and Central Asia Fit for Children» erneuern die anwesenden PolitikerInnen und RegierungsvertreterInnen ihr Versprechen, sich um kinderfreundliche Gemeinden im Hinblick auf Infrastruktur, Zugang zu öffentlichen Diensten, sicheren Wohngebieten und den Einbezug der Kinder in die Entscheidungsfindung zu bemühen.

Die Initiative «Kinderfreundliche Gemeinde» geht weit über UNICEF hinaus. Weltweit führen eine grosse Anzahl von nationalen und internationalen Nichtregierungsorganisationen Projekte zur Steigerung der Kinderfreundlichkeit in kommunalen und städtischen Gebieten durch. Projekte sind sowohl in armen wie auch in reichen Ländern zu finden. In einigen Ländern gibt es einen nationalen Aktionsplan zur Förderung von kinderfreundlichen Städten, in andern Ländern wird die Initiative von einzelnen Städten getra-

1 Dokument A/S-27/19/Rev.1 Kapitel III, Abschnitt 32 Abs. 3 www.un.org/depts/german/gv-sondert/gv27_ss/as2719_rev1.pdf.

gen. Die Aktivitäten von kinderfreundlichen Gemeinden sind daher nicht immer automatisch an UNICEF gebunden.

Um den Austausch unter den verschiedenen weltweiten Netzwerken und Städten zu erleichtern und um als Informationsplattform wirken zu können, wurde im Jahr 2000 das International Secretariat for Child Friendly Cities in Florenz gegründet. Es ist angegliedert an das UNICEF Innocenti Research Centre.

Seit seiner Entstehung hat das International Child Friendly Cities Secretariat am Aufbau einer Datenbank gearbeitet, welche auf der Website www.childfriendly-cities.org zugänglich ist. Die Website ermöglicht Zugriff zu Informationen der verschiedenen Projekte und Initiativen weltweit. Neben dem Aufbau der Datenbank definierte das Sekretariat basierend auf den vorhandenen Erfahrungen Schlüsselemente einer kinderfreundlichen Gemeinde. Als Grundlage dienten ihnen die vier generellen Prinzipien der Kinderrechtskonvention, welche durch den UN-Kinderrechtsausschuss festgelegt wurden: Es sind dies Artikel 2 (Nicht-Diskriminierung), Artikel 3 (Höheres Interesse des Kindes), Artikel 6 (Überleben und Entwicklung des Kindes) und Artikel 12 (Meinungsäusserung des Kindes). Aus diesen vier Grundprinzipien und aus der Analyse der Erfahrungen weltweit destillierte das Child Friendly Cities Secretariat neun Grundelemente, welche Gemeinden als Richtlinie für die Gestaltung einer kinderfreundlichen kommunalen Politik dienen können.

Elemente der Schweizerischen Initiative «Kinderfreundliche Gemeinde»

In der Schweiz geht es den Kindern im Allgemeinen gut. Die Förderung der Durchsetzung der Kinderrechte ist jedoch eine Aufgabe der gesamten Gesellschaft und aller politischen Ebenen. Daher gründete UNICEF Schweiz im Jahr 2004 die Arbeitsgruppe «Kinderfreundliche Gemeinde»² mit dem Ziel, die internationale Initiative in die Schweiz zu bringen und die Empfehlungen des International Child Friendly Cities Secretariat an den schweizerischen soziokulturellen und politischen Kontext anzupassen.

Die wichtigsten Elemente der Schweizerischen Initiative sind die Standortbestimmung von Gemeinden anhand eines Fragebogens, ein folgender Workshop mit

Kindern und Jugendlichen, der durch die Gemeinde organisiert wird und die Formulierung eines Aktionsplans. Eine externe Evaluation prüft, ob die Gemeinde alle drei Schritte erfolgreich durchgeführt hat. Bei einem positiven Entscheid vergibt die UNICEF Arbeitsgruppe die Auszeichnung «Kinderfreundliche Gemeinde».

Im Folgenden sollen die drei Elemente Fragebogen, Workshop und Aktionsplan kurz skizziert werden. Der Fragebogen wurde unter Hinzuziehung von externen Experten entwickelt und umfasst die Bereiche Verwaltung und Politik, Bildung, Familien- und Schulergänzende Betreuung, Kinder- und Jugendschutz, Gesundheit, Freizeit, Wohnen / Wohnumfeld und Verkehr. Kinderfreundlich zu sein ist eine Querschnittsaufgabe, der sich alle Abteilungen der Gemeinde widmen müssen, und die beinahe alle Bereiche des kommunalen Lebens betrifft. Die Gemeinde kann den Fragebogen als einfache Informationsquelle nutzen oder auch zur Analyse an UNICEF Schweiz schicken. Die Ergebnisse werden ausgewertet und der Gemeinde in schriftlicher Form mitgeteilt. Auf Wunsch werden die Resultate der Standortbestimmung auch in einem Gespräch in der Gemeinde vorgestellt. Die Arbeitsgruppe empfiehlt der Gemeinde bei Vorhandensein eines ausreichenden Grundangebotes für Kinder und Jugendliche, sich um die Auszeichnung «Kinderfreundliche Gemeinde» zu bewerben und den nächsten Schritt, das heisst den Workshop mit den Kindern und Jugendlichen, in die Wege zu leiten.

Mit der Organisation und Durchführung eines Workshops bzw. einer Zukunftswerkstatt für Kinder und Jugendliche erfolgt im Anschluss an das Self-Assessment durch den Fragebogen eine Standortbestimmung aus der Perspektive der Kinder und Jugendlichen. Die Möglichkeit, ihre Meinung bei allen sie betreffenden Angelegenheiten einzubringen, ist Kindern und Jugendlichen durch Artikel 12 der Kinderrechtskonvention zugesprochen:

«Das Recht der Kinder, einschliesslich der Jugendlichen, sich frei zu äussern, muss geachtet und gefördert werden, und ihre Ansichten sind in allen sie betreffenden Angelegenheiten zu berücksichtigen, wobei die Ansichten des Kindes entsprechend seinem Alter und seiner Reife gebührend beachtet werden müssen. Die Energie und Kreativität der Kinder und jungen Menschen muss gefördert werden, sodass sie aktiv an der Gestaltung ihrer Umwelt, ihrer Gesellschaft und der Welt, die sie eines Tages erben werden, mitwirken können. [...] Wir werden bestrebt sein, Programme zur Förderung einer sinnvollen Beteiligung der Kinder, einschliesslich der Jugendlichen, an Entscheidungsprozessen, namentlich in Familien und Schulen sowie auf lokaler und nationaler Ebene, zu erarbeiten und durchzuführen.»

² Mitglieder der Arbeitsgruppe: Bundesamt für Gesundheit (Abteilung Nationale Präventionsprogramme, Sektion Jugend, Ernährung und Bewegung), Bundesamt für Raumentwicklungen (Abteilung Siedlung und Landschaft), Bundesamt für Sozialversicherungen (Abteilung Familie, Generationen und Gesellschaft), Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen, Gossweiler Consult, Marie Meierhofer-Institut, NFP 52, Ombudsmann Kanton Zürich, Pro Familia, Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände und Schweizerisches Komitee für UNICEF.

Die Partizipationsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche sind in unserem Land, wie eine Studie von UNICEF Schweiz gezeigt hat, bisher sehr eingeschränkt.³ Im Rahmen der Untersuchung wurden schweizweit beinahe 13 000 Kinder und Jugendliche befragt, wie sie ihre Möglichkeiten zur Partizipation einschätzen und wahrnehmen. Es zeigt sich, dass die Möglichkeiten zur Mitwirkung im Kreis der Familie am grössten sind. Mit 48 Prozent ist die Partizipation von Kindern und Jugendlichen in der Familie relativ hoch. Dieser Wert sinkt für das Lebensfeld Schule auf unter 39 Prozent ab. Mit gerade noch 7 Prozent ist die Partizipation auf Gemeindeebene am geringsten.

Kinder und Jugendliche können bei der Planung und Durchführung in verschiedenen Bereichen des kommunalen Lebens wichtige Inputs geben, um Ressourcen und Massnahmen bedarfsgerecht und effizient einzusetzen. Um die Befindlichkeit der Kinder und Jugendlichen in der Gemeinde besser prüfen zu können, sollen sich die zentralen Fragen des Workshops um die Themenbereiche «Wo fühle ich mich wohl bzw. unwohl in der Gemeinde», «Was finde ich gut bzw. nicht gut», «Was würde ich ändern, wenn ich es könnte?» drehen. Die Resultate aus dem Workshop können zusammen mit den Resultaten aus der Standortbestimmung als Grundlage zur Formulierung des erforderlichen Aktionsplans zur Steigerung der Kinderfreundlichkeit dienen.

Die Erstellung des Aktionsplans ist der letzte von der Gemeinde zu vollziehende Schritt auf dem Weg zur Auszeichnung «Kinderfreundliche Gemeinde». Im Aktionsplan sollen geeignete Massnahmen formuliert werden, welche in den nächsten vier Jahren umgesetzt werden.

Die Arbeitsgruppe «Kinderfreundliche Gemeinde» trifft die Entscheidung, ob das Label vergeben werden kann auf Grundlage des Evaluationsberichtes, welcher die drei Elemente Standortbestimmung, Workshop und Aktionsplan prüft.

Kinderfreundlichkeit ist kein IST-Zustand, sondern vielmehr ein Prozess, in den alle Beteiligten involviert sind. Die Vernetzung der verschiedenen Akteure in der Gemeinde ist daher eine wichtige Voraussetzung, um auf Veränderungen in der Befindlichkeit der Kinder und Jugendlichen reagieren zu können. Das Recht, den

Titel «Kinderfreundliche Gemeinde» zu tragen und mit dem Logo der UNICEF Initiative zu werben, erlischt nach vier Jahren, wenn nicht eine Re-Evaluation und Neu-Zertifizierung angestrebt wird.

Bisherige Bilanz

Die Initiative «Kinderfreundliche Gemeinde» wurde von UNICEF Schweiz im September 2006 lanciert. Bisher hat noch keine Gemeinde die Auszeichnung «Kinderfreundliche Gemeinde» erhalten. Insgesamt haben beinahe 100 Gemeinden aus allen Landesteilen den Fragebogen zur Standortbestimmung bestellt, von welchen vier ihn bereits zur Analyse vorgelegt haben. Zurzeit befinden sich 14 Gemeinden im Prozess, den Fragebogen auszufüllen und einzuschicken. Bei 12 weiteren ist der Entscheid, inwieweit sie sich im Rahmen der Initiative engagieren möchten, noch in den politischen Gremien hängig. Von sechs Gemeinden erfolgte die Rückmeldung, dass sie den Fragebogen als internes Arbeits- und Orientierungsmittel verwendet haben, jedoch nicht planen, die Initiative weiter zu verfolgen. Rund 20 Gemeinden haben bisher eine Teilnahme an der Initiative, meist aus Kostengründen, abschlägig beschieden.

Interessierte Gemeinden oder Organisationen können den Fragebogen per Internet zu CHF 49 (exkl. Porto) bestellen oder den Info-Flyer zur Initiative downloaden: www.kinderfreundlichegemeinde.ch (Deutsch), www.communeamiedesenfans.ch (Französisch) oder www.comuneamicodeibambini.ch (Italienisch).

Silvie Schulze, lic. phil. I, Projektleiterin «Kinderfreundliche Gemeinde», UNICEF Schweiz.

E-Mail: kfg@unicef.ch

³ Den Kindern eine Stimme geben. Eine Studie zur Partizipation von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz unter der wissenschaftlichen Leitung des Pädagogischen Instituts der Universität Zürich. UNICEF Schweiz 2003.

«... in allen das Kind berührenden Verfahren gehört zu werden»

Die UN-Kinderrechtskonvention (KRK) verbrieft die Menschenrechte für den Lebensbereich des Kindes und garantiert den jungen Menschen Schutz, Förderung und Partizipation. Seit zehn Jahren in der Schweiz in Kraft, ist die KRK zu einem eigentlichen *Symbol* und *Motor* für Kinderrechte geworden, hat Gesetzgebung und Rechtsprechung beeinflusst, parlamentarische Vorstösse ausgelöst und ist in der Öffentlichkeit zumindest rhetorisch präsent¹. Vier Grundprinzipien – das Diskriminierungsverbot, das Primat des Kindeswohls, das Recht, gehört zu werden, und das Recht auf Leben und Entwicklung – bilden die «materielle Klammer» und Auslegungsregel der KRK und stehen damit im Dienste einer kohärenten Umsetzung der KRK. Die folgenden Ausführungen behandeln eine dieser Leitmaxime aus verfahrensrechtlicher Sicht: das Recht des Kindes, gehört zu werden, sein Recht auf Partizipation in allen es berührenden Gerichts- oder Verwaltungsverfahren².

Regula Gerber Jenni
Universität Freiburg

Artikel 12 ist direkt anwendbar

Die Garantien der KRK sind – weil kleinster gemeinsamer Nenner der Staatengemeinschaft – oft nicht genügend konkret formuliert, um einen bestimmten Sachverhalt einer rechtsuchenden Person zu entscheiden. So hält beispielsweise Artikel 18 fest, dass die Vertrags-

staaten alle geeigneten Massnahmen treffen, um Kindern berufstätiger Eltern eine familienexterne Betreuungsmöglichkeit zu sichern. Kinder erwerbstätiger Eltern oder diese selbst können sich nun nicht auf diese Bestimmung berufen, um in einem gerichtlichen Verfahren einen Krippenplatz einzufordern. Die Tragweite solcher programmatischen Bestimmungen liegt vielmehr darin, dass der Staat verpflichtet wird, diesbezüglich aktiv zu werden. Anders verhält es sich beim Recht, gehört zu werden. Neun Monate nach Inkrafttreten der KRK entschied das Bundesgericht, dass Artikel 12 direkt anwendbar sei. Es befand in einem Urteil über ein streitiges Besuchsrecht, dass eine unterbliebene Anhörung als Verletzung einer Staatsvertragsbestimmung beim Bundesgericht gerügt werden könne³. Demnach begründet Artikel 12 einen individuell gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf Anhörung. Ziel und Zweck der Norm, nämlich das Recht des Kindes, seine Meinung in allen es betreffenden Fragen zu äussern, sowie deren Umsetzung in der Praxis durch die direkte oder delegierte Anhörung sind – auch für die Rechtsanwendung – hinreichend bestimmt und klar.

Anhörung – (k)eine rechtliche Revolution?

Der Grundsatz, Minderjährige in allen sie betreffenden Fragen und Entscheidungen anzuhören und ihre Meinung dazu ernst zu nehmen, findet sich im schweizerischen Recht schon vor der Ratifikation der KRK, und zwar sowohl im Verhältnis zwischen Kind und Staat als auch zwischen Kind und Eltern. Aus dem Prinzip der Rechtsgleichheit (Artikel 4 der damaligen Bundesverfassung) hat sich das Recht auf Gehör ableiten lassen, welches für staatliches Handeln gegenüber dem Kind bestimmend ist⁴. Die nachgeführte Bundesverfassung garantiert nun in Artikel 29 das rechtliche Gehör explizit. Dieses Grundrecht dient zum einen der Sachverhaltsaufklärung und stellt zum andern ein Mitwirkungsrecht dar, welches dem Betroffenen um seiner Persönlichkeit willen zusteht. Es umfasst insbesondere den Anspruch auf Anhörung, auf Akteneinsichtsrecht sowie das Recht, sich zu den für die Entscheidung wesentlichen Punkten zu äussern.

Auch dem Familienrecht ist das «aktive Zuhören» nicht fremd. So verpflichtet das Zivilgesetzbuch bereits seit 1978 die Eltern, dem Kind alters- und entwicklungsgemässe Freiheiten einzuräumen und in wichtigen Fragen, soweit tunlich, seine Meinung zu berücksichtigen⁵.

1 Vgl. dazu die fundierte Analyse von Michael Marugg, *Symbol oder Motor? Spuren der Kinderrechtskonvention im Recht der Schweiz. pro juventute*, 23.3.2007. Titel und Interpunktion verraten eine kritische Würdigung – zu Recht!

2 Erörtert werden familienrechtliche Verfahren; zur Anhörung des Kindes in ausländerrechtlichen Verfahren vgl. Marugg und Sutter.

3 BGE 124 III 90, 22.12.1997. Die zweite vom Bundesgericht zu entscheidende Frage, ob im konkreten Fall eine Anhörung erforderlich gewesen wäre, entschied es negativ: Ein sechsjähriges Kind, das seinen Vater nicht kenne, sei zur Frage des Besuchsrechts nicht anzuhören.

4 Das betonte auch Hans Daniöth in der parlamentarischen Beratung der KRK; Amtliches Bulletin Ständerat 1996, S. 360.

5 Art. 301 Abs. 2 ZGB des am 1.1.1978 in Kraft getretenen revidierten Kindesrechts.

Ferner stärkt die Bestimmung, wonach urteilsfähige unmündige oder entmündigte Personen höchstpersönliche Rechte selber ausüben, die rechtliche Stellung und Autonomie des Kindes⁶. Diese Norm ist sowohl für Rechtsbeziehungen zwischen Kind und Staat als auch zwischen Kind und Eltern relevant und nimmt damit eine eigentliche Scharnierfunktion zwischen Kind, Eltern und Staat, zwischen Öffentlichkeit und familialer Privatheit ein.

Dem Grundsatz nach ist das Recht, gehört zu werden, also schon vor der Geltung der KRK in Verfassung und Gesetz verankert. Das Gebot des Dialogs zwischen Minderjährigen und Staat sowie zwischen Eltern und ihren Kindern hat demnach durch das Inkrafttreten der KRK materiell nichts Neues erfahren. Neu ist allenfalls die direkte Formulierung, mit der die KRK das Recht des Kindes, gehört zu werden, festschreibt. Könnte es sein, dass gerade diese neue Unmissverständlichkeit die Erwachsenen verunsichert hat und weiterhin irritiert? Diese Verunsicherung, mitunter sogar Abwehr, ist nicht zuletzt auf den Perspektivenwechsel zurückzuführen – denn: «Wir sind uns nicht gewohnt, aus der Perspektive von Kindern Rechte zu formulieren»⁷.

Artikel 12 KRK zeitigte gesetzgeberische Folgen. Bereits bei der parlamentarischen Beratung der KRK wies der Ständerat darauf hin, dass das Anhörungsrecht in das revidierte Scheidungsrecht aufgenommen werden sollte.⁸ Die entsprechenden Ausführungen in der Botschaft zum Scheidungsrecht beziehen sich denn auch auf die KRK und halten fest, dass das Kind nicht Objekt eines Verfahrens sei, über das gestritten und verfügt werden könne, sondern dass es sich um eine eigenständige Person mit eigenen Rechten handle. Für das Kind wie für die Eltern sei die Anhörung einerseits ein persönlichkeitsbezogenes prozessuales Mitwirkungsrecht und diene andererseits der Sachverhaltsfeststellung. Die Kindesanhörung sei «zwingend» in das neue Scheidungsrecht aufzunehmen⁹. Obschon der Entwurf eine «flexible Lösung» der Anhörung vorsah, war diese in den Räten umstritten¹⁰. Die Kindesanhörung sei unangemessen, bringe den Gerichten, die überdies kaum über diesbezügliche fachliche Kompetenzen verfügten, mehr Arbeit, und schade möglicherweise dem Kind. Die befürwortende Seite setzte sich aber durch. Gemäss Artikel 144 Absatz 2 ZGB sind Kinder nun in geeigneter Weise durch das Gericht oder durch eine beauftragte Drittperson persönlich anzuhören, soweit nicht ihr Alter oder andere wichtige Gründe dagegen sprechen.

Bei der Scheidungsrechtsrevision wurde eine analoge Anhörungsbestimmung in das Kindesschutzverfahren aufgenommen. Artikel 314 Ziffer 1 ZGB gebietet der vormundschaftlichen Behörde oder einer beauftragten Drittperson, das Kind vor dem Erlass von Kindesschutzmassnahmen persönlich anzuhören. Ausschlussgründe sind – wie im Trennungs- und Schei-

dungsverfahren – das Kindesalter oder andere wichtige Gründe.

Der bundesgerichtliche Leitentscheid

Gut fünf Jahre nach Inkrafttreten des neuen Scheidungsrechts, im Juni 2005, hat das Bundesgericht in einem Grundsatzurteil die flexible und offene Lösung der Anhörung konkretisiert und insbesondere geklärt, unter welchen Umständen auf eine Anhörung verzichtet werden kann und ab welchem Alter das Kind anzuhören ist¹¹. Das Urteil betraf die Abänderung eines Scheidungsurteils, welches auf Wunsch der Parteien die Zuteilung der elterlichen Sorge an den Vater vorsah. Nachdem sich die Situation der Mutter verbessert hatte, forderte sie eine entsprechende Abänderung der getroffenen Regelung. Ihrem Begehren, dass im Abänderungsverfahren auch die sieben- und achtjährigen Kinder anzuhören seien, wurde nicht entsprochen. Das Bundesgericht hiess ihre dagegen erhobene Berufung gut und wies das Obergericht an, den Fall im Sinne seiner entscheidbegründenden Überlegungen zu behandeln.

Das Bundesgericht bezieht sich in seinem Leitentscheid auf die Literatur und die bisherige Rechtsprechung zur Kindesanhörung und formuliert folgende Grundsätze: Das Recht, gehört zu werden, ist als Pflichtrecht ausgestaltet. Das bedeutet einerseits, dass dem Kind die Anhörung als höchstpersönliches Recht zusteht, wobei das urteilsfähige Kind dieses selbst wahrnehmen und die Anhörung verlangen kann. Andererseits hat das Gericht die Pflicht, das Kind bei der Abklärung des Sachverhalts anzuhören. Deshalb können auch die Eltern die Anhörung des Kindes als Beweismittel beantragen. Das Bundesgericht hält fest, dass die im Scheidungsrecht geregelte Anhörung in allen Verfahren gilt, in denen Kinderbelange (Sorgerechts- oder Obhutszuteilung, Besuchsrecht, Unterhaltsrecht) zu

6 Art. 19 Abs. 2 ZGB. Bemerkenswert ist, dass dieser Artikel bereits seit Inkrafttreten des ZGB, also seit 1912, geltendes Recht ist! Allerdings hat sich der Sinn der Norm gewandelt: 1912 dachte der Gesetzgeber vor allem an die Möglichkeit, eine Scheidungsklage einzureichen. Der Gehalt von Art. 19 Abs. 2 ZGB findet sich nun auch in der nachgeführten Bundesverfassung. Gemäss Art. 11 Abs. 2 BV üben Kinder und Jugendliche ihre Rechte im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit aus.

7 Amtliches Bulletin Nationalrat 1996, S. 1694, Margrith von Felten.

8 Amtliches Bulletin Ständerat 1996, S. 349, Niklaus Küchler; S. 361, Hans Danioth.

9 Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Personenstand, Eheschliessung, Scheidung...) vom 15.11.1995, BBl 1996 I S. 1 ff., S. 143 f.

10 Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Personenstand, Eheschliessung, Scheidung...) vom 15.11.1995, BBl 1996 I S. 1 ff., S. 144 f. Vgl. die Zusammenfassung der Diskussion in Sutter/Freiburghaus, S. 547 ff.

11 BGE 131 III 553 vom 1.6.2005; auszugsweise ist das Urteil auch in FamPra.ch 4/2005, S. 958 ff., mit Bemerkungen von Jonas Schweighauser publiziert.

regeln sind: bei Trennung in Eheschutzverfahren, bei Scheidung, bei vorsorglichen Massnahmen in Trennungs- und Scheidungsverfahren und eben in Abänderungsverfahren.

Nach Massgabe des ZGB sind Kinder grundsätzlich anzuhören, soweit nicht ihr Alter oder andere wichtige Gründe dagegen sprechen. Als wichtige Gründe nennt das Bundesgericht den dauernden Aufenthalt des Kindes im Ausland, die besondere Dringlichkeit der gerichtlichen Anordnungen, der begründete Verdacht auf Repressalien gegenüber dem Kind oder die Ablehnung der Anhörung durch das Kind, wobei hier eine mögliche Beeinflussung durch die Eltern abzuklären sei. Ferner könne das Gericht auf die Anhörung verzichten, wenn das Kind in seiner Entwicklung so retardiert sei, dass seine Ausführungen ohne Aussagewert seien. Nicht zulässig ist nach Auffassung des Bundesgerichts der Verzicht auf Anhörung mit der Begründung, dass das Kind in einem Loyalitätskonflikt stehe und man es nicht zusätzlich belasten wolle. Fast jedes Kind erlebe bei Trennung oder Scheidung seiner Eltern einen latenten oder offenen, mehr oder weniger belastenden Loyalitätskonflikt. Insofern könnte die Kindesanhörung mit dem blossen Verweis auf die Belastungssituation systematisch unterlaufen werden. Zu berücksichtigen sei auch, dass weniger die (einmalige) Anhörung, sondern die (gegebenenfalls chronisch konfliktbeladene) Familiensituation die eigentliche Belastung für das

Kind darstelle. Deshalb dürfe von einer Anhörung nur abgesehen werden, wenn eine eigentliche Beeinträchtigung der physischen oder psychischen Gesundheit des Kindes zu befürchten sei¹².

Das Gesetz selbst verlangt weder ein bestimmtes Alter noch die Urteilsfähigkeit als Bedingung für die Anhörung¹³. Das Bundesgericht bestimmt das Schwellenalter für die Anhörung unabhängig von der kinderpsychologischen Erkenntnis, dass formallogische Denkopoperationen erst ab ungefähr elf bis dreizehn Jahren möglich sind, und dass die sprachliche Differenzierungs- und Abstraktionsfähigkeit erst ab diesem Alter entwickelt ist. Deswegen sei bei jüngeren Kindern auch nicht nach konkreten Zuteilungswünschen zu fragen, da sie sich hierüber nicht losgelöst von zufälligen gegenwärtigen Einflussfaktoren äussern und eine stabile Absichtserklärung abgeben könnten. Hier gehe es in erster Linie darum, dass sich das urteilende Gericht ein persönliches Bild machen könne.

Das Bundesgericht geht im Sinne einer Richtlinie davon aus, dass die Kindesanhörung grundsätzlich ab dem vollendeten sechsten Altersjahr möglich ist. Je nach konkreten Umständen können auch jüngere Kinder angehört werden, etwa dann, wenn von mehreren Geschwistern das jüngste noch nicht sechsjährig ist. Es geht demnach bei der Anhörung schlicht darum, mit dem Kind ins Gespräch zu kommen, und dieses Gespräch – das sollte allen Beteiligten klar sein – ist weder eine Begutachtung, noch dient es dazu, das Gericht von seiner Entscheidungsverantwortung in irgendeiner Form zu entbinden: «Anhörung heisst in erster Linie zuhören und entgegennehmen, was das Kind bereit ist, mitzuteilen»¹⁴.

Und die Praxis?

Das Bundesgericht verweist in seinem Leitentscheid auch auf die uneinheitliche kantonale Praxis in Scheidungsfällen. Seien sich die Eltern einig und werde das Kindeswohl gewahrt, werde die Anhörung vielfach erst ab dem elften oder zwölften Altersjahr durchgeführt. Die vom Bundesamt für Justiz erhobene Umfrage zum Scheidungsrecht bestätigt diesen Befund und hält zudem fest, dass die Anhörung selbst innerhalb eines Gerichts unterschiedlich gehandhabt werde¹⁵. Diese magerere Bilanz korrespondiert mit den Resultaten der Studie von Andrea Büchler und Heidi Simoni, wonach nur etwa zehn Prozent der Kinder angehört werden¹⁶.

Was das Kindesschutzverfahren betrifft, so muss ebenfalls davon ausgegangen werden, dass Kinder kaum angehört werden¹⁷ – dies trotz der «doppelten Verankerung» in der KRK. Neben Artikel 12 sichert nämlich auch Artikel 9 bei Kindesschutzmassnahmen *allen* Beteiligten das Recht zu, am Verfahren teilzu-

12 Vgl. etwa das Urteil des Bundesgerichts 5P.214/2005 vom 24.8.2005. In diesem Fall ist laut Bundesgericht zu Recht auf eine Anhörung verzichtet worden, weil ein weit über das übliche Mass hinausgehender Loyalitätskonflikt vorgelegen habe und die Kinder mit grosser Wahrscheinlichkeit Repressalien zu befürchten gehabt hätten. Beispielsweise habe der Vater die Kinder auf den Polizeiposten gebracht und sie dort zu Protokoll geben lassen, dass sie bei ihm wohnen möchten. Die Kinder wurden im Rahmen eines psychologischen Gutachtens angehört. Das Bundesgericht stellt aber klar, dass blosser kinderpsychologischer Tests eine Anhörung nicht ersetzen können und es auch nicht zulässig sei, systematisch von einer Anhörung abzusehen, sobald ein Gutachten vorhanden ist. In einem jüngeren Urteil (5A_46/2007 vom 23.4.2007) schützt das Bundesgericht den Verzicht auf eine Anhörung durch die Vormundschaftsbehörde, weil der mit einer Untersuchung betraute Sozialarbeiter mitteilte, das Kind «était pris dans le conflit parental, de sorte qu'il avait beaucoup de peine à parler et se mettait à pleurer à l'évocation de sa situation familiale» (E. 2.2). Dieser Umstand wirft natürlich die Frage nach der Art und Weise der Anhörung auf.

13 Urteilsfähigkeit im Sinne von Art. 16 ZGB, also im Sinne der Fähigkeit, «vernunftgemäss» zu handeln.

14 Staubli, S. 95.

15 Bericht über die Umfrage zum Scheidungsrecht bei Richter/innen und Anwält/innen sowie Mediatoren/Mediatorinnen (Zusammenfassung der Ergebnisse). Bundesamt für Justiz, Bern, Mai 2005. Vgl. auch die Auswertung der Umfrage zum Scheidungsrecht bei Richter/innen und Anwält/innen sowie Mediatoren/Mediatorinnen, erstellt durch das Institut für Politikstudien Interface, Luzern, im Auftrag des Bundesamtes für Justiz, Bern Mai 2005.

16 Forschungsprojekt «Kinder und Scheidung – Der Einfluss der Rechtspraxis auf familiäre Übergänge» im Nationalen Forschungsprogramm 52 (Kindheit, Jugend, Generationenbeziehungen). Siehe dazu den Beitrag in CHSS 5/2006, S. 260 ff.

17 Ausführungen von Peter Voll am Forum Familienfragen vom 26.6.2007, durchgeführt von der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen. Vgl. auch seinen Beitrag in CHSS 5/2006, S. 242 ff., und Kurt Huwiler sowie Michelle Cottier.

nehmen und ihre Meinung zu äussern. Ein 2006 ergangener Entscheid des Bundesgerichts hält zwar fest, dass es bundesrechtswidrig wäre, ein elfjähriges Kind zur Fremdplatzierung nicht anzuhören, schwächt aber das Recht, gehört zu werden, etwas ab, indem es die für eine Anhörung «nötigen kognitiven Fähigkeiten» prüft (die gesetzliche Bestimmung verlangt aber keine kognitiven Fähigkeiten)¹⁸. Positiv zu vermerken ist indes folgendes Vorgehen einer Vormundschaftsbehörde: Nachdem sie in Abwesenheit des Jugendlichen einen Obhutentzug und eine Heimeinweisung beschlossen hatte, holte sie die Anhörung nach. Sie ergänzte ihre Begründung für diese Kinderschutzmassnahme mit dem Ergebnis des Gesprächs und teilte dem Jugendlichen diesen Entscheid auch mit¹⁹. Damit gewährte die Behörde dem Jugendlichen das rechtliche Gehör und räumte ihm die Möglichkeit ein, den Entscheid anzufechten.

Anhörung und Urteilsfähigkeit

Das Bundesgericht hat in seinem Leitentscheid darauf hingewiesen, dass die Anhörung nach Artikel 144 ZGB keine Urteilsfähigkeit verlange. Dass die Urteilsfähigkeit in anderen Verfahren sehr wohl eine Rolle spielen kann, illustriert das im Februar 2007 ergangene Urteil zum Haager Entführungsübereinkommen²⁰. Das Bundesgericht hatte den Fall eines Vaters zu beurteilen, der sich weigerte, mit seinen Kindern nach Brasilien zurückzukehren, wo die Kinder unter der Obhut der Mutter lebten. Er verlangte, dass bei der gerichtlichen Prüfung der Rückführung die Kinder anzuhören seien. Das Bundesgericht lehnte es nun ab, die Grundsätze der Anhörung, wie es sie für die Anhörung in Scheidungs- und Trennungsverfahren entwickelt hat, auf Verfahren bei Kindesrückführung anzuwenden. Es befand, die unteren Instanzen hätten zu Recht auf eine Anhörung verzichtet, weil hier andere Fragen als bei einer Scheidung oder Trennung zu klären seien. Beim Rückführungsverfahren sei zu prüfen, ob die Voraussetzungen dafür – namentlich das widerrechtliche Verbringen oder Zurückhalten des Kindes – erfüllt seien. Deshalb müsse das Kind fähig sein zu erkennen, dass es sich nicht um eine Sorgerechts- oder Obhutszuteilung handle, sondern nur darum, den früheren aufenthaltsrechtlichen Status wieder herzustellen. Das seien «ziemlich abstrakte Fragen», und die diesbezüglichen formallogischen Denkopoperationen könnten kleinere Kinder üblicherweise nicht anstellen. Demnach seien in Rückführungsverfahren Kinder in der Regel erst ab elf bis zwölf Jahren anzuhören.

Diese Argumentation befremdet aus grundrechtlicher Sicht – Kinder sind grundrechtsfähig! – weil sie das rechtliche Gehör ausblendet. Bekanntlich dient

das Recht, gehört zu werden, einerseits der Sachverhaltsfeststellung, und stellt andererseits ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht bei einem Entscheid dar, welcher die individuellen Rechte unmittelbar berührt. Der bundesgerichtliche Hinweis auf unterschiedliche Verfahren mit je spezifischen Fragen und Anforderungen an die Urteilsfähigkeit vermag die unterlassene Kindesanhörung nicht zu rechtfertigen. Die Frage der Urteilsfähigkeit muss bei der Würdigung der Äusserungen des Kindes geprüft und nicht – aufgrund des Kindesalters – a priori verneint werden. Mit anderen Worten: «Sollte man dem Kind nicht zuerst das rechtliche Gehör gewähren, bevor man ihm vorhält, dass es den persönlich betreffenden Prozess nicht versteht?»²¹

Die Anhörung – ein Beitrag zum Kind als Rechtsperson

Das Kind als Rechtsperson ernst nehmen bedeutet, dem Kind Verfahrensrechte zu garantieren, damit seine Sicht der Dinge und seine Bedürfnisse tatsächlich in die Entscheidungsfindung einfließen. Aber, so eine Erkenntnis aus den Forschungen des NFP 52: «Kinder und Jugendliche haben oft nicht ausreichenden Einfluss auf behördliche Verfahren, die sie selber betreffen»²².

Einiges ist in Gesetzgebung und Rechtsprechung bereits erreicht: Die Anerkennung der direkten Anwendbarkeit von Artikel 12 KKK, die explizite Verankerung der Anhörung im ZGB und der diesbezügliche bundesgerichtliche Leitentscheid haben das Kind als Rechtsperson gestärkt. Anderes steht noch an: So sind allgemein die Information über das Recht, gehört zu werden, bei Kindern, Jugendlichen und ihren Eltern, bei Institutionen und Behörden zu fördern, und die fachlichen Qualifikationen für eine Anhörung zu verbessern²³. Weiter müssen spezifische Anhörungsfragen, namentlich die Einladungspraxis, die Delegation der Anhörung²⁴, die Protokollierung des Gesprächs und das Recht der Eltern, über die Anhörung informiert zu wer-

18 Urteil des Bundesgerichts 5C.149 vom 10.7.2006. Zu den kognitiven Fähigkeiten vgl. Rumo-Jungo/Bodenmann, S. 28 f.

19 Affolter, S. 247 ff.

20 Urteil des Bundesgerichts 5P.3/2007 vom 13.2.2007 (BGE 133 III 146); auszugsweise ist das Urteil auch in AJP/PJA 4/2007, S. 521, mit Bemerkungen von Andreas Bucher publiziert. Zu den aktuellen Gesetzgebungsarbeiten in diesem Bereich vgl. www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/gesellschaft/gesetzgebung/internationale_kindessentuehrungen.html (zuletzt besucht am 27.6.2007).

21 Andreas Bucher, S. 526.

22 Impulse, S. 5, vgl. auch S. 7.

23 In der Umfrage des BJ (Fn 15) wünschten die Befragten auch Ausbildung in Kindesanhörung. Die Universität Freiburg bietet den Kurs «Die Anhörung des Kindes in familienrechtlichen Verfahren» an. Informationen unter www.unifr.ch/formcont.

den und sich zum Gesprächsinhalt zu äussern, vertieft diskutiert werden.

Die vorgesehene Anhörungsbestimmung in der schweizerischen Zivilprozessordnung regelt einige dieser Fragen²⁵. Sie übernimmt die diesbezügliche Norm des Scheidungsrechts (Art. 144 Abs. 2 ZGB) und ergänzt diese mit einer Vorschrift über die Protokollierung und Weitergabe des Gesprächsinhalts sowie mit dem Recht des urteilsfähigen Kindes, die Verweigerung der Anhörung anzufechten. In das Protokoll kommen nur die für den Entscheid wesentlichen Ergebnisse, welche dann den Eltern und der Beistandin oder dem Beistand mitgeteilt werden. Die Vorschrift des «konzentrierten» Protokolls berücksichtigt den höchstpersönlichen Gehalt des Rechts, gehört zu werden, und schafft zugleich eine Vertrauensbasis zwischen Kind und an- bzw. zuhörender Person. Teilt diese dem Kind die Modalitäten der Protokollierung mit, weiss es, dass es auch Sachen ansprechen darf, die nicht aktenkundig werden. Umgekehrt wahrt eine solche Protokollierung auch das rechtliche Gehör der Eltern; denn sie sind ja berechtigt, zu den Äusserungen des Kindes Stellung zu nehmen. Die explizit festgehaltene Beschwerdemöglichkeit bei unterbliebener Anhörung ist zu begrüssen, und aus der Perspektive *Das Kind als Rechtsperson* ist zu fordern, dass die Messlatte für die dazu nötige Urteilsfähigkeit nicht allzu hoch ist.

Die geplanten zivilrechtlichen Ergänzungen sind sicher einer verbindlicheren Anhörungspraxis förderlich. Die Zukunft wird zeigen, ob diese gesetzlichen Vorgaben beitragen zu einer selbstverständlichen – weil grundrechtlich gebotenen – Anhörungspraxis, zu einem kindergerechten und professionell geführten Dialog,

24 Bei der Delegation ist sorgfältig zu prüfen, unter welchen Umständen eine delegierte Anhörung dem Kindeswohl besser gerecht wird als eine direkte Anhörung durch die urteilende Person.

25 Art. 293 Entwurf ZPO. Dieser Artikel gilt auch für die Anhörung des Kindes in Verfahren betreffend Kindesentführung (Art. 298 Entwurf ZPO). Zu den Gesetzgebungsarbeiten ZPO vgl. www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/staat_und_buerger/gesetzgebung/zivilprozessrecht.html (zuletzt besucht am 27.6.2007). Der Ständerat (behandelnder Erstrat) hat Art. 293 am 21.6.2007 angenommen (Amtliches Bulletin Ständerat, Sommersession 2007, provisorischer Text). – Art. 314 Ziff. 1 ZGB (Anhörung bei Kindesschutzmassnahmen) wird übrigens im Rahmen der Vormundschaftsrechtsrevision ebenfalls im Sinne von Art. 293 Entwurf ZPO ergänzt. Zu den Gesetzgebungsarbeiten im Vormundschafts- bzw. Erwachsenenschutzrecht vgl. www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/gesellschaft/gesetzgebung/vormundschaft.html (zuletzt besucht am 27.6.2007).

einem Zuhören und Zeithaben für Kinder und Jugendliche.

Literaturhinweise

Kurt Affolter, Anhörung eines 15-Jährigen und Eröffnung der Platzierungsverfügung, in: ZVW 5/2006, S. 247 ff.

Bucher Andreas, Bemerkungen zum Urteil 5P.3/2007 vom 13.2.2007, in: AJP/PJA 4/2007, S. 521 ff.

Büchler Andrea/Simoni Heidi, Kindeswohl und Kinderrechte in der Scheidungspraxis, in: CHSS 5/2006, S. 260 ff. Weitere Informationen dazu auf der Homepage des NFP 52: www.nfp52.ch.

Cottier Michelle, Subjekt oder Objekt? Die Partizipation von Kindern in jugendstraf- und zivilrechtlichen Kindesschutzverfahren. Eine rechtssoziologische Untersuchung aus der Geschlechterperspektive. Bern 2006.

Michael Marugg, Symbol oder Motor? Spuren der Kinderrechtskonvention im Recht der Schweiz. pro juventute, 23.3.2007 (auf Internet verfügbar unter www.pro-juventute.ch).

Huwiler Kurt, Pflegefamilien- und Heimaufenthalte stellen hohe Ansprüche an die platzierenden Fachleute, in: CHSS 5/2006, S. 255 ff. Weitere Informationen dazu auf der Homepage des NFP 52: www.nfp52.ch.

Impulse für eine politische Agenda aus dem Nationalen Forschungsprogramm Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen (NFP 52). Herausgegeben von der Leitungsgruppe. Bern, Juni 2007.

Rumo-Jungo Alexandra/Bodenmann Guy, Die Anhörung des Kindes aus rechtlicher und psychologischer Sicht, FamPra.ch (Die Praxis des Familienrechts) 1/2003, S. 22 ff.

Schütt Thomas, Die Anhörung des Kindes im Scheidungsverfahren, unter besonderer Berücksichtigung des psychologischen Aspekts. Zürich 2002.

Schweighauser Jonas, Kommentar zu Art. 144 ZGB, in: Schwenzer Ingeborg (Hrsg.), FamKomm Scheidung, Bern 2005.

Staubli Andrea, Anhörung und Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen, in: Regula Gerber Jenni/Christina Hausammann (Hrsg.), Kinderrechte – Kinderschutz, Basel/Genf/München 2002.

Sutter Patrick, Das Anhörungsrecht des Kindes in ausländerrechtlichen Bewilligungsverfahren. Ein kritischer Blick auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts, in: AJP/PJA 2006, S. 1075ff.

Sutter Thomas/Freiburghaus Dieter, Kommentar zum neuen Scheidungsrecht, Zürich 1999.

Voll Peter, Wenn Kinder mit Behörden gross werden – Probleme und Prozesse im zivilrechtlichen Kindesschutz, in: CHSS 5/2006, S. 242 ff. Weitere Informationen dazu auf der Homepage des NFP 52: www.nfp52.ch.

Regula Gerber Jenni, Dr. iur., Oberassistentin am Institut für Familienforschung und -beratung der Universität Freiburg.
E-Mail: regula.gerber@unifr.ch

Arbeit soll sich immer lohnen!

Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) veröffentlicht eine neue Studie über den Verlauf der frei verfügbaren Einkommen verschiedener Haushaltstypen in den 26 Kantonshauptorten. Es zeigt sich, dass die Unterschiede zwischen den Kantonen über das ganze untersuchte Einkommensspektrum beträchtlich sind und dass sich mehr Arbeit nicht in allen Fällen immer lohnt.

Carlo Knöpfel
Caritas Schweiz

Caroline Knupfer
SKOS

Andreas Balthasar
Interface

Oliver Bieri
Interface

Vor fünf Jahren hat die SKOS das erste Mal untersucht, welchen Einfluss Steuern, Krankenkassenprämien, Sozialtransfers, Mieten und die familienergänzende Kinderbetreuung auf das frei verfügbare Einkommen von Haushalten in prekären Lebenslagen haben.¹ Das Ergebnis war beunruhigend: Armut hängt in hohem Masse vom Wohnort ab!

Seither wurden in vielen Kantonen zahlreiche Veränderungen am Steuersystem und an einzelnen Sozialtransfers vorgenommen. Zudem hat die SKOS 2005 neue Richtlinien zur Bemessung der Unterstützungsleistungen für Bedürftige verabschiedet, die inzwischen in den Kantonen zur Anwendung gelangen. Die erste Studie wurde darum in Zusammenarbeit mit Interface Institut für Politikstudien mit Stichdatum 1.1.2006 aktualisiert und erweitert. Mit den gleichen Haushaltstypen wie damals wird erneut untersucht, wie sich die aktuellen kantonalen und kommunalen Abgabe- und Transfersysteme in den 26 Kantonshauptorten auf das frei verfügbare Einkommen auswirken. Bei den berücksichtigten Haushaltstypen handelt es sich um eine alleinerziehende geschiedene Frau mit einem Kleinkind (Falltyp 1), eine Familie mit

zwei Kindern (Falltyp 2) sowie einen alleinstehenden Mann mit Alimentenverpflichtung (Falltyp 3).

Für alle Falltypen wurden die wichtigsten Faktoren der kantonal unterschiedlichen Lebenshaltungskosten berücksichtigt, indem die kantonalen Durchschnittsmieten für bestimmte Wohnungsgrössen sowie die kantonalen Durchschnittsprämien für die Krankenversicherung in das Haushaltsbudget eingerechnet wurden. Nicht einbezogen werden kann die «Ausstattung» der Kantonshauptorte mit öffentlichen Dienstleistungen. Die quantitativen und qualitativen Merkmale der staatlichen Infrastruktur spiegeln sich aber mindestens zum Teil im Steuer- und Transfersystem. Schliesslich wird auch die Nachhaltigkeit der individuellen Vorsorge im Rahmen der zweiten Säule nicht berücksichtigt. Zwar werden die Beiträge an diese Versicherung in die Berechnungen einbezogen, nicht aber der damit verbundene armutspräventive Altersabsicherungseffekt.

Die SKOS legt die Ergebnisse in zwei Schlussberichten vor. Im ersten nun publizierten Bericht werden zunächst die interkantonalen Unterschiede bei den Steuern, den Krankenversicherungsprämien, den Krip-

pentarifen, den Mieten und den einzelnen Sozialtransfers für die idealtypischen Haushaltssituationen dokumentiert.² Anschliessend werden die frei verfügbaren Einkommen für die drei Haushaltstypen berechnet und mit jenen aus dem Jahr 2002 verglichen. In einem dritten Schritt – und das ist die entscheidende Neuerung in dieser Studie – wird der Verlauf der frei verfügbaren Einkommen bei steigendem Bruttoeinkommen in die Mittelschicht hinein nachgezeichnet. Die Situation von Haushalten mit Anspruch auf Sozialhilfe werden im zweiten Schlussbericht untersucht.

Das frei verfügbare Einkommen ist jenes Einkommen, welches den Haushalten unter Berücksichtigung aller Einnahmen (Lohneinkommen und Sozialtransfers) abzüglich Steuern, Miete, Krankenkassenprämie und Kosten für die Kinderbetreuung zur Verfügung steht. Alle Beträge werden für ein Jahr berechnet und bilden damit das jährliche Budget der betrachteten Haushalte ab. Mit dem frei verfügbaren Einkommen müssen alle Ausgaben für Nahrung, Kleidung, Bildung, Mobilität, Freizeit und anderes mehr sowie nicht berücksichtigte Versicherungsleistungen und allfällige Selbstbehalte finanziert werden.

Markante Veränderungen bei einzelnen Budgetposten zwischen 2002 und 2006

Für die Berechnung der einzelnen Budgetposten und der frei verfügbaren

1 Wyss Kurt, Knupfer Caroline: Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz. Bern, 2003.

2 Knupfer Caroline, Bieri Oliver: Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz. Bern, 2007.

Frei verfügbare Einkommen 2006

T

	Alleinerziehende mit einem Kind (Bruttolohn 45 563 Franken)		Familie mit zwei Kindern (Bruttolohn 52 911 Franken)		Alleinstehender Mann mit Alimentenverpflichtung (Bruttolohn 51 422 Franken)	
	in Franken	in % des Bruttolohns	in Franken	in % des Bruttolohns	in Franken	in % des Bruttolohns
Maximum a	37 942	83 %	39 056	74 %	32 312	63 %
Maximum b	19 857	44 %	25 144	48 %	28 146	55 %
Range (a-b)	18 085		13 912		4 166	
Mittelwert	26 446	58 %	31 366	60 %	30 245	59 %

Quelle: SKOS

baren Einkommen werden für die drei Haushaltssituationen die gleichen Bruttolöhne wie 2002 angenommen. Im Fall der Alleinerziehenden mit einem Kind (Falltyp 1) wird von einer Vollzeitwerbstätigkeit mit einem jährlichen Bruttolohn (ohne Kinderzulagen, inklusive 13. Monatslohn) von 45 563 Franken ausgegangen. Bei der Familie mit zwei Kindern (Falltyp 2) wird das Ernährerlohnmodell unterstellt mit einem jährlichen Bruttolohn für den Mann von 52 911 Franken (ohne Kinderzulagen, inklusive 13. Monatslohn). Und beim alleinstehenden Mann mit Alimentenverpflichtung (Falltyp 3) wird von einer Vollzeit-anstellung mit einem jährlichen Bruttolohn von 51 422 Franken ausgegangen. Die hier unterstellten Bruttolöhne orientieren sich an sozialpartnerschaftlich abgeschlossenen Gesamtarbeitsverträgen im Tieflohnbereich.

Betrachtet man die Veränderungen der einzelnen Budgetposten seit 2002, dann können die folgenden Tendenzen festgehalten werden:

- Die grössten Veränderungen haben sich bei den Krippentarifen ergeben. Diese sind im Vergleich mit 2002 in manchen Kantons-hauptorten überraschender Weise um bis zu 70 Prozent gestiegen, in anderen hingegen haben sie sich bis zu 65 Prozent verringert.
- Ebenfalls gewichtige Veränderungen lassen sich bei den Kran-

kenkassenprämien, selbst bei Berücksichtigung der Prämienverbilgungen, beobachten. Diese sind im Durchschnitt der Kantons-hauptorte zwischen 33 Prozent (Falltyp 2) und 49 Prozent (Falltyp 1) angestiegen.

- Die Steuerbelastung für die Familie mit zwei Kindern ist im Vergleich zu 2002 mehrheitlich gefallen. Für die alleinerziehende Frau mit einem Kind und für den alleinstehenden Mann hat sie hingegen zugenommen.
- Die Höhe der Alimentenbevorschussung, welche für den Falltyp 1 (allein Erziehende mit einem Kind) berechnet wurde, hat sich trotz Anpassung an die Teuerung im Vergleich zu 2002 im Durchschnitt leicht reduziert. Lediglich in zwei Kantonen ist es zu einer Erhöhung der Alimentenbevorschussung gekommen.
- Die Familienzulagen wurden im Zeitraum von 2002 bis 2006 in 15 Kantonen erhöht. In elf Kantonen sind sie nicht verändert worden. Insgesamt sind die Familienzulagen im Durchschnitt um rund 8 Prozent angestiegen.
- Die berechneten Mieten haben im Mittel für alle drei Falltypen leicht zugenommen (zwischen 1,5 und 3,4 Prozent).

Erneut stellt sich die Frage, wie sich die hier aufgelisteten Veränderungen bei den Steuern und den ver-

schiedenen Sozialtransfers auf das frei verfügbare Einkommen auswirken. Kann eine Konvergenz beobachtet werden, oder driften die frei verfügbaren Einkommen der drei Haushaltstypen im interkantonalen Vergleich auseinander?

Weiterhin grosse Differenzen bei den frei verfügbaren Einkommen

Insgesamt haben die Berechnungen des frei verfügbaren Einkommens im Vergleich zwischen 2002 und 2006 keine dramatischen Veränderungen erfahren. Wie die Tabelle T zeigt, variieren die frei verfügbaren Einkommen der untersuchten Falltypen aber auch 2006 stark von Kantonshauptort zu Kantonshauptort. Die hier aufgelisteten interkantonalen Unterschiede beziehen sich auf die für die einzelnen Falltypen untersuchten Bruttolöhne aus dem Tieflohnbereich. Es gilt also noch immer, dass der Wohnort in hohem Masse bestimmt, ob Haushalte in Armut geraten oder nicht.

Systembedingte Ungerechtigkeiten im Verlauf der frei verfügbaren Einkommen

Die grosse Innovation der neuen Studie der SKOS stellen die Berechnungs- und Simulationsmodelle für

alle Falltypen und Kantonshauptorte dar. Diese Modelle erlauben es nun, das frei verfügbare Einkommen nicht nur für bestimmte Bruttolöhne, sondern für ein ganzes Einkommensspektrum zu berechnen. Inzwischen liegen für alle Falltypen und alle Kantonshauptorte solche Kurven vor. Die Grafik G illustriert den Verlauf des frei verfügbaren Einkommens exemplarisch für die allein erziehende Frau mit einem Kind (Falltyp 1) für die ausgewählten Kantonshauptorte Bern, Schaffhausen und Zug.

Der Vergleich des Kurvenverlaufs zeigt, dass die Unterschiede beim frei verfügbaren Einkommen abhängig vom Bruttolohn sind, welcher für den Quervergleich berücksichtigt wird. So ist der Unterschied bei einem Bruttoeinkommen von 45 000 Franken beispielsweise deutlich kleiner als bei 60 000 Franken. Im Bereich von 80 000 Franken sinkt er sogar gegen Null, um dann wieder deutlich zuzunehmen. Das Auseinanderdriften der frei verfügbaren Einkommen bei diesem Vergleich dreier Kantone wird vor allem durch die Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung, des Steuersystems, der Prämienverbilligung bei der Krankenversicherung und der Krippentarife bestimmt. Weiter ist erkennbar, dass der Beginn der Kurven bei unterschiedlich hohen Bruttolöhnen zu liegen kommt. Dies ist auf die unterschiedlichen Grenzen für den Anspruch auf Sozialhilfe in den drei Kantonshauptorten zurückzuführen.

Folgt man den einzelnen Kurven, fallen immer wieder atypische Bereiche auf. So erreicht die Kurve von Zug bei einem Bruttoeinkommen von 60 000 einen ersten Höchstwert beim frei verfügbaren Einkommen, sinkt dann aber trotz steigendem Lohn, bis dann bei rund 78 000 Franken wieder ein steigender Verlauf erkennbar wird. Die Spannweite zwischen dem ersten Höchstwert des frei verfügbaren Einkommens und jenem Bruttolohn, bei dem dieser Wert auf der Kurve wieder erreicht

wird, beträgt rund 18 000 Franken! In diesem Einkommensbereich existiert eine systembedingte Ungerechtigkeit, weil sich der zusätzlich verdiente Lohn nicht in einer Erhöhung des frei verfügbaren Einkommens niederschlägt.

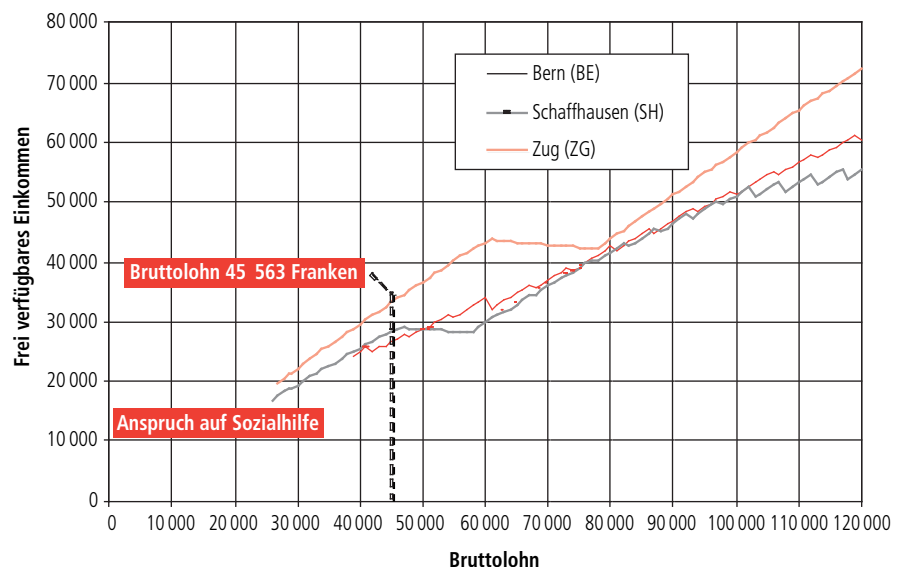
Wie lässt sich dieser Verlauf erklären? Für das Verständnis und die richtige Interpretation des Kurvenverlaufs ist eine Analyse jedes einzelnen Faktors, welcher das frei verfügbare Einkommen beeinflusst, notwendig. Die Alimente werden in Zug bis zu einem Bruttolohn von 60 000 Franken mit dem Maximalbetrag von 14 940 Franken bevorschusst. Danach wird nur noch ein Teil der Alimente bevorschusst, bis dieser Anspruch bei einem Bruttolohn von rund 78 000 Franken ganz endet. Da der Anspruch auf Prämienverbilligungsbeiträge bereits bei einem Bruttolohn von 62 000 Franken endet, haben die Prämienbeiträge keinen Einfluss auf den weiteren Kurvenverlauf. Die Krippenkosten erhöhen sich im Einkommensbereich von 60 000 bis 78 000 Franken nicht, weil die Höhe der Alimentenbevorschussung bei der Berechnung

der Krippenkosten berücksichtigt wird. Die Ursache für den Rückgang des verfügbaren Einkommens im Bereich von 61 000 bis 78 000 Franken Bruttolohn ist also die ab 60 000 Franken Bruttolohn reduzierte Alimentenbevorschussung. Die zunehmende Steuerbelastung verstärkt diesen Effekt.

Sehen wir uns die Kurve von Bern an, so fällt vor allem der zackenförmige Verlauf auf. Auf Grund der einkommensunabhängigen Entrichtung der Alimentenbevorschussung werden die Alimente in Bern in der Höhe von 8 715 Franken über den gesamten Einkommensbereich bevorschusst. Die erkennbaren Zacken beim Kurvenverlauf haben ihre Ursache in den als Stufenmodelle ausgestalteten Systemen zur Berechnung der Prämienverbilligung und der Krippenkosten. Die vergleichsweise starke Reduktion des verfügbaren Einkommens beim Bruttolohn von 61 000 Franken resultiert aus dem Ende des Anspruchs auf Prämienverbilligung (1 380 Franken) sowie der Erhöhung der Krippenbeiträge durch eine neue Tarifstufe um 1 159 Franken.

Entwicklung des verfügbaren Einkommens für Falltyp 1 (Alleinerziehende mit einem Kind), in Franken

G



Quelle: eigene Berechnung

Schliesslich werfen wir einen Blick auf die Kurve von Schaffhausen, die beide beobachtbaren Anomalitäten in den Kurven von Bern und Zug aufweist. Obwohl die Einkommensgrenze, welche für den Anspruch auf eine Alimentenbevorschussung im Kanton Schaffhausen berechtigt, um 20 Prozent des erarbeiteten jährlichen Bruttolohns erhöht wird, zeigt sich auch für das frei verfügbare Einkommen in Schaffhausen ein Einkommensbereich mit systembedingter Ungerechtigkeit. Zwischen 46 000 und 58 000 Franken Bruttolohn verläuft die Kurve des verfügbaren Einkommens praktisch auf gleichem Niveau. Die Alimentenbevorschussung wird in Schaffhausen bis zu einem Bruttolohn von 46 000 Franken in der maximalen Höhe von 8715 Franken ausgerichtet. Danach erfolgt bis zu einem Einkommen von 58 000 Franken eine Teilbevorschussung. Der Anspruch auf Prämienverbilligung endet für die Alleinerziehende mit einem Kind in Schaffhausen bei einem Bruttolohn von 47 000 Franken und trägt damit nicht zur Erklärung des Verlaufs des verfügbaren Einkommens bei. Gleich wie in Zug werden die Alimente bei der Berechnung der Krippenkosten auch in Schaffhausen als Einkommensbestandteil berücksichtigt. Dadurch erhöhen sich die Krippenkosten im Bereich der Teilbevorschussung der Alimente nicht. Als Ursache für die systembedingte Ungerechtigkeit im Bereich von 46 000 bis 58 000 Franken Bruttolohn ist daher einmal mehr die mit steigendem Einkommen reduzierte Alimentenbevorschussung verantwortlich. Im weiteren Verlauf der Kurve fallen die Stufen im Bereich des Bruttolohns von 100 000 bis 120 000 Franken auf. Diese hängen mit dem Tarifsystem der berücksichtigten Kinderkrippe zusammen, welches bei den Einkommensstufen über 100 000 Franken Bruttolohn Tarifierhöhungen von rund 2300 Franken pro Stufe beinhaltet.

Die ausführliche Diskussion der drei exemplarisch herausgegriffenen Kurven für eine alleinerziehende

vollzeitlich erwerbstätige Frau mit einem Kind zeigen typische Anomalitäten, wie sie für fast alle Falltypen und Kantonshauptorte beobachtet werden können

Die stufenförmige Ausgestaltung einzelner Sozialtransfers im Zusammenspiel mit dem Steuersystem und den Krippentarifen kann zu einem Kurvenverlauf führen, bei dem sich Arbeit nicht immer lohnt. Sinkende frei verfügbare Einkommen trotz steigenden Bruttolöhnen verletzen das fiskalpolitische Prinzip der horizontalen Gerechtigkeit, wonach ein steigendes Bruttoeinkommen auch zu einem höheren frei verfügbaren Einkommen führen sollte.

Zugleich wird in diesem Vergleich auch deutlich, dass die Unterschiede zwischen den frei verfügbaren Einkommen verschiedener Kantonshauptorte beträchtlich sind. Diese Unterschiede treten nicht nur in jenen Bereichen auf, wo tiefe Bruttolöhne zur Beanspruchung verschiedener Sozialtransfers berechtigen, sondern können über das gesamte untersuchte Spektrum der Haushaltseinkommen beobachtet werden.

Sozialpolitische Schlussfolgerungen

Die Studie illustriert einmal mehr das Wesen des Föderalismus in der Schweiz. Die Ausgestaltung der Steuer- und Transfersysteme sind von Kanton zu Kanton sehr verschieden und führen darum auch zu sehr unterschiedlichen Niveaus und Verläufen der frei verfügbaren Einkommen. Es wird sich zeigen, wie der Wettbewerb der Kantone auf diesem Feld wirken wird. In der sozialpolitischen Diskussion sind einige Sachgeschäfte, die zu einer Annäherung der Kurven führen könnten. Zu denken ist dabei an die Diskussion über eine nationale Harmonisierung der Alimentenbevorschussung, das Sozialziel in der Krankenversicherung, nationale Ergänzungsleistungen für armutsbe-

troffene Familien und eine familienfreundlichere Steuergesetzgebung.

Unabhängig vom Ausgang dieser Debatten sind die Kantone aber aufgerufen, die systembedingten Ungerechtigkeiten im Kurvenverlauf der frei verfügbaren Einkommen zu beseitigen. Die vorliegenden Berechnungs- und Simulationsmodelle für die 26 Kantonshauptorte und verschiedenen Falltypen können bei der Formulierung der Korrekturen hilfreich sein. Mit dieser Unterstützung kann ein optimaler Kurvenverlauf getestet werden, bevor er in die politische Arena zur Diskussion gestellt wird. Allerdings können mit diesem Berechnungs- und Simulationsmodell die Kosten solcher Anpassungen nicht geschätzt werden. Dazu braucht es Informationen über die Einkommensverteilung der verschiedenen Falltypen. Mit Unterstützung der Steuerbehörden sollten aber solche Angaben gewonnen werden können. Ein solches Vorgehen könnte zu mehr Transparenz und Objektivität in die kantonale und kommunale Steuer- und Sozialpolitik beitragen.

Die Studie kann bei der SKOS, Mühleplatz 3, Postfach, 3000 Bern 13 bezogen werden.

Carlo Knöpfel, Dr. rer. pol., Mitglied der Geschäftsleitung, Caritas Schweiz, Luzern.
E-Mail: cknöpfel@caritas.ch

Caroline Knupfer, lic. ès sciences sociales, Fachbereichsleiterin Grundlagen, MAS Sozialmanagement, SKOS, Bern.
E-Mail: knupfer@skos.ch

Andreas Balthasar, PD Dr. rer. pol., Leiter und Gründer des Instituts für Politikstudien Interface GmbH, Luzern. E-Mail: balthasar@interface-politikstudien.ch

Oliver Bieri, Dr. phil. I, Bereichsleiter «Soziale Sicherheit und Integration», Institut für Politikstudien Interface GmbH, Luzern.
E-Mail: bieri@interface-politikstudien.ch

Nach der Scheidung aufs Sozialamt?

Wenn das Familieneinkommen nach Trennung oder Scheidung nicht für zwei Haushalte ausreicht, sind gravierende Ungleichbehandlungen der Geschlechter an der Tagesordnung, mit weitreichenden Folgen zum Nachteil der geschiedenen Frauen. Zu diesem Schluss kommt die im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen (EKF) von Elisabeth Freivogel durchgeführte Studie «Nachehelicher Unterhalt – Verwandtenunterstützung – Sozialhilfe», in der Gerichtsurteile sowie Sozialhilfegesetzgebung und -praxis in der Schweiz analysiert werden. Die wichtigsten Probleme werden im Folgenden kurz dargestellt und es werden Vorschläge formuliert, was aus Sicht der EKF zu deren Beseitigung unternommen werden sollte. Diese Empfehlungen wurden vom Plenum der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen verabschiedet.

Eidgenössische Kommission für Frauenfragen

Regelung des nachehelichen Unterhalts in Mankofällen

Das Unterhaltsrecht hat zum Ziel, die wirtschaftlichen Folgen der Ehe bei Trennung und Scheidung möglichst gerecht auf Frau und Mann zu verteilen. Ehebedingte wirtschaftliche Nachteile liegen insbesondere vor, wenn aufgrund der in der Ehe gelebten Aufgabenteilung die wirtschaftliche Selbständigkeit und Entwicklungsmöglichkeiten der einen Partei stärker eingeschränkt worden sind als diejenigen der andern Partei, also eine Partei ihre Erwerbsarbeit zu Gunsten von Betreuungsarbeit aufgegeben oder mehr als die andere Partei eingeschränkt hat. Heute ist dies noch immer in aller Regel die Frau. Wenn nun nach einer Scheidung der Frau nicht zuzumuten ist, für ihren Lebensunterhalt

unter Einschluss einer angemessenen Altersvorsorge selbst aufzukommen, schuldet ihr der Mann Unterhalt. Dessen Höhe richtet sich einerseits nach dem Bedarf und der eigenen Leistungsfähigkeit der Unterhaltsberechtigten, andererseits nach der Leistungsfähigkeit des Pflichtigen. Nach heutiger Rechtsprechung wird in Fällen, in denen das zumutbare Einkommen von Ehemann und Ehefrau nicht zur Deckung des Lebensbedarfs beider Haushalte ausreicht, das so entstehende Manko nicht auf beide Partner aufgeteilt, sondern einseitig der unterhaltsberechtigten Person aufgebürdet. Diese Praxis stützt sich auf Urteile des Bundesgerichts, das mehrfach entschieden hat, dem Unterhaltspflichtigen dürfe nicht ins Existenzminimum eingegriffen werden. Sie hat zur Folge, dass geschiedene Frauen

fast doppelt so häufig von Armut betroffen sind wie geschiedene Männer.

Diese Rechtsprechung in Mankofällen beeinträchtigt die Chancengleichheit der Geschlechter in mehrfacher Hinsicht. Die geschiedene Frau ist häufiger und in stärkerem Ausmass auf Sozialhilfe angewiesen als der Mann. Sie muss bei einer Verbesserung ihrer finanziellen Situation mit Rückforderungen der Sozialhilfebeiträge rechnen. Ihre Verwandten können zur Verwandtenunterstützung verpflichtet werden. Zudem ist ihr Vorsorgeaufbau für die Zeit nach der Ehe beeinträchtigt, da die nötigen Beiträge meist nicht einmal in die Berechnung des Mankos Eingang finden. Verschärft wird die Situation noch dadurch, dass in Mankofällen auch tendenziell tiefere Kinderalimente gesprochen werden, um nicht ins Existenzminimum des Unterhaltspflichtigen einzugreifen.

Fehlende Bezifferung und Aufteilung des Mankos

Das grundlegende Problem betrifft die Praxis der Gerichte, in Mankofällen den Fehlbetrag einseitig der unterhaltsberechtigten Person, also in der Regel der Frau, zuzuweisen, um so zu verhindern, dass dem Unterhaltspflichtigen ins Existenzminimum eingegriffen wird und damit eventuell beide Partner auf Sozialhilfe angewiesen sind.

Empfehlung: Die Gerichte werden aufgefordert, im Scheidungsfall den gesamten Fehlbetrag (einschliesslich Vorsorgeaufbau) angemessen zu beziffern und diesen auf beide Partner aufzuteilen, auch wenn damit das Existenzminimum des Unterhaltspflichtigen angetastet werden muss. Die Anwaltschaft wird aufgefordert, dies auch in Verein-

barungen zu tun und den Gerichten entsprechende Vereinbarungen zur Genehmigung einzureichen.

Zu geringe Kinderalimente

Die absolute Respektierung des Existenzminimums des Unterhaltspflichtigen hat dazu geführt, dass in Mankofällen auch tendenziell niedrigere Kinderalimente festgesetzt werden. Alle Kantone sehen die Möglichkeit der Bevorschussung von Kinderalimenten vor, wobei sie Maximalbeiträge festgesetzt haben. Bevorschusst wird in jedem Fall höchstens der gerichtlich zugesprochene Kinderunterhalt. Dieser ist aber nicht selten tiefer als die Limiten der kantonalen Bevorschussungsregeln. Diese Praxis führt dazu, dass der grösste Teil der Verantwortung für die Kinder in persönlicher wie auch in finanzieller Hinsicht einseitig auf die Mutter abgewälzt wird.

Empfehlung: Die Gerichte werden aufgefordert, bei der Festsetzung der Kinderalimente die Bevorschussungslimiten auszuschöpfen, um die Deckung des effektiven Bedarfs der Kinder (inkl. Wohnanteil) sicherzustellen – auch wenn damit das Existenzminimum des Unterhaltspflichtigen angetastet werden muss. Keinesfalls sollten Kinderalimente tiefer als die einfache Waisenrente festgesetzt werden. Dieselbe Anforderung ergeht an die Anwaltschaft bezüglich Ausarbeitung von Vereinbarungen.

Fehlender nahehelicher Vorsorgeaufbau der Frau

Frauen, die nach der Scheidung wegen Kinderbetreuungsaufgaben gar nicht oder nicht voll erwerbstätig sein können, bauen im Gegensatz zu den geschiedenen Männern über ihre Erwerbstätigkeit keine genügende Vorsorge auf. In Mankofällen wird dies auch nicht über die Unterhaltsbeiträge ausgeglichen. In der Regel fliesst der Betrag, der für den nahehelichen Vorsorgeaufbau nötig wäre, in solchen Fällen nicht ein-

mal in die Berechnung des Bedarfs ein und figuriert daher weder in der Scheidungsvereinbarung noch im Urteil. Das hat zur Folge, dass der Unterhaltsbeitrag bei Verbesserung der finanziellen Verhältnisse der Berechtigten vorschnell herabgesetzt werden kann, wodurch der Frau trotz höherem Eigeneinkommen auch weiterhin die nötigen Mittel zum Aufbau ihrer Altersvorsorge fehlen.

Empfehlungen: Es ist unabdingbar, dass auch in Mankofällen unbedingt und in jedem Fall der für den nahehelichen Vorsorgeaufbau nötige Geldbetrag im Urteil oder in der Vereinbarung separat beziffert und zum aufzuteilenden Fehlbetrag hinzugerechnet wird.

Für Beiträge an den nahehelichen Vorsorgeaufbau der Unterhaltsberechtigten sollten (anteilmässige) Eingriffe ins Existenzminimum des Unterhaltspflichtigen ebenfalls zulässig sein.

Generell (nicht nur für Mankofälle) sollte (u.a. auch über geeignete gesetzgeberische Massnahmen) besser gewährleistet werden, dass der für die Altersvorsorge vorgesehene Anteil am Unterhaltsbeitrag effektiv in eine Vorsorgeeinrichtung der Unterhaltsberechtigten fliesst.

Die Steuergesetze sollten unbedingt so geändert und angepasst werden, dass die Unterhaltsberechtigten solche Vorsorgebeiträge, soweit sie tatsächlich in eine Vorsorgeeinrichtung fliessen, in Abzug bringen können, auch wenn sie nicht erwerbstätig sind.

Sozialhilfegesetzgebung und -praxis sowie Verwandtenunterstützung

Gemäss Bundesverfassung besteht in der Schweiz ein Grundrecht auf Hilfe in Notlagen. Die Sozialhilfe fällt in die Kompetenz der Kantone. Jeder Kanton regelt Voraussetzungen und Umfang der Fürsorgeleistungen selbst. Die einzelnen kanto-

nen Regelungen sind sehr unterschiedlich, einen gewissen Ausgleich schaffen die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), welche von etlichen Kantonen als verbindlich übernommen werden. In den meisten Kantonen sind die Gemeinden oder Gemeindeverbände für die Ausrichtung der Fürsorgeleistungen zuständig. Dies hat zur Folge, dass die konkrete Sozialhilfepraxis nicht nur von Kanton zu Kanton, sondern sogar von Gemeinde zu Gemeinde sehr unterschiedlich sein kann.

Neben den Anspruchsvoraussetzungen und der Höhe der Unterstützungsleistungen sind für die SozialhilfeempfängerInnen vor allem die Rückerstattungspflicht und die Verwandtenunterstützung von Bedeutung. Auch sie werden von den Kantonen unterschiedlich geregelt. Waadt und Genf haben die Rückerstattungspflicht im Prinzip ganz abgeschafft. In manchen Kantonen besteht keine Rückerstattungspflicht aus späterem Erwerbseinkommen (sondern nur bei Lottogewinn, Erbschaft etc.). Die übrigen Kantone sehen grundsätzlich eine Rückerstattungspflicht bei Verbesserung der Verhältnisse vor, unabhängig von der Ursache der Verbesserung. Die Pflicht zur Rückerstattung der erhaltenen Beiträge kann die soziale Integration der pflichtigen Person erschweren, ihre Motivation zur Selbsthilfe reduzieren und sie in einen Teufelskreis führen (Armutsfalle).

Neben der Leistungspflicht des Gemeinwesens besteht auch eine privatrechtliche Leistungspflicht bestimmter Familienmitglieder (Eltern, Grosseltern, Kinder in günstigen Verhältnissen), die Verwandtenunterstützung. Haben die SozialhilfeempfängerInnen unterstützungspflichtige Verwandte, können die Behörden Rückgriff auf diese Verwandten nehmen. Die Regelungen der Voraussetzungen für einen solchen Rückgriff variieren von Kanton zu Kanton, die Anwendungspraxis teilweise von Sozialamt zu Sozialamt.

Ungenügender Ausgleich von Familienlasten

Bei der Bemessung des sozialen Existenzminimums werden aufgrund der geltenden Sozialgesetzgebung in sämtlichen Kantonen in aller Regel zwar familienrechtliche Unterhaltsverpflichtungen der bedürftigen Person gegenüber mit ihr im gleichen Haushalt zusammenlebenden Angehörigen miteinbezogen, nicht jedoch Unterhaltsbeiträge für Angehörige (z.B. Kinder), die getrennt von ihr leben. Alimentenverpflichtungen von Personen, die von der Sozialhilfe unterstützt werden, werden also nicht in deren Unterstützungsbudget aufgenommen. Damit können diese Sozialhilfeempfänger ihren Unterhaltsverpflichtungen nicht nachkommen, was wiederum die (umso grössere) Sozialhilfeabhängigkeit derjenigen zur Folge hat, die auf die Alimente angewiesen wären. Dieser ungenügende Ausgleich von Familienlasten führt zu einer unverhältnismässigen Sozialhilfeabhängigkeit der Alleinerziehenden mit entsprechend einseitiger Schuldenlast.

Rückerstattungspflicht, fehlende Chancengleichheit

Der Weg aus der sozialen Bedürftigkeit in die wirtschaftliche Selbstständigkeit ist umso schwieriger, je grösser die Sozialhilfeabhängigkeit, je höher der Schuldenberg und je grösser die Gefahr ist, wegen Rückerstattungspflichten trotz aller Anstrengungen auf keinen grünen Zweig zu kommen. Das Zusammenwirken von bundesgerichtlicher Rechtsprechung bei den Unterhaltsbeiträgen und kantonaler Sozialhilfegesetzgebung führt somit zu einer verstärkten sozialen Ausgrenzung geschiedener Frauen mit ihren Kindern, erschwert ihre soziale Integration und beeinträchtigt in ganz entscheiden-

dem Ausmass ihre Chancengleichheit. Zudem herrscht Rechtsungleichheit zwischen den Kantonen.

Verwandtenunterstützung

Hier bestehen verschiedene Rechtsungleichheiten: Wegen der einseitigen Mankozuweisung und der daraus folgenden Sozialhilfeabhängigkeit der Frauen werden praktisch nur Verwandte der geschiedenen Frauen zur Verwandtenunterstützung verpflichtet. Da die Überprüfung der Voraussetzungen für eine Unterstützungspflicht bei im Ausland lebenden Verwandten zu aufwändig ist, wird meist darauf verzichtet. Somit sind im Inland lebende Verwandte gegenüber im Ausland lebenden Verwandten benachteiligt. Grosse Unterschiede in Voraussetzungen und Anwendungspraxis bestehen zudem zwischen den Kantonen.

Empfehlungen: Um die Benachteiligung der geschiedenen Frauen durch die Regelungen der Sozialhilfe und Unterschiede zwischen den Kantonen zu beseitigen, erachtet die EKF die Schaffung eines nationalen **Rahmengesetzes** als sinnvoll und notwendig. Darin sollen u.a. folgende Punkte geregelt werden:

- Personen, deren Bedürftigkeit aufgrund von Familienpflichten entstanden ist, sollen von der Rückerstattungspflicht grundsätzlich befreit werden. Mindestens aber sollen sie von der Rückerstattungspflicht befreit werden, wenn die Verbesserung ihrer finanziellen Situation auf ihr Erwerbseinkommen zurückzuführen ist.
- Bei der Bestimmung des sozialen Existenzminimums müssen familienrechtliche Unterhaltsverpflichtungen gegenüber nicht im gleichen Haushalt lebenden Personen

miteinbezogen werden, soweit diese nicht über den Betrag hinausgehen, der für Frauen und Kinder auch unter den sozialhilferechtlichen Richtlinien bemessen würde.

- Bei Personen, die in Folge von Trennung / Scheidung oder wegen Kinderbetreuungsaufgaben sozialhilfebedürftig werden, sollen die Sozialhilfebehörden von deren Verwandten generell keine Unterstützungsleistungen einfordern und auch die Bedürftigen nicht dazu zwingen können, dies zu tun.

Bis zum Inkrafttreten eines solchen Rahmengesetzes sind die Sozialhilfebehörden aufgefordert, ihren Ermessensspielraum zu nutzen und bei Personen, die wegen Betreuungspflichten gegenüber minderjährigen Kindern sozialhilfebedürftig geworden sind, auf die Rückerstattung von Sozialhilfebeiträgen sowie auf die Einforderung der Verwandtenunterstützung zu verzichten.

Sie finden diese Empfehlungen sowie die Studie von Elisabeth Freivogel auch auf www.frauenkommission.ch, Rubrik Publikationen.

Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen ist eine vom Bundesrat eingesetzte ausserparlamentarische Kommission. Sie analysiert die Situation der Frauen in der Schweiz und formuliert Empfehlungen zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern. Neben dem Erarbeiten von Grundlagen beteiligt sich die Kommission an Projekten und Veranstaltungen, die auf eine tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter zielen.

Zwischenbilanz der Kampagne «alle anders – alle gleich» des Europarats in der Schweiz

Interview von Emmanuelle Houlmann, Redaktorin Tangram, mit Simone Stirnimann (SAJV) und Christian Wirz (Infoklick.ch), die vom Bund beauftragt wurden, die Kampagne zu koordinieren.

**alle anders
alle gleich**

Wie läuft die Kampagne?

Wirz: Sie erscheint auf vielen Websites und die Kontakte zu den Projekten sind hergestellt. Gesamthaft handelt es sich um etwa 100 Projekte, von Theateraufführungen über Weiterbildung bis zu Festivals und Musicals.

Wie sieht die Organisation der Kampagne aus?

Wirz: Die Führung der Kampagne wurde Organisationen übergeben, welche sich – wie wir – auf Jugendprojekte spezialisiert haben. Unsere Stärke liegt darin, dass wir die Jugendorganisationen informieren, aktivieren und auch direkt unterstützen können. Hingegen haben wir Mühe, die Behörden zu mobilisieren.

Wer finanziert die Projekte?

Stirnimann: Die Kampagne selber hat keine Finanzen. Wenn sich Personen dafür interessieren, werden sie auf die zur Verfügung stehenden Fonds verwiesen, wie z.B. auf jenen der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB). Es gibt drei Kriterien: Das Projekt muss zusammen mit Jungen realisiert werden, in der Laufzeit der Kampagne (bis Ende 07 also) durchgeführt werden und eines der folgenden Themen behandeln: Partizipation, Vielfalt oder Menschenrechte. Der nächste Schritt ist die Erlangung einer Finanzierung durch einen der Fonds. Hier liegt eine gewisse Schwierigkeit darin, dass jeder der mitwirkenden Fonds seine eigenen Auswahlkriterien hat.

Wirz: Auch bereits vorher bestehende Projekte können im Rahmen der Kampagne integriert werden. Sie können ebenfalls profitieren vom Vorteil der Öffentlichkeit (Internetwebsite), doch erhalten sie keinesfalls finanzielle Unterstützung.

Gibt es Projekte von Jugendlichen?

Stirnimann: Die meisten werden von Jugendorganisationen, die von Erwachsenen geführt werden, eingereicht – weniger von Jugendlichen selber. Der Grund hierfür liegt auch darin, dass wir eher Kontakte zur Leitung der Jugendorganisationen haben, weniger direkt zu den Jugendlichen selber.

Wie viele Projekte befassen sich mit dem Thema «Rassismus»?

Stirnimann: Die Mehrzahl. Dies ist dem Engagement der Fachstelle für Rassismusbekämpfung zu verdanken. Würden die anderen Bundesstellen dasselbe Interesse zeigen, hätten wir auch mehr Projekte zu anderen Themen.

Sind die drei Sprachregionen vertreten?

Wirz: Etwa 40 Projekte sind in der deutschen Schweiz, etwa 20 in der Romandie und vier finden im Tessin statt. Zudem gibt es auch Projekte auf der nationalen Ebene. Es ist natürlich eine Frage der Verhältnismässigkeit, aber es wären noch mehr Projekte aus dem Tessin und der Romandie erwünscht. Es muss auch

eingestanden werden, dass die für die Kampagne Verantwortlichen DeutschschweizerInnen sind. Es hat weder Welsche noch Tessiner dabei, und das ist vielleicht unsere Schwäche.

Stirnimann: Die Kontakte liefen vor allem über die deutsche Schweiz. Ich glaube auch, dass viele französischsprachige und Tessiner Organisationen gar nicht wissen, dass z.B. eine Fachstelle für Rassismusbekämpfung besteht, die Projekte finanziert. Ähnliches spielt sich auf der Ebene der Jugendorganisationen, die national arbeiten wollen, ab: Sie haben wenig Verbindungen zur französischen oder italienischen Sprachregion. Und doch möchten einige dies verbessern, ohne zu wissen wie. Aus diesem Grund schlägt die Fachstelle für Rassismus vor, in der Romandie und im Tessin Kurse durchzuführen, um die Bevölkerung für das Thema des Rassismus zu sensibilisieren und um zu erklären, wie ein Projekt eingeführt wird.

Aufgrund dieser Sensibilisierungskurse haben wir die Möglichkeit, unser Netz zu erweitern.

Wie sehen die Resultate bis jetzt aus? Welche Art Projekt funktioniert am besten?

Wirz: Das Problem ist, dass wir die Projekte auf die Fonds ausrichten, und dass wir wenig Rückmeldungen erhalten. Die Projektverantwortlichen müssen natürlich einen Schlussbericht abliefern für den Fonds, der sie unterstützt. Dieser seinerseits macht

eine Auswertung. Wir erhalten die Berichte nicht umgehend, doch während wir darauf warten, hören wir mehr oder weniger zufällig etwas davon.

Stirnemann: Es ist schwierig abzuschätzen, welcher Projekttyp am besten läuft, denn die Projekte sind sehr unterschiedlich. Ich habe aber noch nie gehört, dass ein Projekt völlig gescheitert ist.

Welches sind die Perspektiven für eine Weiterführung der Kampagne?

Stirnemann: Am Tag der Menschenrechte, am 10. Dezember, werden wir für alle NGOs eine Abschlussfeier organisieren.

Wirz: Eines der Ziele ist, ein Netzwerk von Organisationen und Vereinen zu entwickeln und zu festigen. Auch sollen die verschiedenen Geldquellen des Bundes aktiviert wer-

den. Für den Abschluss der Kampagne sehen wir vor, 20 erfolgreiche Projekte vorzustellen.

Ein Interview von Emmanuelle Houlmann, wissenschaftliche Mitarbeiterin der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus und Redaktorin des Magazins *Tangram*. www.ekr-cfr.ch.

Drei Milliarden für Ergänzungsleistungen

Die Ausgaben für Ergänzungsleistungen (EL) erreichten im letzten Jahr die Grenze von 3 Milliarden Franken. Das durchschnittliche jährliche Wachstum bei den EL zur Invalidenversicherung (IV) lag in den letzten zehn Jahren mit 8,4 Prozent deutlich über den 2,6 Prozent bei den EL zur AHV. Welches sind die Hintergründe?



Gudrun Kleinogel
Bundesamt für Sozialversicherungen



Urs Portmann
Bundesamt für Sozialversicherungen

Im letzten Jahr wurden die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 40 Jahre alt. Ursprünglich als Übergangslösung geplant, ist dieser Versicherungszweig heute zu einer tragenden Säule der Sozialen Sicherheit geworden. Aufgrund von individuellen Bedarfsrechnungen werden gezielt Leistungen an Personen mit ungenügenden Einkommen ausgerichtet. Anrecht haben Rentenbeziehende mit Wohnsitz in der Schweiz. EL benötigen heute vor allem zwei Personengruppen: Betagte Menschen im Heim und Personen mit einer IV-Rente. An diese beiden Personengruppen gehen 80 Prozent der EL-Ausgaben.

3 Milliarden EL-Ausgaben

Im Jahr 2006 überschritten die EL-Ausgaben zum ersten Mal die 3 Milliardenengrenze (Tabelle T). Seit 1997 stiegen die Leistungen jährlich um durchschnittlich 4,7 Prozent. Das Wachstum des letzten Jahres lag mit 3,3 Prozent etwas unter diesem Mittelwert. Die Ausgaben entwickelten sich ganz unterschiedlich bei den EL zur AHV und zur IV. Die Zuwachsraten bei den EL zur IV sind seit längerer Zeit hoch. Das jährliche Wachstum erreichte in den letzten zehn Jahren durchschnittlich 8,4 Prozent. Bei den EL zur AHV waren es bloss 2,6 Prozent. Die Bedeutung der EL zur IV wächst somit stetig. Ihr Anteil an den EL-Ausgaben stieg seit 1997 von 30 auf 44 Prozent.

Wie verlief die Ausgabenentwicklung bei den EL im Vergleich zu jener in der AHV und IV? Zur Beantwortung dieser Frage setzt man die EL-Ausgaben in Bezug zur Summe der ausbezahlten AHV/IV-Renten¹. In der AHV machen die EL-Ausgaben seit längerem unverändert 6 Prozent der Rentensumme aus (Grafik G). Anders bei der IV: Dort stieg der Anteil der EL-Leistungen an den Rentenausgaben in den letzten zehn Jahren von 19 auf 27 Prozent. Das Wachstum bei den EL zur IV übertrifft somit die bereits hohen Zuwachsraten der IV. Die EL werden immer wichtiger als Auffangnetz der IV. Welches sind die Hintergründe für diesen steigenden Bedarf?

Hintergründe zum steigenden EL-Bedarf bei den IV-Rentenbeziehenden

Der steigende Bedarf bei der IV setzt sich aus zwei Komponenten zusammen:

Zunahme der Bezügerzahlen und Erhöhung des EL-Betrages.

Was bedeutet die EL-Quote?

EL-Quote für Personen

Anzahl Personen mit EL in Prozent der Personen mit einer AHV/IV-Rente, die in der Schweiz wohnen.

EL-Quote für Ausgaben

EL-Ausgaben in Prozent der Summe der AHV/IV-Renten, die an Personen in der Schweiz ausbezahlt werden.

¹ Definition der EL-Quote siehe Textkasten.

**252 800 Personen beziehen über 3 Milliarden EL
EL-Beziehende und EL-Ausgaben nach Versicherungszweig,
1997–2006**

Jahr	Personen mit EL, Ende Jahr			EL-Ausgaben in Mio. Fr. pro Jahr		
	Total	EL zur AHV	EL zur IV	Total	EL zur AHV	EL zur IV
1997	182 500	132 800	49 800	2029,6	1376,4	653,2
1998	186 900	134 600	52 300	2142,9	1420,2	722,7
1999	196 400	139 000	57 400	2236,9	1439,1	797,9
2000	202 700	140 800	61 800	2288,2	1441,0	847,2
2001	207 800	140 000	67 800	2351,2	1442,4	908,8
2002	217 000	143 400	73 600	2527,8	1524,8	1003,0
2003	225 300	146 000	79 300	2671,3	1572,6	1098,6
2004	234 800	149 400	85 400	2847,5	1650,9	1196,5
2005	244 500	152 500	92 000	2981,7	1695,4	1286,3
2006	252 800	156 500	96 300	3080,3	1731,0	1349,3

Veränderung zum Vorjahr in Prozent

1997	8,2	7,1	11,3	6,6	3,8	12,9
1998	2,4	1,4	5,0	5,6	3,2	10,6
1999	5,1	3,2	9,8	4,4	1,3	10,4
2000	3,2	1,3	7,7	2,3	0,1	6,2
2001	2,6	-0,6	9,7	2,8	0,1	7,3
2002	4,4	2,4	8,5	7,5	5,7	10,4
2003	3,9	1,8	7,8	5,7	3,1	9,5
2004	4,2	2,3	7,7	6,6	5,0	8,9
2005	4,1	2,1	7,8	4,7	2,7	7,5
2006	3,4	2,6	4,7	3,3	2,1	4,9
Mittel ¹⁾	3,7	1,8	7,6	4,7	2,6	8,4

1) Jährliche durchschnittliche Wachstumsrate von 1997 bis 2006.
Quelle: EL-Statistik, BSV

**EL zur IV: Entwicklung der
Bezügerzahlen**

Die Anzahl Personen mit IV-Renten hat bis vor kurzem stark zugenommen. Speziell erhöht hat sich der Zugang an Frauen, der sich unter anderem auf die steigende Erwerbsbeteiligung der Frauen zurückführen lässt. Diese Tendenz wirkt sich auch auf die EL aus. Heute sind fast 50 Prozent der EL-Beziehenden mit IV-Rente Frauen.

Wesentlich für die Entwicklung der EL ist die Beurteilung der Neuzugänge. Sind neue IV-Rentner und

-Renterinnen vermehrt auf EL angewiesen²⁾ Welches sind die möglichen Gründe dafür?

2006 bezogen 27 Prozent der Personen mit einer neuen IV-Rente eine EL³⁾. Im Jahr 2000 lag diese Quote erst bei 20 Prozent. Der hauptsächliche Grund dafür liegt darin, dass im Zeitraum von 2000 bis 2006 die Ansätze für den Lebensbedarf bei den EL um 7 Prozent gestiegen sind, die durchschnittliche Rente der neuen IV-BezügerInnen aber um 1 Prozent abgenommen hat. Bei den Männern im Alter zwischen 40 und 60 und den jungen Frauen zwi-

EL-Statistik

Detaillierte Angaben zu den EL finden Sie in der neuen Publikation (erschieden Mitte Juli):

Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, 2006

Bestellnummer 318.685.06 d (deutsche Ausgabe)
318.685.06 f (französische Ausgabe)
Zu beziehen bei:
BBL, Vertrieb Publikationen, 3003 Bern,
Fax 031/325 50 58
Mail verkauf.zivil@bbl.admin.ch
oder direkt abrufbar im Internet
www.bsv.admin.ch

Der ausführliche Tabellenteil mit den Ergebnissen der EL-Statistik 2006 wird nicht mehr in der erwähnten Publikation veröffentlicht, sondern ist verfügbar unter www.el.bsv.admin.ch

schen 20 und 30 hat diese Quote am stärksten zugenommen.

Interessant ist auch die generelle Altersabhängigkeit beim EL-Bedarf der neuen IV-RentnerInnen. Er ist im Jahr 2006 bei den 20- bis 24-Jährigen mit rund 60 Prozent am grössten und sinkt beständig bis gegen 15 Prozent kurz vor der Pensionierung.

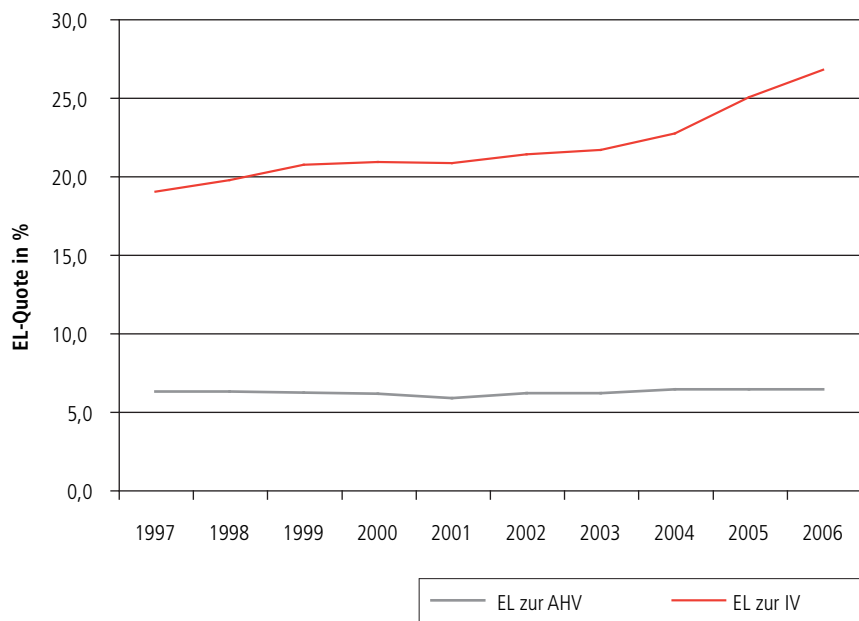
**EL zur IV: Entwicklung des
EL-Betrages**

Am meisten Kosten verursachen diejenigen BezügerInnen von EL, die in einem Heim leben. Ihr EL-Betrag ist mit rund 25 000 Franken pro Jahr etwas mehr als doppelt so hoch wie derjenigen BezügerInnen, die zu Hause wohnen. Bei den neuen IV-RentnerInnen, die eine EL im Heim

- 2 Betrachtet werden die neuen IV-Rentner eines Jahres, die innerhalb von 3 Jahren eine EL erhalten.
- 3 Personen, die nur die Vergütung der Krankenversicherungsprämie im Rahmen der EL beziehen, sind hier nicht berücksichtigt.

Steigender EL-Bedarf bei der IV

Ausgaben der EL zur AHV und IV in Prozent der Rentensumme (EL-Quote), 1997–2006



Quelle: EL-Statistik, BSV

beziehen, hat der EL-Betrag zwischen 2000 und 2006 um rund 10 Prozent zugenommen; allerdings hat der Anteil der HeimbewohnerInnen bei den neuen IV-RentnerInnen mit einer EL im gleichen Zeitraum von 15 auf 10 Prozent abgenommen.

Beim EL-Betrag zu Hause muss man zwischen verheirateten und unverheirateten EL-Beziehenden unterscheiden. Verheiratete Personen erhalten einen höheren EL-Betrag, da in der EL-Berechnung noch der Lebensbedarf für den Ehepartner

G oder die Ehepartnerin und die Kinder sowie höhere Mietzins-Ausgaben berücksichtigt werden.

Der durchschnittlicher EL-Betrag der verheirateten neuen IV-Rentenbeziehenden zu Hause liegt bei 15 000 Franken, derjenige der unverheirateten zu Hause beträgt nur etwas mehr als 9 000 Franken im Jahr. Ersterer hat von 2000 bis 2006 um ein Drittel zugenommen. Gleichzeitig hat auch der Anteil verheirateter EL-BezügerInnen unter den NeurentnerInnen zugenommen, und zwar von 2000 bis 2006 um 11 Prozentpunkte und beträgt jetzt 55 Prozent bei den Männern und 27 Prozent bei den Frauen.

Gudrun Kleinlogel, dipl.math., Abteilung Mathematik, Analysen, Statistik, Bereich Mathematik, BSV.
E-Mail: gudrun.kleinlogel@bsv.admin.ch

Urs Portmann, Dr. phil., Abteilung Mathematik, Analysen, Statistik, Bereich Statistik, BSV. E-Mail: urs.portmann@bsv.admin.ch

Finanzierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen

Im Auftrag des Bundesrates erarbeitete eine Expertenkommission Vorschläge zur Finanzierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen. Sie empfahl dem Bundesrat, am bisherigen gemischten Finanzierungssystem festzuhalten, aber Massnahmen einzuleiten, die ein weiteres Absinken des Deckungsgrades verhindern sollen. Der Bundesrat hat nun ein Vernehmlassungsverfahren eröffnet. Darin ergänzt er die Empfehlungen der Kommission mit der Forderung nach einer Ausfinanzierung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen innerhalb einer Frist von 30 Jahren.



Jürg Brechbühl
allea AG

Expertenkommission «Finanzierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen»

Wie die Strukturreform ist auch das Projekt öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen Folge der Turbulenzen der beruflichen Vorsorge in Zusammenhang mit der erstmaligen Senkung des Mindestzinssatzes und der Phase der Unterdeckungen bei Pensionskassen. Aus dem Parlament wurden Vorstösse eingereicht, welche die Sanierung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen zum Ziel hatten. Die Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates verlangte vom Bundesrat in einer Motion vom

17. November 2003 (03.3578) Sanierungsmassnahmen bei öffentlichen Kassen. Noch weiter geht eine parlamentarische Initiative von Nationalrat Serge Beck vom 20. Juni 2003 (03.432). Nationalrat Beck verlangt die Ausfinanzierung der öffentlich-rechtlichen Pensionskassen in einer Frist von 10 bis 20 Jahren. Die Initiative befindet sich noch in Beratung bei der Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates.

Das EDI setzte im März 2006 eine Expertenkommission ein und erteilte ihr den Auftrag, bis Ende 2006 einen Bericht und einen Gesetzesentwurf zu erarbeiten, der die Begrenzung öffentlich-rechtlicher Garantien und damit der versicherungs-

Zusammensetzung der Expertenkommission

Präsident: Jürg Brechbühl, lic.iur., Partner der allea Ltd;

Vizepräsident: Anton Streit, lic. phil. nat., dipl. Pensionsversicherungsexperte, Aktuar SAV als Vertreter des Bundesamtes für Sozialversicherungen

Mitglieder der Expertenkommission:

- Stephan Gerber, lic. phil. nat., dipl. Pensionsversicherungsexperte, Aktuar SAV als Vertreter der Schweiz. Kammer der Pensionskassen-Experten;
- Roland Sauter, lic. rer. pol., dipl. Wirtschaftsprüfer, als Vertreter der Treuhand-Kammer;
- Donald Desax, lic. iur., als Vertreter des Schweiz. Versicherungsverbandes;
- Claude-Victor Comte, lic. en droit, als Vertreter des ASIP;
- Bernhard Kramer, Rechtsanwalt, als Vertreter der Konferenz der Kantonsregierungen;
- Hans Rudolf Schuppisser, Dr. oec. publ. als Vertreter des Schweiz. Arbeitgeberverbandes;
- Christina Ruggli-Wüest, Dr. iur., Rechtsanwältin, als Vertreterin der Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden;
- Jacques-André Schneider, Dr. iur., Rechtsanwalt, als Vertreter des Schweiz. Gewerkschaftsbundes;
- Kurt Stalder, lic. oec. als Vertreter der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren;
- Armin Braun, lic. iur. als Vertreter der ASIP-Kommission öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen;
- Juan F. Gut, lic. rer. publ., Direktor, als Vertreter des Eidg. Finanzdepartementes.

technischen Fehlbeträge zum Ziel hatte. Dabei waren sowohl die Möglichkeit der vollen Ausfinanzierung als auch die Möglichkeit der Definition eines Zieldeckungsgrades, der ohne Einleitung von Sanierungsmassnahmen nicht unterschritten werden darf oder auch weitere geeignete Massnahmen zu prüfen.

In Erfüllung ihres Auftrages analysierte die Kommission die finanzielle Lage der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen und prüfte verschiedene Varianten der gemischten Finanzierung und der Vollkapitalisierung.

Die finanzielle Lage der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen ist besser als ihr Ruf

Vorweg eine gute Nachricht: Im Rahmen der verschiedenen Vorstösse und Projekte im Zusammenhang mit den Finanzierungsgrundlagen der öffentlichen Kassen erhoben die kantonalen Aufsichtsbehörden detaillierte Angaben über deren Deckungsgrad. Das Resultat steht einigermassen in Gegensatz zu den Befürchtungen einer flächendeckend ungenügenden Finanzierungsgrundlage dieser Kassen. Von den 79 öffentlichen Pensionskassen mit Staatsgarantie weisen 42 einen Deckungsgrad von über 100 Prozent auf. Lediglich 5 sind zu weniger als 50 Prozent kapitalisiert. Allerdings sind die versicherungstechnischen Fehlbeträge bei diesen Vorsorgeeinrichtungen sehr hoch.

Auch wenn diese Zahlen relativiert werden müssen, da öffentliche Kassen ihre versicherungstechnischen Verpflichtungen grösstenteils mit einem technischen Zinssatz von 4 bis 4,5 Prozent bilanzieren, was im Vergleich zu den privatrechtlichen Kassen eher am oberen Rand der Bandbreite liegt, kann von einer generell dramatischen Finanzierungssituation bei den öffentlichen

Deckungsgrad öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen mit Staatsgarantie per 31.12.2005

Deckungsgrad in %	Anzahl VE	Vermögen in Mio. Fr.	Unterdeckung in Mio. Fr.	Aktive Versicherte	Rentenempfänger
> 100	21	5 583	–	18 329	6 101
106–110	7	36 439	–	85 623	55 907
100–105	14	11 512	–	44 043	15 302
96–99	9	21 259	502	69 960	24 658
91–95	3	7 643	798	29 082	10 710
81–90	10	19 167	2 825	87 253	28 935
71–80	6	22 223	6 669	82 780	39 156
61–70	4	6 456	2 825	30 279	12 893
51–60	2	1 097	787	6 105	2 390
< 50	3	1 522	1 922	9 642	5 336
Total	79	132 901	16 328	463 096	201 388

Quelle: Expertenkommission

Pensionskassen aber keine Rede sein.

Ursachen der versicherungstechnischen Fehlbeträge

Die Ursachen der Unterdeckungen sind vielfältig. Vorweg ist festzuhalten, dass bei Einführung des BVG eine volle Kapitalisierung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen nicht für nötig gehalten wurde. In seiner Botschaft zum BVG vom 19. Dezember 1975 führt der Bundesrat aus, dass die Liquidationsgefahr bei öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen ausgeschlossen werden kann. Es wurde daher vorgeschlagen, dass diese Pensionskassen weiterhin als offene Vorsorgeeinrichtungen geführt werden dürfen, d.h. dass die zukünftigen Neuzugänge von Versicherten bei der Festlegung der Finanzierung berücksichtigt werden können. Es wurde in der Botschaft auch ausdrücklich festgehalten, dass in diesen Fällen ein gemischtes Finanzierungsverfahren angewandt werden darf,



Technischer Zinssatz

Mit dem technischen Zinssatz werden die versicherungstechnischen Verpflichtungen einer Pensionskasse bilanziert. Bei den Pensionskassen mit Leistungsprimat wird der technische Zinssatz zur Berechnung der Deckungskapitalien der aktiven Versicherten und Rentner verwendet. Bei den Kassen mit Beitragsprimat ist der technische Zinssatz lediglich für die Rentendeckungskapitalien von Bedeutung. Der technische Zinssatz bringt eine langfristige Renditeerwartung zum Ausdruck. Je höher der Zinssatz ist, desto besser stellt sich die finanzielle Lage einer Pensionskasse dar. Ein tieferer technischer Zinssatz führt zu einem höheren Finanzierungsbedarf durch Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber. Im Sinne einer Faustregel gilt, dass eine Senkung des technischen Zinssatzes um einem halben Prozentpunkt zu einer Reduktion des Deckungsgrades der Pensionskasse von rund 5 Prozent führt.

es sollte bei diesen Institutionen keine Umstellung des Finanzierungssystems erzwungen werden.

In einem gemischten Finanzierungssystem wird nur ein Teil der Verpflichtungen kapitalisiert, während ein anderer Teil im Umlageverfahren finanziert wird. Ausgangspunkt für diese Überlegung war der Gedanke der Perennität öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen: Weil die Gemeinwesen auch auf lange Frist von Bestand sind, sind auch deren Vorsorgeeinrichtungen langfristig gesichert. Ursprünglich wurde von einem weiter gehenden Begriff der Perennität ausgegangen, erwartete man doch, dass die Austritte bei den öffentlichen Verwaltungen durch neue Eintritte ersetzt werden. Voraussetzung für die Zulässigkeit der Mischfinanzierung war und ist jedoch, dass das Gemeinwesen eine Garantie für die Leistungen seiner Pensionskasse abgibt.

Problematisch erwies sich jedoch, dass verschiedene Gemeinwesen einer soliden Finanzierung der Leistungen ein zu kleines Gewicht beigemessen haben. Die nur teilweise Kapitalisierung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen beruhte nicht immer auf einem bewussten und versicherungstechnisch abgestützten Entscheid. Vielmehr gibt es auch weitere Ursachen für die Fehlbeträge. Zu nennen sind hier insbesondere:

- Nichtbezahlte Beiträge
Bei den öffentlichen Kassen, die historisch häufig Leistungsprimat waren, wurde die bei Lohn erhöhungen an und für sich notwendige Nachfinanzierung nur ungenügend geleistet. Häufig wurden die Arbeitgeberbeiträge, gelegentlich auch die Beiträge der Versicherten nicht einbezahlt.
- Überdurchschnittlicher Anteil an Invaliditätsleistungen
Die öffentliche Hand weist nach dem Baugewerbe die höchste Invaliditätswahrscheinlichkeit auf. Öffentliche Vorsorgeeinrichtungen kannten lange eine so genannte

Berufsinvalidität. Personelle Probleme in den Verwaltungen wurden häufig «auf dem blauen Weg» gelöst.

- Ungenügend finanzierte Leistungsversprechen
Grosszügige Regelungen beim flexiblen Rentenalter und bei den Teuerungszulagen auf den Altersrenten wurden häufig nur unzureichend finanziert.
- Inkrafttreten des Freizügigkeitsgesetzes auf den 1. Januar 1995
Das Freizügigkeitsgesetz beendete auch bei den öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen die Möglichkeit, beim Austritt von Versicherten mehr oder weniger hohe Mutationsgewinne zu erzielen.
- Anlageverluste
Bei vielen öffentlich-rechtlichen Kassen fiel der Einstieg in Aktienengagements praktisch mit der Börsenbaisse der Jahre 2001 und 2002 zusammen, was sich bei ihnen mangels Wertschwankungsreserven in einer markanten Zunahme der Fehlbeträge ausdrückte. Ausserdem wurde ihre Anlagetätigkeit gelegentlich durch vorsorgefremde politische Zielsetzungen beeinflusst, was sich nicht zum Segen dieser Pensionskassen auswirkte.

Relativierte Perennität

Die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen der öffentlichen Verwaltungen haben sich in den letzten Jahren stark verändert. Auf allen Stufen stehen die Gemeinwesen unter einem Spardruck, der zu einer laufenden Überprüfung ihrer Aufgaben führt. Man kann heute daher nicht einfach davon ausgehen, dass eine frei werdende Stelle in der Verwaltung neu besetzt wird. Dazu kommt, dass Betriebe, die nicht zum Kernbereich der Verwaltung gehören, ausgelagert wurden. So wurden auf Bundesebene Post, Swisscom, SBB und RUAG verselbständigt. Auch auf Kantonsebene finden Auslagerungen statt (z.B. Spitäler). Die Perennität kann heute daher nicht mehr

gleich verstanden werden wie vor 30 Jahren. Zwar werden die Gemeinwesen weiterhin bestehen (unter Umständen auch im Rahmen einer Fusion mit einem anderen Gemeinwesen), der Versichertenbestand bei den öffentlich-rechtlichen Pensionskassen bleibt aber nicht unverändert erhalten. Vielmehr ist damit zu rechnen, dass sich die demografische Struktur der öffentlichen Verwaltungen nachhaltig verändern wird: Es wird mehr Leistungsbezüger und weniger aktive Versicherte geben. Dass dies nicht spurlos an Vorsorgesystemen vorbei gehen wird, die teilweise auf der Grundlage des Umlageverfahrens finanziert werden, liegt auf der Hand.

Rechtliche Stellung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen

Bei der Problemanalyse befasste sich die Expertenkommission auch mit der institutionellen Stellung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen. Sie sind in der Regel öffentlich-rechtliche Anstalten, bei denen Finanzierung, Leistungen und Organisation in einem Gesetz oder einer Verordnung des Gemeinwesens geregelt ist. Dem obersten Organ steht in grundsätzlichen Fragen lediglich ein Anhörungsrecht und keine Entscheidungskompetenz zu. In einigen Gemeinwesen ist die Pensionskasse eine reine Verwaltungseinheit. Dabei kommt es vor, dass die Pensionskassenverwaltung durch das Personalamt und die Anlagetätigkeit durch die Finanzverwaltung wahrgenommen wird. Die Vorsorgeeinrichtung selber hat überhaupt keine Möglichkeit für eine ausreichende Finanzierungsgrundlage zu sorgen. Die Berichte der verschiedenen parlamentarischen Untersuchungskommissionen zur Pensionskasse des Bundes oder zu den Vorkommnissen in den Kantonen Basel-Stadt, Bern und Wallis zeigen auf, dass durch die enge Abhängigkeit der Pensionskasse von den politischen Entscheidungsinstanzen vorsorgefremde

Gesichtspunkte zum Nachteil der Kassen in den Entscheidprozess einfließen können. Die Pensionskassenaufsicht kann häufig auch nicht korrigierend eingreifen, fehlt es doch auch dieser Aufsicht an der institutionellen Unabhängigkeit.

Ziele der Expertenkommission für ein neues Finanzierungssystem

In der Expertenkommission bestand ein Konsens, dass ein Laissez-faire bei den öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen nicht geduldet werden darf. Umstrittener war aber die Schlussfolgerung aus dieser Grundüberzeugung. Es wurde sowohl die volle Ausfinanzierung als auch die Beibehaltung der geltenden Mischfinanzierung verbunden mit klareren Rahmenbedingungen diskutiert. Es wurden auch Untervarianten (z.B. volle Kapitalisierung der neuen Verpflichtungen, frankenmässiges Einfrieren des Fehlbeitrages) analysiert. Zur Begründung ihrer Empfehlungen setzte die Kommission Zielsetzungen fest, denen ein neues Finanzierungssystem genügen müsse. Es sind dies die

- Gleichbehandlung der verschiedenen Versichertengenerationen,
- Identifikation und Planbarkeit der Verpflichtungen des Gemeinwesens,
- möglichst weit gehende Gleichstellung von öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen mit privatrechtlichen Pensionskassen,
- Möglichkeit der Festlegung von Zielrendite und Risikofähigkeit als Grundlage für die professionelle Vermögensanlage,
- Gleichbehandlung aller öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen.

Vorschläge für ein neues Finanzierungssystem

Angesichts des Wandels der öffentlichen Verwaltung, der demografischen Entwicklung bei den öffentlichen Pensionskassen und dem damit verbundenen Finanzierungsdruck gibt es gute Gründe für die

Forderung nach einer vollen Ausfinanzierung der öffentlichen Kassen. Die Kommission hat daher auch die Möglichkeit der Empfehlung nach einer vollen Kapitalisierung verbunden mit einer sehr langen Übergangsfrist geprüft. Dabei hat sich aber gezeigt, dass selbst bei einer Übergangsfrist von 50 Jahren die Belastungen für einzelne Kantone sehr hoch wären.

Angesichts dieser finanziellen Konsequenzen sah die Kommission davon ab, eine Regelung zu empfehlen, nach welcher die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen *zwingend* ausfinanziert werden müssen. Kommt dazu, dass die Forderung nach einer Ausfinanzierung der öffentlichen Kassen auch in einem Spannungsverhältnis zum Ziel der Gleichbehandlung der Generationen stehen würde, wäre es doch zum grössten Teil die künftige Genera-

tion, die für die Freuden der Vergangenheit zur Kasse gebeten würde, sei es als Versicherte einer öffentlich-rechtlichen Pensionskasse, sei es als Steuerzahler.

Da ein weiteres Absinken der Deckungsgrade aber ebenso wenig dem Gebot der Generationengerechtigkeit entsprechen würde, empfiehlt die Expertenkommission die Einführung eines differenzierten Zieldeckungsgrades.

Danach muss sich jede öffentliche Vorsorgeeinrichtung zwischen dem System der Vollkapitalisierung und einem gemischten Finanzierungssystem entscheiden. Optiert sie für die Vollkapitalisierung, muss die Vorsorgeeinrichtung wie eine privatrechtliche Pensionskasse die Massnahmen einleiten, die es ihr ermöglichen, innert nützlicher Frist einen Deckungsgrad von 100 Prozent zu erreichen.

Refinanzierung der Unterdeckung nach Kanton

Kanton	Unterdeckung in Mio. Fr.	Annuität in Mio. Fr. bei Ausfinanzierung der Unterdeckung innert			
		15 Jahren	20 Jahren	40 Jahren	50 Jahren
AG	680	61	50	34	32
BE	737	66	54	37	34
BL	492	44	36	25	23
BS	1854	167	136	94	86
FR	354	32	26	18	16
GE	3367	303	248	170	157
JU	68	6	5	3	3
LU	29	3	2	1	1
NE	959	86	71	48	45
SG	69	6	5	3	3
SH	8	1	1	0	0
SO	618	56	45	31	29
TG	4	0	0	0	0
TI	1145	103	84	58	53
VD	4122	371	303	208	192
VS	1328	119	98	67	62
ZH	494	44	36	25	23
Total	16 328	1468	1200	822	759

Quelle: Expertenkommission

Die Kasse kann aber auch für ein gemischtes Finanzierungssystem wählen, sofern das Gemeinwesen eine Garantie für die Leistungen übernimmt. Diese Staatsgarantie ist eine Eventualverpflichtung des Gemeinwesens, die zum Tragen kommt, wenn die Kasse fällige Leistungen nicht finanzieren kann. Dabei ist nicht in erster Linie daran zu denken, dass sie nicht über eine ausreichende Liquidität zur Bezahlung laufender Renten verfügt, sondern an den häufigeren Fall der Teilliquidation im Falle einer Auslagerung eines Betriebes aus der Verwaltung. Treten in diesem Fall Versichertenbestände aus der Pensionskasse aus, haben sie Anspruch auf ungeschmälerete Freizügigkeitsleistungen, weshalb diese Bestände ausfinanziert werden müssen.

Beim System des differenzierten Deckungsgrades muss jede Vorsorgeeinrichtung einen Ausgangsdeckungsgrad bestehend aus Deckungsgrad der aktiven Versicherten und Deckungsgrad für die gesamten Verpflichtungen festlegen. Dabei müssen die Rentnerdeckungskapitalien voll ausfinanziert sein. In der Folge darf keiner dieser Deckungsgrade mehr unterschritten werden. Andernfalls ist die Vorsorgeeinrichtung verpflichtet, nach den allgemeinen Grundsätzen Sanierungsmassnahmen zu beschliessen. Da die Rentendeckungskapitalien immer voll ausfinanziert werden müssen und der Deckungsgrad der aktiven Versicherten sowie der Gesamtdeckungsgrad nicht unterschritten werden darf, wird sich aufgrund der demografischen Entwicklung eine Erhöhung des Gesamtdeckungsgrades ergeben. Auch mit diesem System kommt es zu Mehrkosten für die Gemeinwesen. Sie sind aber vertretbar.

Handlungsfähigkeit der Kassen schaffen

Die Expertenkommission empfiehlt, die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen rechtlich und

organisatorisch zu verselbständigen. Damit kann gewährleistet werden, dass für die Entscheide der Vorsorgeeinrichtungen nur noch vorsorge-spezifische und keine personal- oder wirtschaftspolitisch begründete Erwägungen massgebend sind. Die Kommission ist sich aber bewusst, dass in diesem Bereich die Organisationsautonomie der Kantone und Gemeinden massgebend ist, weshalb keine explizite Gesetzesbestimmung vorgeschlagen wird.

Entscheidend ist aber, dass einer öffentlichen Kasse, von der verlangt wird, dass sie Massnahmen zur Sicherung der Finanzierungsgrundlage einleitet, auch die entsprechenden Instrumentarien zur Verfügung gestellt werden. Mit anderen Worten müssen die obersten Organe öffentlicher Pensionskassen echte Entscheidungskompetenzen erhalten. Auf der andern Seite muss jedoch das Gemeinwesen wie jeder andere Arbeitgeber auch bestimmen können, welches Niveau der Vorsorge seinen Beschäftigten zukommen soll. Die Kommission schlägt folgende Lösung dieses Spannungsverhältnisses vor:

Die Eckwerte der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen sollen nach wie vor in einem Erlass geregelt werden. Dieser Erlass soll aber nur die Finanzierung *oder* die Leistungen der Pensionskasse regeln. Gibt der Erlass die Finanzierung vor, so legt das oberste Organ der Vorsorgeeinrichtung die Leistungen so fest, dass sie mit den zur Verfügung stehenden Mitteln finanziert werden können. Hält der Erlass die Leistungen fest, muss das oberste Organ die dafür notwendige Finanzierung regeln.

Um sicher zu stellen, dass die öffentlichen Pensionskassen in Bezug auf die Aufsicht mit den privatrechtlichen Kassen gleichgestellt werden, empfiehlt die Kommission gleichzeitig die Aufhebung sämtlicher Sonderbestimmungen über die Aufsicht öffentlicher Kassen und die Umwandlung der kantonalen Aufsichts-

behörden in rechtlich, administrativ und finanziell unabhängige Institutionen mit eigener Rechtspersönlichkeit.

Überraschung bei der Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Der Bundesrat hat am 25. Juni 2007 das Vernehmlassungsverfahren zur Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen eröffnet. Dabei hat er weitgehend die Empfehlungen der Expertenkommission übernommen. Zur allgemeinen Überraschung hat er aber entschieden, dass die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen innert 30 Jahren voll ausfinanziert werden müssen. Damit stellt sich die Frage wie ein Finanzierungsplan, welcher bei öffentlich-rechtlichen Kassen mit hohen Fehlbeträgen einschneidende Massnahmen verlangt, mit Gesetzesbestimmungen vereinbart werden kann, die gar nicht auf eine Ausfinanzierung, sondern auf eine nachhaltige Stabilisierung der vorhandenen Deckungsgrade abzielen. Wenn man eine Ausfinanzierung verlangt, würde es dem System des BVG entsprechen, das Finanzierungsziel mit Zeitraum vorzugeben und es in die Verantwortung der Gemeinwesen zu stellen, wie sie dieses Ziel erreichen wollen. Die komplexen Regelungsvorschläge der Expertenkommission machen in einem System der Mischfinanzierung Sinn, als Übergangsregelung zur Ausfinanzierung sind sie aber nicht tauglich. Es besteht hier ein Widerspruch, der in der Vernehmlassungsvorlage nicht aufgelöst wird.

Das Vernehmlassungsverfahren läuft nun bis in den Herbst. Es ist zu hoffen, dass der Bundesrat in Würdigung der Stellungnahmen der Kantone, Parteien und Verbände die offenen Fragen klären wird.

Mitwirkung der behandelnden ÄrztInnen im Verfahren der Invalidenversicherung

Die Abklärungen eines Anspruchs auf Leistungen der Invalidenversicherung erfordern, dass die IV umfassenden Einblick in die gesundheitlichen, erwerblichen und sozialen Verhältnisse der Gesuchstellenden erhält. Dabei kommt den Aussagen und Berichten der behandelnden ÄrztInnen eine grosse Bedeutung zu. Damit die IV ihren umfassenden Abklärungsauftrag erfüllen kann, hat der Gesetzgeber Grundlagen geschaffen, wonach die ÄrztInnen einerseits zur Datenherausgabe ihrer PatientInnen an die IV verpflichtet sind und andererseits von ihrer Schweigepflicht entbunden werden, ohne dabei das Arztgeheimnis zu verletzen. Der folgende Beitrag zeigt auf, wie das Zusammenspiel zwischen versicherter Person, IV und behandelnden ÄrztInnen funktioniert und welche Unterschiede zum Arzt-Patienten-Verhältnis in der Krankenversicherung bestehen.



Gisella Mauro

Bundesamt für Sozialversicherungen



Djordje Rajic

Bundesamt für Sozialversicherungen

1. Ausgangslage

Der nachfolgende Beitrag beleuchtet eine zentrale Schnittstelle zwischen Versicherung und Medizin und hat zum Ziel, einerseits bestehende Missverständnisse auszuräumen und andererseits etwas zum besseren Verständnis zwischen behandelnden ÄrztInnen und der Invalidenversicherung (IV) zu schaffen.

Die Leistungen und das Verfahren der IV sind wie bei jedem Sozial-

versicherer gesetzlich geregelt. Zu nennen sind insbesondere das Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG), die Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV) und das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG). Als Sozialversicherung darf die IV nur diejenigen Leistungen zusprechen, auf die ein gesetzlicher Anspruch besteht. Alle anderen muss sie abweisen. Um zu einem Leistungsent-

scheid zu kommen, muss sie daher umfangreiche Abklärungen bei verschiedenen Stellen tätigen, unter anderem bei den behandelnden ÄrztInnen und Spitälern der Versicherten. Die medizinischen TherapeutInnen sind eminent wichtige PartnerInnen im **Abklärungsverfahren** der IV.

Die ÄrztInnen stehen den Abklärungen der IV oft ambivalent gegenüber. Einerseits unterliegen sie der beruflichen Schweigepflicht. Andererseits müssen sie im Verfahren der IV als wichtige PartnerInnen mitwirken. Wie weit können und müssen sie im IV-Verfahren mitwirken, ohne gleichzeitig das Patientengeheimnis zu verletzen? Eine berechtigte und wichtige Frage, welche den Schwerpunkt der nachfolgenden Ausführungen darstellt.

Die Leistungsarten der IV beschränken sich nicht nur auf berufliche Eingliederungsmassnahmen, Rente und Hilflosenentschädigung. Die IV bezahlt nach dem gleichen Leistungssystem wie die obligatorische Unfallversicherung auch **medizinische Behandlungen** direkt an ÄrztInnen und Spitäler. In Bezug auf die IV geht es dabei vor allem um die Behandlung von Geburtsgebrechen bei Kindern und Jugendlichen bis zum vollendeten 20. Altersjahr. Hier kommen zu den allgemeinen Abklärungsrechten der IV noch zusätzliche Rechte ins Spiel, worauf noch näher eingegangen wird.

2. Anmeldung bei der Invalidenversicherung

Um Leistungen der Invalidenversicherung (IV) zu beanspruchen, müssen sich Versicherte bei einer IV-Stelle mit einem dafür vorgese-

henen Formular anmelden.¹ Mit der vollständig ausgefüllten Anmeldung wird das Verfahren in der IV in Gang gebracht. Die IV-Stelle hat von Amtes wegen zu prüfen, ob die Voraussetzungen für den Anspruch auf Leistungen der IV erfüllt sind.² Dabei unterliegt die IV-Stelle dem so genannten Untersuchungsgrundsatz. Dieser besagt, dass sie aus eigener Initiative für die richtige und vollständige Abklärung des rechts-erheblichen Sachverhalts zu sorgen hat. Hierzu muss sie die notwendigen Abklärungen vornehmen, insbesondere über den Gesundheitszustand, die berufliche Tätigkeit und die Arbeits- und Eingliederungsfähigkeit. Zu diesem Zweck beschafft sich die IV-Stelle die erforderlichen Auskünfte und die notwendigen Unterlagen wie beispielsweise Arzt-, Spital- oder Arbeitgeberberichte oder holt Gutachten ein und nimmt Abklärungen an Ort und Stelle vor.³

Die Untersuchungspflicht der IV-Stelle wird ergänzt durch die Mitwirkungspflicht und das Mitwirkungsrecht der Versicherten. Diese sind sowohl verpflichtet wie auch befugt, auf die Sachverhaltsabklärung Einfluss zu nehmen und beispielsweise jederzeit Beweise anzubieten, welche die IV-Stelle anzunehmen hat. Bereits mit der Anmeldung tragen die Versicherten zur Sachverhaltsabklärung bei, indem sie im Anmeldeformular angeben, welche Behörden oder Institutionen sich mit ihrer Behinderung bisher schon befasst haben⁴, von welchen ÄrztInnen und in welchen Spitälern sie früher oder zuletzt behandelt worden sind.

3. Ermächtigung zur Auskunftserteilung

Der Mitwirkung von privat praktizierenden ÄrztInnen und in Spitälern angestellten ÄrztInnen kommt bei der Sachverhaltsuntersuchung grosse Bedeutung zu. Diese Medizinalpersonen unterstehen einerseits nach Artikel 321 des Strafgesetz-

buches (StGB) dem Arzt- oder Patientengeheimnis und andererseits nach Artikel 35 des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG)⁵ der beruflichen Schweigepflicht. Auf kantonale Spitäler finden zudem noch die kantonalen Datenschutzbestimmungen Anwendung. ÄrztInnen dürfen demnach die Daten⁶ ihrer PatientInnen Dritten nicht bekannt geben, ausser wenn eine Einwilligung der PatientInnen vorliegt⁷ oder eine eidgenössische oder kantonale Bestimmung eine Zeugnis- oder Auskunftspflicht gegenüber einer Behörde vorsieht.⁸

Das ATSG sieht ausdrücklich vor, dass Versicherte, welche Versicherungsleistungen beanspruchen, alle in Betracht fallenden Personen und Stellen im Einzelfall zu ermächtigen haben, Auskünfte zu erteilen, die für die Abklärung von Leistungsansprüchen erforderlich sind.⁹ Die Ermächtigung der Versicherten, ihr PatientInnengeheimnis gegenüber der IV-Stelle zu offenbaren, gehört zu den Mitwirkungspflichten zur Ermittlung des Sachverhalts. Auf der letzten Seite jedes IV-Anmeldeformulars ermächtigen die Versicherten alle in Betracht fallenden Personen und Stellen, namentlich ÄrztInnen, Spitäler, Heilanstalten, Arbeitgeber, öffentliche und private Versicherungen, Krankenversicherer, Amtsstellen der IV-Stelle die für die Abklärung des Leistungsanspruchs erforderlichen Auskünfte zu erteilen. Dies erfolgt, indem die Versicherten die im Anmeldeformular vorgesehene Vollmacht zur Kenntnis nehmen und das Formular mit der dazugehörigen Ermächtigung zur Auskunftserteilung unterzeichnet der IV-Stelle zusenden. Ohne unterzeichnete Ermächtigung zur Auskunftserteilung nimmt die IV-Stelle keine Abklärungen vor.

Die erteilte Ermächtigung bezieht sich auf den konkreten Leistungsfall und nur auf die für die Beurteilung des Anspruchs relevanten Auskünfte¹⁰, wobei sich die IV-Anmeldung auf alle in Betracht fallenden IV-

- 1 www.ahv.admin.ch/Home-D/allgemeines/formulare.
- 2 Art. 43 Abs. 1 ATSG; Das Prinzip der Rechtsanwendung von Amtes wegen verpflichtet Verwaltung und Richter auf den festgestellten Sachverhalt jenen Rechtssatz anzuwenden, den sie als den zutreffenden erachten, und ihm jene Auslegung zu geben, von der sie überzeugt sind (BGE 122 V 158). Die Anmeldung bezieht sich auf alle in Betracht fallenden Leistungsansprüche, auch wenn der Versicherte beispielsweise nur die Rente ausdrücklich genannt hat.
- 3 Art. 69 IVV, Art. 12 VwVG.
- 4 Berufsberatungsstellen, Arbeitsämter, öffentliche und private Sozialhilfestellen, SUVA, Militär-, Kranken- und Unfallversicherung, Pensionskassen usw.
- 5 BSK StGB II Niklaus Oberholzer, Art. 321 N 7 ff.; Im Unterschied zum strafrechtlich geschützten Berufsgeheimnis ist eine bestimmte Berufszugehörigkeit nicht erforderlich. Die Aufzählung der dem Berufsgeheimnis unterstehenden Personen in Art. 321 StGB ist abschliessend, nicht darunter fallen zum Beispiel Psychologen, Physiotherapeuten, Sozialarbeiter. Diese unterstehen dem Datenschutzgesetz.
- 6 A.a.O. Art. 321 N 10; So gehören zum Arztgeheimnis etwa Art der Krankheit, Anamnese, Diagnose, Therapie-massnahmen, Prognose, psychische Auffälligkeiten, Patientenakten, Röntgenaufnahmen, Untersuchungsmaterial und -ergebnisse und sämtliche Angaben über persönliche, familiäre, berufliche, wirtschaftliche oder finanzielle Umstände.
- 7 Art. 321 Ziff. 2 StGB
- 8 Art. 321 Ziff. 3 StGB
- 9 Art. 28 Abs. 3 Satz 1 ATSG, Art. 65 Abs. 1 IVV, Art. 55 Abs. 1 UVV; vgl. auch Bericht der Kommission des Nationalrates für Soziale Sicherheit und Gesundheit vom 26. März 1999 zur Parlamentarischen Initiative Sozialversicherungsrecht, in: BBl 1999 4584: Der Grundsatz, dass diejenigen, die Rechte ableiten, alle zur Abklärung ihrer Rechte erforderlichen Auskünfte geben müssen, schliesst die Pflicht ein, all jene, die zur Abklärung beitragen könnten, zur Auskunftserteilung zu ermächtigen. Diese Ermächtigung ist notwendig, wenn es um Stellen und Personen geht, bei denen ein Berufs- oder Amtsgeheimnis tangiert wird oder Datenschutzgründe entgegenstehen. Derjenige, der Rechte geltend macht, wird die Ermächtigung zur Auskunftserteilung auch im eigenen Interesse erteilen, weil ohne diese Auskünfte seine Rechte nicht festgesetzt oder die geforderten Leistungen verweigert werden können. Die Ermächtigung bezieht sich nur auf den Einzelfall und nur auf Auskünfte, die für die Abklärung tatsächlich erforderlich sind; es kann keine generelle Auskunft verlangt werden.
- 10 Kieser, ATSG-Kommentar, Art. 28 Rz. 24
- 11 Hier geben die Versicherten gelegentlich an «kann beim Hausarzt eingefordert werden» oder «siehe SUVA Akten».
- 12 In seltenen Fällen ist hier zum Beispiel zu lesen «mein Chef weiss nichts von der IV-Anmeldung». Ohne Einwilligung des Versicherten werden keine Auskünfte beim Arbeitgeber eingeholt.

13 BGE 106 IV 131 betraf einen IV Fall, bei dem die IV-Kommission (heute IV-Stelle, geändert mit 3. IV-Revision, in Kraft seit 1.1.1992) einen Arzt beauftragt hat, einen Versicherten zu untersuchen. Der mit der Untersuchung des Versicherten beauftragte Arzt erhielt vom Versicherten ein Schreiben, in dem der Versicherte die Untersuchung ablehnte und seine Krankheitsgeschichte kurz zusammenfasste. Der Arzt leitete dieses Schreiben an die IV-Kommission weiter. Das Bundesgericht hat die Verletzung des Arztgeheimnisses nach Art. 321 StGB im Wesentlichen mit folgender Begründung verneint. Die IV-Kommission war über den Gesundheitszustand des Versicherten im Bilde. Zudem hatte der Versicherte der IV-Kommission gegenüber kein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse; nach altArt. 71 Abs. 1 IVV (heute Art. 28 Abs. 1 und 2 ATSG) ist der Versicherte verpflichtet, über die für die Anspruchsberechtigung und die Festsetzung der Leistung massgebenden Verhältnisse wahrheitsgetreu und unentgeltlich Auskunft zu geben, und nach altArt. 72 Abs. 1 IVV (heute Art. 43 Abs. 1 ATSG, Art. 59 Abs. 3 IVG und Art. 69 Abs. 2 IVV) ist die zuständige IV-Kommission befugt, über den Gesundheitszustand und die Arbeitsfähigkeit des Versicherten sowie über die Zweckmässigkeit bestimmter Eingliederungsmassnahmen ärztliche Gutachten einzuholen. Angesichts all dessen kann keine Rede davon sein, dass der beauftragte Arzt mit der Weitergabe des Schreibens des Versicherten an die IV-Kommission das Berufsgeheimnis verletzt habe. Er war im Gegenteil zu diesem Schritt gehalten; denn nach altArt. 72 Abs. 3 IVV (heute Art. 43 Abs. 3 ATSG, Art. 73 IVV) kann die IV-Kommission über Leistungen auf Grund der Akten beschliessen, wenn der Versicherte der zu seiner Begutachtung notwendigen Einweisung in eine Krankenanstalt «ohne genügende Entschuldigung» keine Folge leistet. Ob aber die vom Beschwerdeführer vorgebrachten Entschuldigungsgründe genügten, konnte die Kommission nur in Kenntnis des genauen Inhalts seines Schreibens entscheiden.

14 Art. 321 Ziff. 2 StGB.

15 Art. 28 Abs. 3 Satz 2 ATSG.

16 Art. 70 IVG i.V.m. Art. 88 AHVG: Die Verweigerung einer Auskunft stellt eine Verletzung der Auskunftspflicht dar und wird mit einer Busse bis zu 10 000 Franken bestraft. In der Praxis entfaltet diese Bestimmung aber keine Wirkungen. In der Regel sind die auskunftspflichtigen Personen, wie beispielsweise Ärzte und Ärztinnen, aufgrund der vorgelegten Vollmacht der Versicherten und des Vertrauensverhältnisses gewillt, die notwendigen Auskünfte zu erteilen oder die einverlangten Unterlagen einzureichen, damit die IV zur (raschen) Klärung ihrer Leistungspflicht über die sachdienlichen Unterlagen verfügt, was im Interesse der Versicherten liegt. Die Sanktionierung könnte zudem erst nach durchgeführtem Mahn- und Bedenkzeitverfahren erfolgen, und spätestens bei diesem Verfahrensstadium sind sich die zur Auskunft verpflichteten Personen der Konsequenzen bewusst und willigen zur Auskunftserteilung ein.

17 Art. 398 Abs. 2 OR.

18 Ausdrücklich bestätigt im Leitentscheid BGE 132 V 93 ff. vom 08.02.2006, Erw. 4

Leistungsansprüche bezieht. Bei Unterzeichnung der Einwilligung sind sich die Versicherten über das Ausmass (es werden nur die erforderlichen Auskünfte eingeholt), den Zweck (für die Beurteilung des Leistungsgesuches) und den Empfänger (die IV-Stelle) der Patientendaten im Klaren. Die Daten werden in einer Art und Weise erhoben (beispielsweise bei Arbeitgebern oder früheren ÄrztInnen), mit der die Versicherten rechnen müssen und einverstanden sind. Den Versicherten ist bewusst, dass bei allen in Betracht fallenden ÄrztInnen, Spitälern und Heilanstalten Auskünfte eingeholt werden können. In Betracht fallen zuerst einmal diejenigen ÄrztInnen oder Spitäler, die den Versicherten bis zum Zeitpunkt der Anmeldung bereits einmal gesehen haben. Die Versicherten geben im Anmeldeformular an, welche ÄrztInnen und Spitäler¹¹ dies sind. Unter «Bemerkungen» können sie angeben, welche Personen von der Einwilligung ausgeschlossen sind.¹² In Betracht fallen auch diejenigen ÄrztInnen und Spitäler, die den Versicherten erst nach der IV-Anmeldung oder erneut untersuchen oder behandeln. Die Einwilligung zur Auskunftserteilung gilt für die Dauer des ganzen Abklärungsverfahrens in der IV. Die Versicherten können die Einwilligungserklärung jederzeit zurückziehen. Tun sie dies nicht, ist von einer stillschweigenden Zustimmung der Versicherten bzw. von einem fehlenden Geheimhaltungsinteresse auszugehen.¹³

Mit der Unterzeichnung der Ermächtigungserklärung auf der Anmeldung werden alle auskunftspflichtigen ÄrztInnen gegenüber der IV von ihrem Berufsgeheimnis entbunden und müssen keine Verletzung des Berufs- bzw. Patientengeheimnisses nach Artikel 321 StGB befürchten. In Ziffer 2 dieses Artikels ist diese Ausnahme explizit geregelt, wonach das ärztliche Berufsgeheimnis aufgehoben werden kann, wenn eine Einwilligung der Patient-

Innen vorliegt.¹⁴ Die ÄrztInnen sind nun des Weiteren gegenüber der IV-Stelle explizit aus dem Gesetz zur Auskunft verpflichtet.^{15/16} Die Mitwirkungspflicht lässt sich auch aus dem Auftragsverhältnis zwischen PatientIn und Arzt/Ärztin ableiten. Der Arzt/die Ärztin (AuftragnehmerIn) haftet dem/der PatientIn (AuftraggeberIn) für eine getreue und sorgfältige Ausführung des ihm/ihr übertragenen Geschäfts. Dazu gehört die Pflicht zur allgemeinen Interessenwahrung, wozu die von der IV geforderte Mitwirkung auf Abklärung von Leistungsansprüchen ihrer PatientInnen dazu gehört.¹⁷

4. Herausgabe von medizinischen Unterlagen

Die IV kann und muss Personendaten beschaffen, die sowohl nötig als auch geeignet sind, um die Leistungsansprüche zu beurteilen. Dem durch die Invalidenversicherung versicherten anspruchsbegründenden Risiko der Invalidität liegt immer ein medizinischer Sachverhalt zugrunde. Zur Beurteilung der sich stellenden Rechtsfragen ist die IV-Stelle auf Unterlagen angewiesen, die ihr vorab von ÄrztInnen zur Verfügung zu stellen sind¹⁸. Die Feststellung des rechtserheblichen medizinischen Sachverhaltes erfolgt unter anderem durch die von der IV-Stelle eingeholten Berichte der behandelnden oder vorbehandelnden ÄrztInnen, einschliesslich der Spezial- und SpitalärztInnen, der ÄrztInnen der regionalen ärztlichen Dienste sowie von der IV-Stelle in Auftrag gegebene Sachverständigen-gutachten. Darunter fallen insbesondere auch die ärztlichen Berichte E 213 für Versicherte aus der EU. Es liegt letztlich im pflichtgemässen Ermessen der IV-Stelle, darüber zu befinden, mit welchen Mitteln eine zuverlässige Beurteilung des Sachverhalts durchführbar ist und ob im Einzelfall ein einfacher

Arztbericht genügt, eine ergänzende Untersuchung anzuordnen oder ein förmliches Gutachten einzuholen ist.¹⁹

Alle ärztlichen Unterlagen enthalten besonders schützenswerte Personendaten im Sinne des Datenschutzes, und deren Weitergabe ist an strenge Voraussetzungen gebunden. Diese hat unter Einhaltung der allgemeinen datenschutzrechtlichen Grundsätze wie Rechtmässigkeit, Zweckgebundenheit und Verhältnismässigkeit zu erfolgen. Die IV-Stelle ist von Gesetzes wegen verpflichtet, zur Klärung ihrer Leistungspflicht Erhebungen durchzuführen, und deshalb dient die Beschaffung von Arztberichten diesem Zweck. Natürlich muss sie sich dabei vom dem im Datenschutzgesetz verankerten Verhältnismässigkeitsprinzip leiten lassen und nur die für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgabe unentbehrlichen Unterlagen einverlangen. Oftmals ist es der IV-Stelle nicht möglich, im Voraus bestimmen zu können, welche Unterlagen tatsächlich bedeutsame Daten enthalten. Es entspricht aber einer Erfahrungstatsache, dass Unterlagen wie namentlich Arztberichte, Austritts- und Operationsberichte entscheidungsrelevante Angaben enthalten (die Gutachten werden vorliegend bewusst ausgeklammert, weil diese in verfahrens- und beweiserrechtlicher Hinsicht eine Sonderstellung einnehmen).

- Der ÄrztInnenbericht beschränkt sich in der Regel auf die Beantwortung der von der IV-Stelle gestellten Fragen, allenfalls begleitet von einer summarischen Begründung.²⁰
- Der Austrittsbericht fasst den Fall des Patienten/der Patientin im Hinblick auf einen Spital- oder Heimaufenthalt zusammen. Grundsätzlich umfasst er alle Diagnosen, wobei die aktiven Diagnosen durch andere Aktenelemente, deren Ergebnisse erwähnt sind, gestützt werden. Er enthält ferner Kommentare oder, sofern notwen-

dig, eine Diskussion sowie die Behandlung nach der Spitalentlassung. Der Austrittsbericht gibt Empfehlungen für die nachfolgende medizinische Betreuung ab.²¹

- Der Operationsbericht beschreibt den Ablauf der Operation, indem er beispielsweise Angaben darüber macht, wie lange eine Person anästhesiert war oder welche technischen Handlungen der/die ChirurgIn vornehmen musste.

5. Unterschiede zur Krankenversicherung

Im Rahmen der Krankenversicherung stehen die PatientInnen im Auftragsverhältnis mit dem/der behandelnden Arzt/Ärztin. Die PatientInnen mit gesundheitlichen Problemen erteilen ihrem Arzt/ihrer Ärztin einen Abklärungs- und Behandlungsauftrag. Die ärztliche Abklärung umfasst die Diagnosestellung, und der Entscheid beinhaltet – sofern eine Krankheit festgestellt wurde – den Therapievorschlag und die Behandlung durch den Arzt/die Ärztin. Der Krankenversicherer hat dann in der Regel²² die Behandlungs- bzw. Therapiekosten zu übernehmen und hierzu benötigt er eine detaillierte und verständliche Rechnung.²³ Benötigt der Versicherer im Einzelfall zusätzliche Angaben, so können – sofern dies der/die PatientIn wünscht – über den vertrauensärztlichen Dienst Rückfragen an den Arzt/die Ärztin gestellt oder allenfalls weitere Unterlagen eingeholt werden. In solchen Fällen hat der/die angefragte Arzt/Ärztin eine Triage vorzunehmen, um festzulegen, ob und welche Informationen der vertrauensärztliche Dienst erhalten soll.

Die Krankenversicherer haben im Rahmen des Gesetzes und der Statuten dafür zu sorgen, dass nur Leistungen erbracht werden, auf die die Versicherten tatsächlich Anspruch haben; sie haben daher jederzeit das Recht und gegebenenfalls die Pflicht,

die Aussagen der Versicherten und auch diejenigen der ÄrztInnen zu überprüfen. Die Überwachungs- und Kontrollfunktion kommt nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG)²⁴ den VertrauensärztInnen zu.²⁵

In der IV gelangen die Versicherten auf Grund einer gesundheitlichen Beeinträchtigung an die IV-Stelle und stellen ein Leistungsbegehren. Zunächst besteht zwischen den Versicherten und der IV ein Versicherungsverhältnis. Die IV-Stelle ist dann zur Klärung ihrer Leistungspflicht verpflichtet, Abklärungen vorzunehmen, unter anderem bei Medizinalpersonen. Diese Medizinalpersonen nehmen sodann gegenüber der IV-Stelle eine ExpertInnenstellung ein. Die Abklärungskosten werden von der IV übernommen.²⁶

Die angefragten ÄrztInnen müssen also im Rahmen der Zusammenarbeit mit der IV – im Gegensatz zur Krankenversicherung – keine Triage vornehmen. Sie müssen nicht abwägen, ob und auf welche Art und Weise die Informationen bekannt gegeben werden können. Sie können der IV-Stelle die verlangten Angaben oder Unterlagen liefern, ohne eine Verletzung des Berufsgeheimnisses befürchten zu müssen. Hierzu werden sie, wie unter Ziff. 2 aufgezeigt, von Gesetzes wegen bzw. durch den Versicherten ermächtigt. ÄrztInnen wären zudem nicht in der Lage, sei es auf Grund fehlender sozialversicherungsrechtlicher Kenntnisse oder weil eine rechtliche Würdigung vorzunehmen ist, eine entsprechende

19 BGE 122 V 157 Erw. 1b.

20 www.sozialversicherungen.admin.ch.

21 Merkblatt über Austritts- und Operationsberichte des schweizerischen Datenschutzbeauftragten vom Juni 2002; www.edsb.ch.

22 Der Patient kann auf Leistungen der Krankenkasse verzichten.

23 Art. 42 Abs. 3 KVG.

24 Art. 57 Abs. 4 KVG.

25 Urteil des Eidgenössischen Versicherungsgerichts vom 10. August 2004 (K 121/03).

26 Art. 45 Abs. 1 ATSG.

Triage für die IV vorzunehmen. Fragen der Zumutbarkeit und Schadenminderungspflicht lassen sich nicht ohne in den medizinischen Unterlagen vorhandenen Angaben zu Krankheit, Anamnese, Diagnose, Therapiemassnahmen, Prognose, psychische Auffälligkeiten, Untersuchungsergebnisse und Angaben über persönliche, familiäre, berufliche Umstände beantworten.

Der Arzt/die Ärztin beantwortet die Frage, ob ein Gesundheitsschaden vorliegt, nach dem Wissens- und Erfahrungsstand der heutigen Medizin. Diese anerkennt zumindest theoretisch ein biopsychosoziales Krankheitsmodell, wogegen die Rechtsprechung einem biopsychischen Krankheitsverständnis unter weitgehendem Ausschluss sozialer Faktoren folgt. Dies hat Auswirkungen auf die rechtliche Beurteilung der zumutbaren Arbeitsleistung, Arbeitsunfähigkeitsangaben, die in erheblichem Umfang auf Gründen soziokultureller oder psychosozialer Natur beruhen, sind invalidenversicherungsrechtlich unbeachtlich.²⁷ Für die IV stellen sie im Rahmen der Früherkennung und beruflichen Eingliederung dennoch sehr wertvolle Informationen dar. Psychosoziale und soziokulturelle Faktoren sind ernst zu nehmende Risikofaktoren für eine berufliche Ausgliederung und nachfolgende Invalidisierung bei erwerbstätigen Erwachsenen. Bei Kindern und Jugendlichen können sie ernst zu nehmende Risikofaktoren für die schulische oder berufliche Ausbildung darstellen. Die erfolgreichste berufliche Eingliederung ist bekanntlich die Verhinderung der Ausgliederung, sei es

aus dem Beruf oder aus der Schule oder Lehre. Die IV kann je nach Fallkonstellation durchaus bereits in einem frühen Stadium Unterstützung für Versicherte und auch Arbeitgeber anbieten. Werden solche Informationen aus den Arztberichten gestrichen oder deren Herausgabe verweigert, so wird der IV die Möglichkeit genommen, wertvolle Unterstützung für die versicherten PatientInnen in einem frühen Stadium zu bieten, solange sie noch einen Arbeitgeber bzw. einen Platz in der Schule oder eine Lehrstelle haben. Das macht keinen Sinn und ist letztlich nicht im Interesse der gemeinsamen KundInnen, der versicherten PatientInnen.

Spezielle Erwähnung erfordert die Situation, in welcher die IV die Kosten für medizinische Behandlung übernimmt in Anwendung von Artikel 12 bis 14 IVG. Die Anerkennung der Leistungspflicht der IV setzt die Erfüllung von Kriterien voraus, welche in der Verordnung detailliert aufgelistet sind und in den zugehörigen Kreisschreiben erläutert werden. Die IV-Stellen sind beauftragt, die Anspruchsvoraussetzungen auf Leistungen im Einzelnen zu prüfen und die Akten dem zuständigen regionalen ärztlichen Dienst (RAD) zu unterbreiten (Art. 69 Abs. 4 IVV). Sie erlassen eine Verfügung, in welcher die behandelnde Medizinalperson als Durchführungsstelle der IV bestimmt wird. Aus dieser Anerkennung heraus erwächst ihr Anspruch auf Vergütung der erbrachten Leistungen im konkreten Versicherungsfall.

Die IV ist in diesem Rahmen verpflichtet, ihren Versicherten die medizinische Behandlung zur Verfügung zu stellen. Die IV erfüllt in diesem Bereich ihre Pflicht nach dem gleichen gesetzlich vorgeschriebenen Leistungssystem wie der UVG-Versicherer, nämlich dem Natural- oder Sachleistungsprinzip. Damit verbunden ist das dieser Leistungsart innewohnende Eingliederungsrisiko nach Artikel 11 IVG

bzw. Artikel 23 IVV²⁸. Trägt die IV ein Risiko für die medizinische Behandlung selbst, so muss sie sich über die Behandlungen, die sie von Dritten (ÄrztInnen und Spitäler) einkauft und durchführen lässt, informieren können, z.B. indem sie die Austrittsberichte vom behandelnden Spital einfordert.

Der Krankenversicherer bezahlt die Heilbehandlungen im Unterschied dazu in der Regel nach dem Kostenerstattungsprinzip²⁹. Er schuldet seinen Versicherten nicht die Behandlung selbst, sondern lediglich die Rückerstattung von deren Kosten. Der Versicherer ist daher im Prinzip nicht berechtigt, sich über die Behandlungen beim Leistungserbringer direkt in Kenntnis zu setzen oder in die medizinischen Akten Einsicht zu nehmen, sondern er hat dies allfällig über die VertrauensärztInnen zu tun, welche anschliessend dem Versicherer Auskünfte darüber erteilen. Der/die Vertrauensarzt/-ärztin hat in diesem Bereich eine bedeutende Datenschutzfunktion, die systemkonform auf das spezifische Leistungssystem des Krankenversicherers beschränkt ist.

6. Gesetzliche Schweigepflicht der IV

Nicht nur den ÄrztInnen, sondern auch der IV ist vom Gesetz eine Schweigepflicht auferlegt, die es einzuhalten gilt³⁰. Alle IV-MitarbeiterInnen sind verpflichtet, gegenüber von Dritten über alle Wahrnehmungen und Dokumente in ihrer Tätigkeit Stillschweigen zu bewahren. Davon ausgenommen sind nur wenige bundesrechtlich normierte gesetzliche Ermächtigungen gegenüber explizit genannten Dritten (namentlich andere Sozialversicherer, Strafuntersuchungsbehörden usw.). Darüber hinaus dürfen sie nur mit Einwilligung, d.h. Vollmacht der Versicherten, Auskünfte oder Unterlagen an Dritte weitergeben. Die medizinischen Unterlagen, welche

27 Christfried-Ulrich Mayer, Schmerz und Arbeitsunfähigkeit, in: Sozialversicherungsrechtstagung 2002, Bd. 14 der Schriftenreihe des Instituts für Rechtswissenschaften und Rechtspraxis, St. Gallen, S. 95; siehe auch BGE 127 V 294.

28 Vgl. BGE 123 V 53 ff.

29 Art. 24 KVG.

30 Art. 33 ATSG in Verbindung mit Art. 66a IVG und Art. 50a AHVG.

bei der IV eingehen, unterliegen diesem Schutz.

7. Fazit

Mit jeder IV-Anmeldung liegt eine Ermächtigung der versicherten Person zugunsten ihrer behandelnden ÄrztInnen und TherapeutInnen vor, die sie berechtigt, der IV Auskunft zu erteilen. Der behandelnde Arzt/die behandelnde Ärztin ist im Rahmen des Leistungsgesuches des Versicherten gegenüber der IV von der beruflichen Schweigepflicht befreit. Ihm/ihr obliegt gegenüber der IV eine Mitwirkungspflicht. Sie ist nicht nur berechtigt, ihm/ihr Fragen zu stellen, sondern sie kann auch die Einsichtnahme in Arzt- und Austrittsberichte oder deren Herausgabe verlangen. Dies umfasst insbesondere auch Spital-Austrittsberichte. Die IV unterliegt Dritten gegenüber einer gesetzlichen Schweigepflicht, welche auch alle medizinischen Auskünfte und Unterlagen umfasst und schützt.

Gisella Mauro, lic. iur., Geschäftsfeld IV, BSV. E-Mail: gisella.mauro@bsv.admin.ch

Djordje Rajic, lic. iur., Geschäftsfeld IV, BSV. E-Mail: djordje.rajic@bsv.admin.ch

Anhang

	Regelung der Modalitäten in der IV	Person mit gesundheitlichen Problemen, die sich auf die Erwerbsfähigkeit auswirken	Regelung der Modalitäten in der KV
	VersicherteR		PatientIn
Sachverhalt	Langdauernder Gesundheitsschaden mit Erwerbsunfähigkeit		Krankheit (evtl. mit vorübergehender Arbeitsunfähigkeit)
Auftragserteilung	Antrag an die IV durch die/den VersicherteN		Abklärungs- und Behandlungsauftrag durch den/die PatientIn an den Arzt/die Ärztin
Abklärung	Einholen von Auskünften durch die IV: <ul style="list-style-type: none"> • bei den behandelnden ÄrztInnen • beim Arbeitgeber • bei anderen Versicherern • usw. 		Diagnostik
	Expertenauskunft des Arztes/der Ärztin im Auftrag der IV		
Entscheid	Entscheidung der IV nach Feststellung eines Gesundheitsschadens mit dauernder ganzer oder teilweiser Erwerbsunfähigkeit gestützt auf: <ul style="list-style-type: none"> • ärztliche Angaben • erwerbliche Abklärungen • Berufsabklärungen 		Therapieverschlagn und Behandlung durch den Arzt/die Ärztin nach Feststellung einer Krankheit

Vorsorge

07.3201 – Motion Meyer Thérèse, 23.3.07:

Die Anstellung von älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern unterstützen

Nationalrätin Thérèse Meyer (CVP, FR) hat folgende Motion eingereicht:

«Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament eine Änderung des Gesetzes über die berufliche Vorsorge vorzulegen. Darin soll festgelegt werden, dass für Arbeitgeber gleichbleibende Beitragssätze gelten; der Anstieg des gesamten Beitragssatzes je nach Alterskategorie der Angestellten soll jedoch nicht geändert werden.

Folgende Grundsätze sollen weiterhin gelten:

- Das vom BVG angestrebte Sparziel soll weiterverfolgt werden.
- Der Beitrag des Arbeitgebers muss mindestens gleich hoch sein wie die gesamten Beiträge aller seiner Arbeitnehmer (Art. 66).
- Es müssen Übergangsbestimmungen eingeführt werden, damit keine Angestellten benachteiligt werden.

Begründung

Der Bericht des Bundesrates als Antwort auf das Postulat Polla (02.3208) und das Postulat der christlichdemokratischen Fraktion (05.3651) enthält interessante Ansätze, um die Chancen älterer Arbeitnehmer im Arbeitsmarkt zu erhöhen. Diesem Bericht folgte eine Botschaft des Bundesrates mit dem Ziel, durch eine Revision des BVG das Rentenalter zu flexibilisieren. Es soll ermöglicht werden, auch nach Erreichen des AHV-Alters in Pension zu gehen. Wir begrüßen diese Vorschläge.

Es fehlt jedoch eine wichtige Massnahme, um die Kosten für die Unternehmen in Grenzen zu halten, die mit zunehmendem Alter der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer steigen. Gegenwärtig gelten folgende Beitragssätze:

- 7 Prozent von 25 bis 34 Jahren;
- 10 Prozent von 35 bis 44 Jahren;
- 15 Prozent von 45 bis 54 Jahren;
- 18 Prozent von 55 bis 64/65 Jahren.

Die Arbeitgeber müssen mindestens für die Hälfte dieser Beiträge aufkommen.

Diese Situation benachteiligt die Neueinstellung und die Weiterbildung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, der Wirtschaft werden kompetente Arbeitskräfte entzogen, und Unternehmen, die ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigen, müssen zu hohe Kosten tragen. Bekanntlich müssen in Zukunft alle vorhandenen Kräfte mobilisiert werden.

Wir ersuchen also den Bundesrat, für die Arbeitgeber einen gleichbleibenden Beitragssatz einzuführen; der Satz für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer soll abgestuft bleiben, um die geltende Vorgabe des BVG zu erfüllen.

Während der Übergangszeit könnte ein Übergangsrecht gelten, ohne allzu grosse Zusatzkosten zu verursachen. Wir sind uns der Schwierigkeit einer solchen Änderung bewusst. Doch sie muss jetzt vollzogen werden, um nicht weiterhin ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt zu benachteiligen, weil sie zu hohe Kosten für die Unternehmen verursachen.»

Stellungnahme des Bundesrates vom 8.6.2007

«Im Bereich der zweiten Säule ist zwischen den Beitragssätzen einerseits und den Altersgutschriften andererseits zu unterscheiden. Nach geltendem Recht wird das Beitragssystem und damit die Höhe der Beitragssätze von den Vorsorgeeinrichtungen eigenständig festgelegt. Demgegenüber sind die dem einzelnen Arbeitnehmer gutzuschreibenden Altersgutschriftenansätze – die nicht notwendigerweise mit den Beitragssätzen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer übereinstimmen müssen

– gesetzlich vorgeschrieben. Die Motionärin verlangt nun eine andere Ausgestaltung der Beitragssätze, indem Arbeitgeber einen vom Alter ihrer Angestellten unabhängigen Beitragssatz (Einheitssatz), Arbeitnehmer dagegen weiterhin einen nach Alter gestaffelten Beitragssatz entrichten sollen.

Die von der Motionärin verlangte Ausgestaltung der Beitragssätze der Arbeitnehmer und Arbeitgeber wurde im Bericht des Bundesrates «Massnahmen zur Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitskräfte» (www.news-service.admin.ch/NSB-Subscriber/message/attachments/3824.pdf) vom August 2006 in Beantwortung der Postulate Polla 02.3208 und CVP-Fraktion 05.3651 analysiert, und die bei verschiedenen Übergangsfristen anfallenden Mehrkosten wurden ausgewiesen. Der Bundesrat ist im Rahmen dieses Berichtes angesichts der mit einer Änderung der Beitragssätze verbundenen Mehrkosten zum Schluss gelangt, dass die Arbeitsmarktpartizipation älterer Arbeitnehmer mittelfristig wirkungsvoller durch andere Anreize in der ersten und zweiten Säule gefördert werden kann. Die entsprechenden Massnahmen sind in der Zwischenzeit in die laufende 11. AHV-Revision eingeflossen und werden für den Bereich der zweiten Säule Eingang in die Botschaft zur Strukturreform finden. Nach Auffassung des Bundesrates hat sich die Situation seit der Verabschiedung des erwähnten Berichtes nicht grundlegend verändert, weshalb die von der Motionärin vorgeschlagene Alternative zur Ausgestaltung der Beitragssätze in der zweiten Säule heute zu keiner anderen Beurteilung führt.»

Erklärung des Bundesrates vom 8.6.2007

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

Familienfragen

07.3234 – Motion Savary

Géraldine, 23.3.07:

Schaffung von Tagesfamilienplätzen

Nationalrätin Géraldine Savary (SP, VD) hat folgende Motion eingereicht:

«Der Bundesrat wird beauftragt, zusammen mit privaten Organisationen, Kantons- und Gemeindebehörden die Schaffung eines Netzes von Familienkrippen zu fördern. Ein solches Netzwerk erlaubt die Zusammenarbeit zwischen dem aktuellen System der Tagesmütter und den von den Gemeinden und Kantonen subventionierten Krippen und Horten. Die Familienkrippen sollen mit dem Impulsprogramm des Bundes für familienergänzende Kinderbetreuungsplätze mitfinanziert werden.

Begründung

In der Schweiz ist der Weg, um Strukturen für familienergänzende Kinderbetreuungsplätze zu entwickeln, lang und beschwerlich. Einerseits gibt es die Krippen und Horten, die von Gemeinwesen oder manchmal auch von Unternehmen geschaffen werden. Dazu braucht es viel Geld, einen Ort, an dem sie gebaut werden können, und viel Zeit, um sie ins Budget der Gemeinwesen aufzunehmen, um allfällige Einsprachen zu behandeln, und, wenn sie einmal gebaut sind, um qualifiziertes Personal zu finden. Andererseits gibt es die Tagesmütter, die drei bis vier Kinder bei sich zu Hause betreuen. Das Betreuen von Kindern durch Tagesmütter ist ein flexibles System, untersteht jedoch keinerlei staatlicher Kontrolle.

Ich beantrage deshalb, nach einem erfolgreichen Modell in Frankreich, Familienkrippen zu schaffen und damit die Professionalität der institutionalisierten Krippen mit der Flexibilität des Systems der Tagesmütter zu vereinen. Die Verantwortung für die Familienkrippen läge bei den

von den Gemeinwesen subventionierten öffentlichen Krippen. Die Eltern hätten so die Wahl, ihre Kinder in eine grosse Krippe zu geben oder sie einer Person anzuvertrauen, die von qualifiziertem Personal ausgewählt wurde und die Kinder bei sich zu Hause betreut. Die Tagesmütter, die dem Familienkrippennetz angehören, würden somit von den öffentlichen Krippen bezahlt und könnten Ferien beziehen. Der Austausch, die Zusammenarbeit und die Weiterbildung würden verstärkt und das Betreuungsangebot verbessert. Der Bund könnte die Schaffung eines solchen Netzwerks im Rahmen des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung finanzieren.»

Stellungnahme des Bundesrates vom 15.6.2007

«Die bestehenden Angebote im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung sind sehr vielfältig. Neben den institutionellen Angeboten (Krippen, Tagesschulen, Horten usw.) ist die Betreuung in Tagesfamilien weitverbreitet. Die Tagesfamilien sind üblicherweise in Vereinen organisiert, welche folgende Funktionen haben: einerseits übernehmen und koordinieren sie für ihre Mitglieder wichtige Dienstleistungen wie Vermittlung von zu betreuenden Kindern, Inkasso und Entlohnung, Versicherung usw. und sie organisieren die Aus- und Weiterbildung der Tageseltern. Andererseits fungieren die Vereine als Dienstleister für nachfragende Eltern. Sie vermitteln eine geeignete Tagesfamilie, bieten Beratung und Vermittlung in Konfliktsituationen an und bürgen für sichere und qualitativ gute Betreuungsverhältnisse. Die Tageselternvereine werden zum Teil durch die öffentliche Hand finanziell unterstützt.

In der jüngeren Vergangenheit haben sich im Bereich der Tagesfamilien die Vernetzung und die Professionalisierung beschleunigt.

Es wurden neue Vereine gegründet, Vereine haben fusioniert und es wurden professionelle Geschäftsstellen eröffnet. Im Mai 2006 wurde der Verband «Tagesfamilien Schweiz» gegründet, der sich auf nationaler Ebene für die Förderung und Professionalisierung von Betreuungsstrukturen im Bereich Tagespflege einsetzt.

Mit dem auf acht Jahre befristeten Impulsprogramm des Bundes zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung wird auch der Bereich der Tagesfamilien gefördert. Im Gegensatz zu den Kindertagesstätten und schulergänzenden Einrichtungen, welche Starthilfen für neu geschaffene Betreuungsplätze erhalten, werden Finanzhilfen im Bereich der Tagesfamilien ausschliesslich für Projekte, welche die Koordination und Vernetzung fördern, sowie an Vereine, welche ihren Mitgliedern Aus- und Weiterbildungskurse anbieten, vergeben.

Die Motionärin bringt mit den sogenannten Familienkrippen eine neue Organisationsform im Betreuungsbereich ins Spiel. Es handelt sich dabei um eine Institution, die klassische Krippenplätze anbietet und gleichzeitig Tageseltern beschäftigt. Inwieweit diese neuen Institutionen den Zielsetzungen des Impulsprogramms entsprechen, muss von Fall zu Fall beurteilt werden. Sollten die Familienkrippen z.B. die Aus- und Weiterbildung der bei ihnen angestellten Tagesfamilien fördern, kann der Bund Finanzhilfen ausrichten. Insofern ist dieses Anliegen der Motionärin bereits erfüllt.

Grundsätzlich muss aber festgehalten werden, dass für die Bereitstellung, Förderung und Koordination des familienergänzenden Betreuungsangebotes die Kantone und Gemeinden zuständig sind. Der Bund hat hier nur eine subsidiäre Funktion, die er mit dem Impulsprogramm auch wahrnimmt. Die Forderung der Motionärin, wonach der Bund die Federführung für den Aufbau eines neuen Netzwerkes über-

nehmen soll, widerspricht der genannten Rollenteilung zwischen Bund und Kantonen. Deshalb erachtet es der Bundesrat als nicht angezeigt, hier zusätzliche Steuerungsinstrumente des Bundes aufzubauen.»

Erklärung des Bundesrates vom 15.6.2007

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

Invalidenversicherung

07.427 – Parlamentarische Initiative Recordon Luc, 23.3.07: Keine Diskriminierung von Personen mit Behinderungen beim Zugang zu Gebäuden in fremdem Eigentum

Nationalrat Luc Recordon (GP, VD) hat folgende parlamentarische Initiative eingereicht:

«Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung und Artikel 107 des Parlamentsgesetzes reiche ich folgende parlamentarische Initiative ein:

Das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (BehiG) und ergänzend dazu das Obligationenrecht (OR) sind so zu ändern, dass der Richter oder die Richterin nach Abwägung der Interessen

entscheiden kann, ob und unter welchen Voraussetzungen der Eigentümer eines Gebäudes verpflichtet werden kann, bauliche Änderungen vorzunehmen, um den für die Benützung zu Berufs-, Wohn- oder anderen Zwecken erforderlichen Zugang zu ermöglichen.

Begründung

Das geltende Recht bietet keine befriedigende Handhabe für eine behinderte Person, die zwingend darauf angewiesen ist, dass ein Gebäude, das sie z.B. in Miete benützt, das aber nicht ihr Eigentum ist, so umgestaltet wird, dass sie einen angemessenen oder wenigstens annehmbaren Zugang erhält. Erfahren musste dies ein junger Psychologe im Rollstuhl: Er konnte vom Eigentümer des Gebäudes, in dem sich seine Praktikumsstelle befindet, keine Einrichtung eines Treppenlifts erwirken, obwohl die Invalidenversicherung sämtliche Kosten getragen hätte. Im konkreten Fall wirken die Ablehnungsgründe fadenscheinig, ja wie ein Vorwand, um nichts unternehmen zu müssen. Eine solche Situation ist unannehmbar. Sie stellt eine Diskriminierung dar, die es zu beseitigen gilt.

Wenn der Eigentümer eines Gebäudes die für einen behindertengerechten Zugang notwendigen Arbei-

ten nicht ausführen lassen will, soll das Gesetz deshalb künftig vorsehen, dass zumindest die Mieterin oder der Mieter, vorzugsweise aber jede diskriminierte Person das Gericht anrufen kann, damit dieses eine Abwägung aller auf dem Spiel stehenden Interessen vornehmen kann. Um dieses Ziel zu erreichen, muss der Gesetzgeber entweder Artikel 260a Absatz 1 OR oder noch besser generell das BehiG ändern. Das geltende Recht (Art. 7 BehiG) gewährt diesen Anspruch zwar im Falle des Neubaus oder der Erneuerung einer Baute oder Anlage, nicht aber in anderen Fällen, selbst wenn es den Eigentümer nichts kostet und ihm kaum Unannehmlichkeiten bereitet. Man könnte sich zwar fragen, ob dieser Rechtsanspruch oder eine ebenso wirksame Lösung nicht auf Artikel 6 BehiG gestützt werden könnte; dieser untersagt es Privaten, die Dienstleistungen öffentlich anbieten, Personen aufgrund ihrer Behinderung zu diskriminieren. Dieser Ansatz erscheint indes wenig erfolgversprechend.»

Stand der Barattung: Im Plenum noch nicht behandelt.

Gesetzgebung: Vorlagen des Bundesrates, Stand 31. Juli 2007

Vorlage	Datum der Botschaft	Publ. im Bundesblatt	Erstrat		Zweitrat		Schlussabstimmung (Publ. im BBl)	In-Kraft-Treten/ Volksentscheid
			Kommission	Plenum	Kommission	Plenum		
NFA. Ausführungs-gesetzgebung	7.9.05	BBl 2005 6029	Spez'kom. SR 7.2.06	SR 14./15./21.3., 26.9.06			NR 19./20./28.9.06 (BBl 2006, 8341)	
KVG – Vorlage 1B Vertragsfreiheit	26.5.04	BBl 2004, 4293	SGK-SR 21./22.6.04 30.5., 21.+23.8.06, 8.1., 15.2.07		SGK-NR 30.6.04			
KVG – Vorlage 1D Kostenbeteiligung	26.5.04	BBl 2004, 4361	SGK-SR 21./22.6., 23./24.8.04	SR 21.9.04	SGK-NR 30.6.04			
KVG – Vorlage 2A Spitalfinanzierung und Risikoausgleich	15.9.04	BBl 2004, 5551	SGK-SR 18./19.10.04, 24./25.1., 27./28.6., 30.8., 21.9., 31.10.05, 23./24./25.1.06 Subkomm. 28.2., 22.+31.3., 11.4., 30.5., 11.8., 24.10.05, 3./4.5., 2.7.07	SR 20.9.05 (Rückw. an die SGK-SR) 7./8.3.06	SGK-Nr 7.4., 4.5., 6./7.7., 7.9., 2.+22./23./ 24.11.06	NR (1. Teil ohne Risikoaus- gleich) 20./21./22.3.07		
KVG – Vorlage 2B Managed Care	15.9.04	BBl 2004, 5599	SGK-SR 18./19.10.04 30.5., 21./23.8., 12./13.9., 16./17.10., 13.11.06, 2. Teil Medika- mente: 9.1., 15.2., 26.3., 3.5.07	SR 5.12.06 (1. Teil ohne Medikamente), 13.6.07 (Medikamente)				
KVG Pflegefinanzierung	16.2.05	BBl 2005, 2033	SGK-SR 29.8.05, 24.1., 21.2., 24.4., 21./22.8.06	SR 19.9.06	SGK-NR 23.2., 25./26.4., 31.5.07	NR 21.6.07		
VI für tiefere Prämien in der Grundversicherung	22.6.05	BBl 2005, 4315	SGK-SR 30.8.05, 23./24.1.,29.5.06 Subkomm. 7., 20., 22.6., 14.8.06	SR 25.9.06	SGK-NR 2.11.06 Subkomm. 9.+22.1., 21.2., 25.4., 1.6.07	NR 14.12.06 (Fristverl.)		
IV-Revision Zusatzfinanzierung	22.6.05	BBl 2005, 4623	SGK-NR 26.1.07	NR 20.3.07	SGK-SR 3.7.07			
11. AHV-Revision. Leis- tungsseitige Massnahmen	21.12.05	BBl 2006, 1957	SGK-NR 5.5.06, 25.1., 22.2.07					
11. AHV-Revision. Vorruehstandsleistung	21.12.05	BBl 2006, 2061	SGK-NR 5.5.06, 25.1., 22.2.07					
VI Ja zur Komplementär- medizin	30.8.06	BBl 2006, 7591	SGK-NR 23.11.06, 25.1.07					

NR = Nationalrat / NRK = Vorberatende Kommission des Nationalrates / SR = Ständerat / SRK = Vorberatende Kommission des Ständerates / WAK = Kommission für Wirtschaft und Abgaben / SGK = Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit / RK = Kommission für Rechtsfragen / SiK = Sicherheitskommission / VI = Volksinitiative / SPK = Staatspolitische Kommission

Agenda

Tagungen, Seminare, Lehrgänge

Datum	Veranstaltung	Ort	Auskünfte
5.9.07	Evidenz und Kausalität. Bedeutung und Tauglichkeit für Versicherungsmedizin und Recht	Basel, Zentrum für Lehre und Forschung	asim, Academy of Swiss Insurance Medicine, Universitätsspital Basel, Petersgraben 4, 4031 Basel T: 061 265 55 68 F: 061 265 55 34 infoasim@uhbs.ch www.asim.unibas.ch
6./7.9.07	Solothurner SKOS-Tage	Solothurn	SKOS Mühlenplatz 3 Postfach, 3000 Bern 13 T: 031 326 19 19 F 031 326 19 10 www.skos.ch
13./14.9.07	Symposium zum Familienrecht. Reformbedarf im Scheidungsrecht	Freiburg, Universität	Institut für Privatrecht und Römisches Recht Universität Freiburg Av. de Beauregard 11 1700 Freiburg Fam-symposium@unifr.ch
17./18.9.07	Intensivseminar: Sozialversicherungsrechtliche Fragen des Personenfreizügigkeitsabkommens EG-Schweiz	Hergiswil, Seehotel Pilatus	Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, Universität St.Gallen, Bodanstrasse 4 9000 St.Gallen T: 071 224 24 24 F: 071 224 28 83 irp-ch@unisg.ch www.irp.unisg.ch
25.9.07	BVG-Tagung 2007. Aktuelle Fragen der beruflichen Vorsorge	Luzern, Grand Casino	Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, Universität St.Gallen, Bodanstrasse 4 9000 St.Gallen T: 071 224 24 24 F: 071 224 28 83 irp-ch@unisg.ch www.irp.unisg.ch
27.9.07	Datenschutz im Gesundheits- und Versicherungswesen	Luzern, Grand Casino	Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, Universität St.Gallen, Bodanstrasse 4 9000 St.Gallen T: 071 224 24 24 F: 071 224 28 83 irp-ch@unisg.ch www.irp.unisg.ch
19.10.07	Der ökonomische Nutzen von Gesundheit. 4. Schweizerischer Kongress für Gesundheitsökonomie und Gesundheitswissenschaften	Bern, Inselspital	Künzi Beratungen, Schachenstrasse 21, Postfach 4702 Oensingen T: 062 396 10 49 F: 062 396 24 10
19./20.10.07	Die Anhörung des Kindes in familienrechtlichen Verfahren (vgl. Hinweis)	Freiburg, Universität	Weiterbildungsstelle, Universität Freiburg Ch. du Musée 8, 1700 Freiburg T: 026 300 73 47 F: 026 300 96 49 formcont@unifr.ch www.unifr.ch/formcont

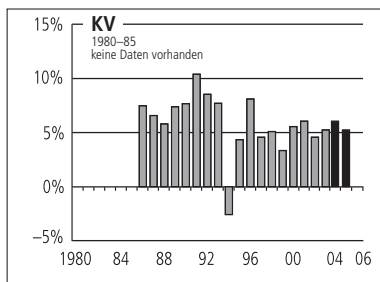
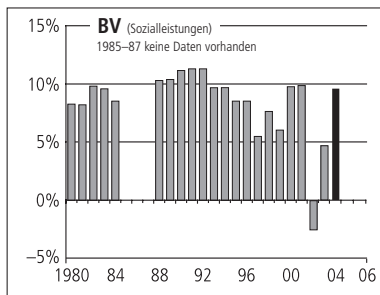
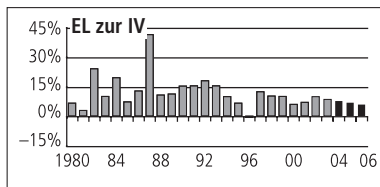
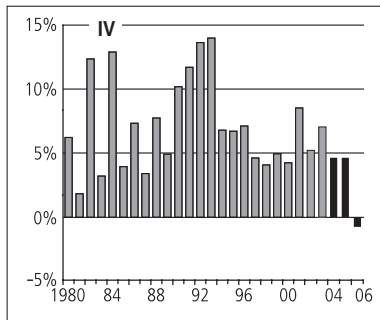
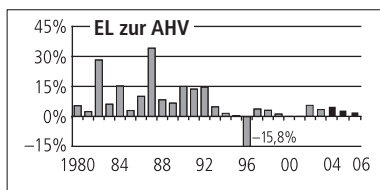
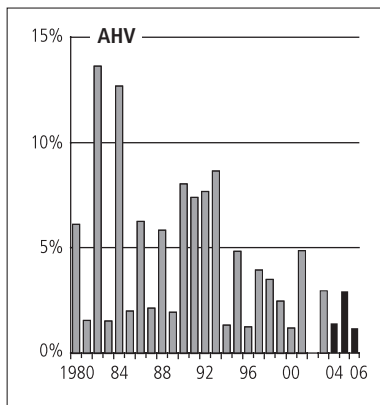
Die Anhörung des Kindes in familienrechtlichen Verfahren

Das Recht, gehört zu werden, ist ein wichtiges Persönlichkeitsrecht des Kindes und hat in juristischen Verfahren, namentlich im Familienrecht, Eingang gefunden. Dabei besteht allerdings noch kaum eine gefestigte Praxis. Wie gestaltet sich das Anhörungsrecht vor dem Hintergrund der juristischen und psychologischen Gegebenheiten für jedes Kind optimal?

Der theoretische Teil umfasst Informationen über die gesetzlichen Bestimmungen zur Anhörung, aktuelle Gerichtsentscheide und Beispiele aus der Gerichtspraxis. Der rechtliche Bereich wird ergänzt mit kommunikations- und entwicklungspsychologischen Grundlagen und Ausführungen zur Technik der Anhörung. Auch die Frage, wie und mit welchem Stellenwert die Aussagen des Kindes zu würdigen sind, wird behandelt.

Der Kurs vermittelt Grundlagen und Fertigkeiten zur Anhörung des Kindes. Er sensibilisiert für die je unterschiedlichen Sachlagen und Voraussetzungen beim anzuhörenden Kind. Neben den theoretischen Inputs haben die Teilnehmenden Gelegenheit, eigene Erfahrungen einzubringen und die Anhörung in Kleingruppen zu üben.

Veränderung der Ausgaben in % seit 1980



AHV		1990	2000	2004	2005	2006	Veränderung in % VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	20 355	28 792	32 387	33 712	34 390	2,0%
davon Beiträge Vers./AG		16 029	20 482	22 799	23 271	24 072	3,4%
davon Beiträge öff. Hand ²		3 666	7 417	8 300	8 596	8 815	2,5%
Ausgaben		18 328	27 722	30 423	31 327	31 682	1,1%
davon Sozialleistungen		18 269	27 627	30 272	31 178	31 541	1,2%
Rechnungssaldo		2 027	1 070	1 964	2 385	2 708	13,5%
Kapital		18 157	22 720	27 008	29 393	32 100	9,2%
Bezüger/innen AHV-Renten ³	Personen	1 225 388	1 515 954	1 631 969	1 684 745	1 701 070	1,0%
Bezüger/innen Witwen/r-Renten		74 651	79 715	92 814	96 297	104 120	8,1%
Beitragszahler/innen AHV, IV, EO		3 773 000	3 904 000	4 041 000	4 072 000	...	...

EL zur AHV		1990	2000	2004	2005	2006	VR ¹
Ausgaben (= Einnahmen)	Mio. Fr.	1 124	1 441	1 651	1 695	1 731	2,1%
davon Beiträge Bund		260	318	375	388	382	-1,3%
davon Beiträge Kantone		864	1 123	1 276	1 308	1 349	3,1%
Bezüger/innen	Personen, bis 1997 Fälle	120 684	140 842	149 420	152 503	156 540	2,6%

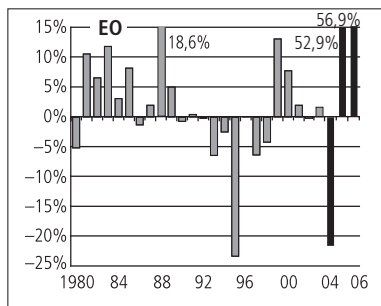
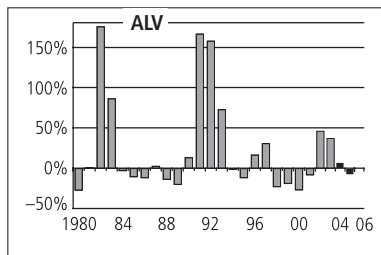
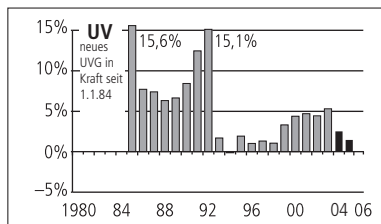
IV		1990	2000	2004	2005	2006	VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	4 412	7 897	9 511	9 823	9 904	0,8%
davon Beiträge Vers./AG		2 307	3 437	3 826	3 905	4 039	3,4%
davon Beiträge öff. Hand		2 067	4 359	5 548	5 781	5 730	-0,9%
Ausgaben		4 133	8 718	11 096	11 561	11 460	-0,9%
davon Renten		2 376	5 126	6 575	6 750	6 542	-3,1%
Rechnungssaldo		278	-820	-1 586	-1 738	-1 556	-10,4%
Kapital		6	-2 306	-6 036	-7 774	-9 330	20,0%
Bezüger/innen IV-Renten ³	Personen	164 329	235 529	282 043	289 834	298 684	3,1%

EL zur IV		1990	2000	2004	2005	2006	VR ¹
Ausgaben (= Einnahmen)	Mio. Fr.	309	847	1 197	1 286	1 349	4,9%
davon Beiträge Bund		69	182	266	288	291	1,3%
davon Beiträge Kantone		241	665	931	999	1 058	5,9%
Bezüger/innen	Personen, bis 1997 Fälle	30 695	61 817	85 370	92 001	96 281	4,7%

BV/2. Säule Quelle: BFS/BSV		1990	2000	2004	2005	2006	VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	32 882	50 511	48 093	...	...	4,3%
davon Beiträge AN		7 704	10 294	12 600	...	...	2,4%
davon Beiträge AG		13 156	15 548	18 049	...	...	10,1%
davon Kapitalertrag		10 977	16 552	13 971	...	...	5,0%
Ausgaben		15 727	31 605	35 202	...	...	3,8%
davon Sozialleistungen		8 737	20 236	24 664	...	...	9,1%
Kapital		207 200	475 000	491 900	...	...	5,1%
Rentenbezüger/innen	Bezüger	508 000	748 124	839 800	...	...	1,2%

KV Obligatorische Krankenpflegeversicherung OKPV		1990	2000	2004	2005	2006	VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	8 869	13 944	18 285	18 907	...	3,4%
davon Prämien (Soll)		6 954	13 442	18 069	18 554	...	2,7%
Ausgaben		8 417	14 056	17 446	18 375	...	5,3%
davon Leistungen		8 204	15 478	19 196	20 383	...	6,2%
davon Kostenbeteiligung		-801	-2 288	-2 835	-2 998	...	5,8%
Rechnungssaldo		451	-113	840	532	...	-36,7%
Kapital		...	7 122	8008	8 499	...	6,1%
Prämienverbilligung		332	2 545	3 170	3 202	...	1,0%

Veränderung der Ausgaben in % seit 1980



UV alle UV-Träger	1990	2000	2004	2005	2006	VR ¹
Einnahmen Mio. Fr.	4 181	5 993	6 914	7 297	...	5,5%
davon Beiträge der Vers.	3 341	4 671	5 385	5 842	...	8,5%
Ausgaben	3 043	4 547	5 364	5 444	...	1,5%
davon direkte Leistungen inkl. TZL	2 743	3 886	4 645	4 680	...	0,8%
Rechnungssaldo	1 139	1 446	1 551	1 853	...	19,5%
Kapital	11 195	27 483	33 563	35 884	...	6,9%

ALV Quelle: seco	1990	2000	2004	2005	2006	VR ¹
Einnahmen Mio. Fr.	776	6 450	4 802	4 805	...	0,1%
davon Beiträge AN/AG	648	6 184	4 341	4 346	...	0,1%
davon Subventionen	-	225	453	449	...	-0,8%
Ausgaben	492	3 514	7 074	6 683	...	-5,5%
Rechnungssaldo	284	2 935	-2 272	-1 878	...	-17,3%
Kapital	2 924	-3 157	-797	-2 675	...	235,7%
Bezüger/innen ⁴ Total	58 503	207 074	330 328	322 640	...	-2,3%

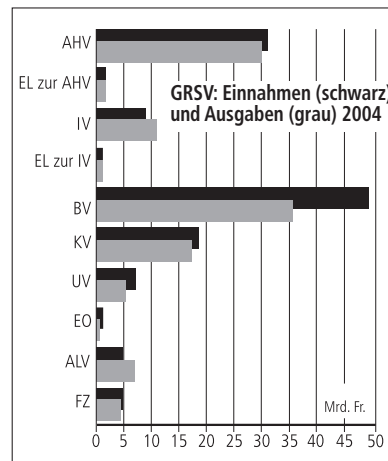
EO	1990	2000	2004	2005	2006	VR ¹
Einnahmen Mio. Fr.	1 060	872	957	1 024	999	-2,4%
davon Beiträge	958	734	818	835	864	3,5%
Ausgaben	885	680	550	842	1 321	56,9%
Rechnungssaldo	175	192	406	182	-321	-276,2%
Kapital	2 657	3 455	2 680	2 862	2 541	-11,2%

FZ	1990	2000	2004	2005	2006	VR ¹
Einnahmen geschätzt Mio. Fr.	3 049	4 517	4 823	4 920	...	2,0%
davon FZ Landw. (Bund)	112	139	128	125	...	-2,3%

Gesamtrechnung der Sozialversicherungen GRSV* 2004

Sozialversicherungszweig	Einnahmen Mio. Fr.	Veränderung 2003/2004	Ausgaben Mio. Fr.	Veränderung 2003/2004	Rechnungssaldo Mio. Fr.	Kapital Mio. Fr.
AHV (GRSV)	31 686	2,1%	30 423	1,5%	1 263	27 008
EL zur AHV (GRSV)	1 651	5,0%	1 651	5,0%	-	-
IV (GRSV)	9 511	3,3%	11 096	4,1%	-1 586	-6 036
EL zur IV (GRSV)	1 197	8,9%	1 197	8,9%	-	-
BV (GRSV) (Schätzung)	48 093	4,3%	35 202	3,8%	12 892	491 900
KV (GRSV)	18 285	7,3%	17 446	6,2%	840	8 008
UV (GRSV)	6 914	7,2%	5 364	2,4%	1 551	33 563
EO (GRSV)	880	1,9%	550	-21,7%	330	2 680
ALV (GRSV)	4 802	-18,6%	7 074	5,5%	-2 272	-797
FZ (GRSV) (Schätzung)	4 823	-0,1%	4 790	0,7%	33	...
Konsolidiertes Total (GRSV)	127 065	3,0%	114 015	3,3%	13 050	556 326

*GRSV heisst: Gemäss den Definitionen der Gesamtrechnung der Sozialversicherungen, die Angaben können deshalb von den Betriebsrechnungen der einzelnen Sozialversicherungen abweichen. Die Einnahmen sind ohne Kapitalwertänderungen berechnet. Die Ausgaben sind ohne Rückstellungs- und Reservenbildung berechnet.



Volkswirtschaftliche Kennzahlen

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Soziallastquote ⁵ (Indikator gemäss GRSV)	26,1	26,5	27,5	27,2	27,4	27,3
Sozialleistungsquote ⁶ (Indikator gemäss GRSV)	20,1	19,9	20,8	20,9	21,9	22,2

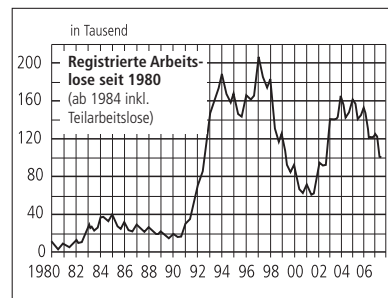
Arbeitslose

	Ø 2004	Ø 2005	Ø 2006	Mai 07	Juni 07	Juli 07
Ganz- und Teilarbeitslose	153 091	148 537	131 532	106 200	99 781	99 779

Demografie

Basis: Mittleres Szenario A-00-2005, BFS

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Jugendquotient ⁷	37,6%	33,5%	31,3%	32,1%	32,1%	31,7%
Altersquotient ⁷	25,0%	28,0%	33,5%	42,6%	48,9%	50,9%



1 Veränderungsrate zwischen den beiden letzten verfügbaren Jahren.
 2 Inkl. MWST (seit 1999) und Spielbankenabgabe (seit 2000).
 3 Vor der 10. AHV-Revision wurden Paar- und einfache Renten ausbezahlt. Für die Berechnung der BezügerInnen wurde die Anzahl Paarrenten, die es bis Ende 2000 gab, mit zwei multipliziert und zur Anzahl einfacher Renten addieren.
 4 Daten zur Arbeitslosigkeit finden Sie weiter unten.
 5 Verhältnis Sozialversicherungseinnahmen zum Bruttoinlandprodukt in %.

6 Verhältnis Sozialversicherungsleistungen zum Bruttoinlandprodukt in %.
 7 Jugendquotient: Jugendliche (0-19-Jährige) im Verhältnis zu den Aktiven.
 Altersquotient: Rentner/innen (>65-jährig) im Verhältnis zu den Aktiven.
 Aktive: 20-Jährige bis Erreichen Rentenalter (M 65 / F 65).

Quelle: Schweiz. Sozialversicherungsstatistik 2006 des BSV; seco, BFS.
 Auskunft: salome.schuepbach@bsv.admin.ch

Literatur

Familienfragen

Carsten Quesel, Fritz Oser (Hrsg.): **Die Mühen der Freiheit.** Probleme und Chancen der Partizipation von Kindern und Jugendlichen. 280 Seiten. 2007. Fr. 49.–. ISBN 10: 3-7253-0834-9. Verlag Rüegger, Zürich. Es fehlt in modernen Demokratien nicht an Klagen, dass es um das politische Interesse, das politische Wissen und die politische Einsatzbereitschaft der Jugendlichen nicht gut bestellt sei. Das gilt insofern als bedrohlich, weil der Bestand von Demokratien an Zustimmung und Engagement gebunden ist. Mit der Verankerung der Menschen- und Bürgerrechte in Verfassungen ist es nicht getan, sie müssen auch von Bürgerinnen und Bürgern aktiv wahrgenommen werden. Zu den Vorschlägen, dem Mangel an demokratischer Einmischung entgegenzuwirken, gehört auch die Forderung, dass mehr für die Partizipation von Kindern und Jugendlichen getan werden müsse. Bei näherem Hinsehen zeigt sich allerdings, dass der Begriff der Partizipation keineswegs einheitlich gebraucht wird. Das setzt sich darin fort, dass Formen und Verfahren ebenso umstritten sind wie die Zwecke und Ziele der Partizipation. Das Buch stellt sich dieser Problematik auf dreierlei Weise: Es enthält Beiträge zur Klärung des Partizipationsbegriffs, es liefert empirische Analysen zu den Einstellungen und zur Handlungsbereitschaft der jungen Generation und es bietet Anregungen für die politische Bildung und die Jugendpolitik.

Kitty Cassée: **Kompetenzorientierung: Eine Methodik für die Kinder- und Jugendhilfe.** Ein Praxisbuch mit Grundlagen, Instrumenten und Anwendungen. 319 Seiten. 2007. Fr. 48.–. ISBN 978-3-258-07157-2.

Haupt Verlag, Bern. Kitty Cassées Konzept der «Kompetenzorientierung» orientiert sich am sogenannten Kompetenzmodell, das in den Niederlanden – nach Vorläufern aus den USA – seit über 30 Jahren mit Erfolg zur Anwendung kommt. Die Autorin hat es für den deutschsprachigen Raum weiterentwickelt und in diesem Buch erstmals zusammengefasst. Die Methodik der Kompetenzorientierung stellt konkrete und einfach umsetzbare Instrumente und Verfahren bereit, damit die Alltagsbewältigung von Kindern, Jugendlichen und deren Eltern erleichtert und deren Entwicklungsprozesse gefördert werden können.

Das vorliegende Buch ist ein Handbuch für die Praxis. Es legt das Schwergewicht auf die Instrumente und die praktischen Anwendungen und stellt die theoretischen Bezüge bewusst in knapper und schematischer Form dar. Auf einer Website zum Buch werden Formulare, Arbeitsmaterialien, Checklisten etc. zum Downloaden zur Verfügung gestellt.

Sozialhilfe

Raymond Caduff: **Schweizer Sozialhilfe auf dem Prüfstand.** Eine kritische Analyse aus sozialetischer Perspektive. 182 Seiten. 2007. Fr. 38.–. ISBN 978-3-7253-0878-1. Verlag Rüegger, Zürich. Leistet die Sozialhilfe in der Schweiz menschenwürdige und sachgerechte Hilfe? Wie steht es mit ihrer inhaltlichen und organisatorischen Ausgestaltung? Diese und andere Fragen stehen im Zentrum dieser sozialetischen Analyse der schweizerischen Sozialhilfe. Anhand der einschlägigen sozialwissenschaftlichen und juristischen Referenzliteratur wird die gewachsene, vielgestaltige Wirklichkeit der Sozialhilfe in der Schweiz beschrieben. Die Arbeit bietet eine nüchterne

Bestandesaufnahme der Situation der schweizerischen sozialstaatlichen Regelungen und Strukturen. Auf der Grundlage der bekannten ethischen Prinzipien Personalität, Solidarität und Subsidiarität und der Gerechtigkeit wird die Sozialhilfe analysiert. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei der Beteiligungsgerechtigkeit, welche die Schwachstellen des heutigen Systems deutlich macht.

Die aus der Analyse entwickelten Reform-Anregungen bieten eine konstruktive Perspektive für die Verbesserung des sozialstaatlichen Handelns. Angesprochen sind die verschiedenen Akteurinnen und Akteure bei Bund, Kantonen, Gemeinden und privaten Institutionen.

Gleichstellung

Elena Folini: **Das Ende der gläsernen Decke.** Die Entwicklung der Geschlechtergleichstellung am Beispiel eines Dienstleistungsunternehmens. 321 Seiten. 2007. Fr. 48.–. ISBN 978-3-258-07026-1. Haupt Verlag, Bern.

Die gläserne Decke bezeichnet die für Frauen kaum durchdringbare Decke zwischen mittlerem und oberem Management von Unternehmen. Obwohl Frauen fast die Hälfte der Arbeitskräfte sowie der Hochschulabsolvierenden stellen, sind sie in oberen Managementpositionen nach wie vor untervertreten. Aus volks- und betriebswirtschaftlicher Sicht bedeutet die Existenz der gläsernen Decke eine Verschwendung von Humanressourcen.

Elena Folini zeigt, dass Chancengleichheit nur durch direkte Mitsprache der Mitarbeitenden im Unternehmen erreicht werden kann. Partizipation ermöglicht einen fundamentalen Lernprozess, der eine Veränderung kognitiver und normativer Regeln und Routinen zur Folge hat.