

Bildung ist mehr als Schule

Grundzüge einer kinderrechtsorientierten Bildungsverfassung Schweiz

Michael Marugg, Vorstandsmitglied MERS://humanrights.ch

I. Ausgangspunkt

In der Schweiz findet eine rege bildungspolitische Debatte über Hochschul-, Berufsbildungs- und Volksschulreformen statt. Auf nationaler Ebene wird derzeit eine Neuordnung der Bildungsartikel in der Bundesverfassung diskutiert. Die Kinderrechte blieben in diesen Debatten bisher ausgeblendet. Hier wird der Frage nachgegangen, wie ein zeitgemässes Bildungsrecht auf Verfassungsebene aus der Sicht der Kinderrechtskonvention ausgestaltet werden müsste.

Besonders wichtig wären eine Aufwertung ausserschulischer und informeller Bildungsräume, bessere Durchlässigkeit und Vernetzung von Bildungsräumen, Förderung der Frühpädagogik und die Verlagerung der Diskussion von Bildungsstrukturen auf Bildungsziele.

II. Kinderrechte im Bildungsbereich

Unter „Kinderrechte“ werden die spezifische Menschen- und Grundrechte verstanden, die für Personen bis zum vollendeten 18. Altersjahr gelten. Für eine Bildungsverfassung aus kinderrechtlicher Sicht steht die Kinderrechtskonvention im Vordergrund. Sie wird von Rechtsquellen gestützt, die von der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte über zahlreiche Menschenrechtsvereinbarungen der UNO, den UNESCO-Kodex des Bildungsrechts bis zu regionalen Rechtsinstrumenten des Europarates und der Europäischen Union reichen.

III. Das Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes

Artikel 28

(1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht des Kindes auf Bildung an; um die Verwirklichung dieses Rechts auf der Grundlage der Chancengleichheit fortschreitend zu erreichen, werden sie insbesondere

- a) den Besuch der Grundschule für alle zur Pflicht und unentgeltlich machen;
- b) die Entwicklung verschiedener Formen der weiterführenden Schulen allgemein bildender und berufsbildender Art fördern, sie allen Kindern verfügbar und zugänglich machen und geeignete Massnahmen wie die Einführung der Unentgeltlichkeit und die Bereitstellung finanzieller Unterstützung bei Bedürftigkeit treffen;
- c) allen entsprechend ihren Fähigkeiten den Zugang zu den Hochschulen mit allen geeigneten Mitteln ermöglichen;
- d) Bildungs- und Berufsberatung allen Kindern verfügbar und zugänglich machen;
- e) Massnahmen treffen, die den regelmässigen Schulbesuch fördern und den Anteil derjenigen, welche die Schule vorzeitig verlassen, verringern.

(2) Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Massnahmen, um sicherzustellen, dass die Disziplin in der Schule in einer Weise gewahrt wird, die der Menschenwürde des Kindes entspricht und im Einklang mit diesem Übereinkommen steht.

(3) Die Vertragsstaaten fördern die internationale Zusammenarbeit im Bildungswesen, insbesondere um zur Beseitigung von Unwissenheit und Analphabetentum in der Welt beizutragen und den Zugang zu wissenschaftlichen und technischen Kenntnissen und modernen Unterrichtsmethoden zu erleichtern. Dabei sind die Bedürfnisse der Entwicklungsländer besonders zu berücksichtigen.

Artikel 29

- (1) Die Vertragsstaaten stimmen darin überein, dass die Bildung des Kindes darauf gerichtet sein muss,
- a) die Persönlichkeit, die Begabung und die geistigen und körperlichen Fähigkeiten des Kindes voll zur Entfaltung zu bringen;
 - b) dem Kind Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten und den in der Charta der Vereinten Nationen verankerten Grundsätzen zu vermitteln;
 - c) dem Kind Achtung vor seinen Eltern, seiner kulturellen Identität, seiner Sprache und seinen kulturellen Werten, den nationalen Werten des Landes, in dem es lebt, und gegebenenfalls des Landes, aus dem es stammt, sowie vor anderen Kulturen als der eigenen zu vermitteln;
 - d) das Kind auf ein verantwortungsbewusstes Leben in einer freien Gesellschaft im Geist der Verständigung, des Friedens, der Toleranz, der Gleichberechtigung der Geschlechter und der Freundschaft zwischen allen Völkern und ethnischen, nationalen und religiösen Gruppen sowie zu Ureinwohnern vorzubereiten;
 - e) dem Kind Achtung vor der natürlichen Umwelt zu vermitteln.

(2) Dieser Artikel und Artikel 28 dürfen nicht so ausgelegt werden, dass sie die Freiheit natürlicher oder juristischer Personen beeinträchtigen, Bildungseinrichtungen zu gründen und zu führen, sofern die in Absatz 1 festgelegten Grundsätze beachtet werden und die in solchen Einrichtungen vermittelte Bildung den von dem Staat gegebenenfalls festgelegten Mindestnormen entspricht

IV. Eine Bildungsverfassung aus kinderrechtlicher Sicht

1. Ein Recht auf Bildung für Kinder und Jugendliche

1.1. Begriff und Geschichte

Dem Recht auf Bildung kommt im Sinne eines klassischen Freiheitsrechtes eine Abwehrfunktion gegenüber staatlichen Eingriffen in die individuelle Bildungsfreiheit zu¹. Im Sinne eines Sozialrechts verpflichtet es den Staat, mit einem Leistungsangebot aktiv zu handeln². Diese dogmatisch-ideologische Unterscheidung hat an praktischer Bedeutung verloren, seit sich im juristischen Diskurs der Grundsatz der Unteilbarkeit der Menschenrechte durchgesetzt hat³. Nach diesem Verständnis richtet sich das Recht auf Bildung mit programmatischer Funktion an die Entscheidungsträger in politischen Systemen und enthält in Teilaspekten auch Entscheidungregeln für konkrete Sachverhalte.

Im schweizerischen Verfassungsrecht scheiterte 1978 die Einführung eines allgemeinen Grundrechts auf Bildung so knapp am Ständemehr, dass die rechtspolitische Diskussion offen bleiben musste. Rund 20 Jahre später führte die vorsichtig reformierende Nachführung der Bundesverfassung beim Recht auf Bildung zu zwei Ergebnissen. Der klassische Anspruch auf „ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht“ wurde mit Artikel 19 als kleines Sozialrecht⁴ ins Kapitel über die Grundrechte eingefügt und ein allgemeiner Bildungsförderungsauftrag als Sozialziel in Artikel 41 Absatz 1 lit. f formuliert.

Damit bleibt das verfassungsmässige Recht auf Bildung hinter den tatsächlichen und rechtspolitischen Entwicklungen zurück. Staaten, die im scharfen, globalen Wettbewerb der Wissensgesellschaften mithalten wollen, messen der Bildungspolitik eine hohe strategische Bedeutung bei⁵. Die Schweiz reagiert mit grundlegenden Reformen in den Systemen der Hochschul- und Berufsbildung. Der Reformdruck hat die Grundschule erfasst und wird vor- und ausserschulische Bildungsräume nicht unberührt lassen. Die grund- und menschen-

¹ Sog. negative Freiheitsrechte oder Menschenrechte der ersten Generation

² Sog. positive Freiheitsrechte oder Menschenrechte der zweiten Generation

³ Der Vertragstext der Kinderrechtskonvention selber spiegelt den Grundsatz der Unteilbarkeit.

⁴ Bigler-Eppenberger, St. Galler Kommentar zu Art. 41 BV Rz 67

⁵ Bundeskanzlei, Herausforderungen 2003 – 2007, Trendentwicklungen und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik, S. 47ff.

rechtlich geschützten individuellen Bildungsrechte müssen im Gleichschritt mit diesen strukturorientierten Reformen gestärkt werden. So haben einzelne Kantone in ihren neuen Verfassungen ein Recht auf Bildung verankert⁶. Sodann ist am 26. März 1997 das Übereinkommen über die Rechte des Kindes für die Schweiz in Kraft getreten. Darin erkennen die Vertragsstaaten in Artikel 28 KRK ein Recht des Kindes auf Bildung an. Diese normative Verfestigung des Rechts auf Bildung sollte in einer konsequenten Weiterführung der Verfassungsentwicklung heute in ein Recht auf Bildung für Kinder und Jugendliche im Grundrechtsteil der Verfassung münden.

1.2. Kinder und Jugendliche als Träger eines Rechts auf Bildung

Die Kinderrechtskonvention gilt gemäss Artikel 1 für jeden Menschen, der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat. Für eine verfassungsmässige Umsetzung des Bildungsrechts erweist sich eine zu enge Anlehnung an diese Definition als unzweckmässig⁷. Eine Umschreibung der Rechtsträger mit „Kinder und Jugendliche“ greift den Grundgedanken von Artikel 11, Artikel 41 oder Artikel 67 BV auf⁸. Die dort verankerte Unterscheidung zwischen Kindern und Jugendlichen soll vor allem ausdrücken, dass die Förderung altersgerecht zu erfolgen hat⁹. Eine förmliche Fixierung auf die Altersgrenze 18 gemäss KRK würde Altersgruppen ausgrenzen, die gerade im Ausbildungsbereich auch heute schon anerkanntermassen besonders gefördert werden. Dagegen wären im Unterschied zum 1973 abgelehnten Bildungsartikel mit dieser Lösung die Erwachsenen nicht erfasst.

1.3. Der Gegenstand des Rechts auf Bildung für Kinder und Jugendliche

In welchen Lebenssachverhalten spielt das Recht auf Bildung für Kinder und Jugendliche eine Rolle? Ein Blick über die Schweizergrenze heraus zeigt eine bemerkenswerte Konvergenz des pädagogisch-bildungspolitischen und des juristischen Diskurses.

Unter dem Stichwort „Bildung ist mehr als Schule“ geht die bildungspolitische Entwicklung entschieden in eine Richtung, die von einem lebenslangen Bildungsprozess des einzelnen Menschen ausgeht. Für diesen Prozess hat der Bildungsraum Schule für Kinder und Jugendliche eine bestimmte aber keine ausschliessliche Funktion. Paradigmatisch lautet das Bildungsverständnis der sog. Leipziger Thesen¹⁰:

„Bildung ist der umfassende Prozess der Entwicklung und Entfaltung derjenigen Fähigkeiten, die Menschen in die Lage versetzen zu lernen, Leistungspotenziale zu entwickeln, zu handeln, Probleme zu lösen und Beziehungen zu gestalten. Junge Menschen in diesem Sinne zu bilden, ist nicht allein Aufgabe der Schule. Gelingende Lebensführung und soziale Integration bauen ebenso auf Bildungsprozesse in Familien, Kindertageseinrichtungen, Jugendarbeit und der beruflichen Bildung auf. Auch wenn der Institution Schule ein zentraler Stellenwert zukommt, reicht Bildung jedoch weit über Schule hinaus.“

Dieses subjektbezogene und institutionsunabhängige Bildungsverständnis liegt im menschenrechtlichen Kontext auch dem Bildungsrecht der KRK zugrunde. Nach dem

⁶ Kanton Aargau § 28 (für Kinder); Kanton Jura § 40; Kanton Basel-Landschaft § 17; Kanton Zürich Art. 14

⁷ Vgl. Sax/Hainzl, Verfassungsrechtliche Umsetzung, S. 69f.

⁸ Art. 11: „Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und Förderung ihrer Entwicklung“; Art. 41 f und g bezüglich Sozialziele für „Kinder und Jugendliche“, Art. 67 bezüglich ausserschulische Arbeit mit „Kinder und Jugendlichen“.

⁹ Ehrenzeller, St. Galler Kommentar zu Art. 11 BV, Rz 7

¹⁰ Bundesjugendkuratorium, Sachverständigenausschuss für den 11. Kinder- und Jugendbericht, Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe: Bildung ist mehr als Schule, Leipziger Thesen zur aktuellen bildungspolitischen Debatte, Juli 2002

Verständnis der Allgemeinen Bemerkung I zu Artikel 29 der Kinderrechtskonvention geht Bildung weit über die formale Schulbildung hinaus. Sie umfasst das breite Spektrum der Lebenserfahrungen und Lernprozesse, die Kinder in die Lage versetzen, einzeln oder gemeinsam ihre Persönlichkeit, ihre Begabungen und ihre Fähigkeiten zu entfalten und ein erfülltes und befriedigendes Leben innerhalb der Gesellschaft zu führen¹¹.

Aus dieser Sicht verliert die klassische Unterscheidung zwischen ausserschulischer, schulischer und beruflicher Bildung an Bedeutung. An ihre Stelle tritt eine Orientierung nach formalen, non-formalen und informellen Bildungsprozessen¹². Formale Bildung findet in Institutionen des Bildungssystems im engeren Sinn statt, insbesondere in Schule, Berufslehre und Hochschule. Als non-formale Bildung gilt jede Form organisierter Bildung und Erziehung, die generell freiwilliger Natur ist und Angebotscharakter hat. Als informelle Bildung gelten alle bewussten oder unbewussten Formen des praktizierten Lernens ausserhalb formalisierter Lernveranstaltungen. Es geht um Selbstlernen in unmittelbaren Zusammenhängen des Lebens und des Handelns. Räume informeller Bildung sind lebensweltliche Zusammenhänge und die (soziale) Umwelt der Bildungsakteure.

2. Bildungsziele

Dieses weit greifende Grundverständnis zum Recht auf Bildung muss sich auch im Rechtssystem ausdrücken. Dies lenkt das Interesse auf Bildungsziele. Sie richten die diversifizierten Bildungsräume auf gemeinsame inhaltliche Bezugspunkte aus. Die in der Kinderrechtskonvention und im internationalen Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte formulierten Bildungsziele gelten generell und nicht nur für die schulische Bildung. Sie sind mit anderen Worten auch für Bildungsprozesse relevant, die ausserschulisch oder – mit Begriffen aus der bildungspolitischen Debatte - als informelle und non-formale Bildung stattfinden. Jede Form der öffentlichen, privaten, schulischen oder ausserschulischen Bildung muss sich auf diese Bildungsziele ausrichten. Derzeit fehlen in der Bundesverfassung aber Bildungsziele, die dieser übergreifenden Sicht entsprechend formuliert sind.

Wie immer der konkrete Wortlaut von Bildungszielen auch lauten mag, die Debatte dazu zeigt übereinstimmend in folgende Richtungen. Bildungsziele sollen über die kognitiven Fähigkeiten und die elementaren Kulturtechniken wie Lesen, Schreiben und Rechnen hinaus reichen. Sie sollen insbesondere auch die künstlerischen, handwerklichen, physischen und sozialen Fähigkeiten von Kindern und Jugendlichen erschliessen. Bildungsziele sollen ferner auf grundlegende Werte im individuellethischen, sozialetischen und staatsbürgerlichen Bereich ausgerichtet sein.

Schon der Aufbau des eidgenössischen Bildungsrechtes im 19. Jahrhundert wurde nicht nur wirtschaftlich, sondern ausgeprägt auch staatsbürgerlich begründet. Nach herrschender Auffassung setzte die gedeihliche Entwicklung des demokratischen Rechtsstaats die Mitwirkung gebildeter BürgerInnen voraus. Die Bildungsziele internationaler Menschenrechtsvereinbarungen stehen in derselben Tradition. Sie richten sich im globalen Kontext allerdings auf die Friedensziele der Charta der Vereinten Nationen. National ausgerichtete Bildungsziele müssen daher um diese internationale Dimension ergänzt werden.

¹¹ CRC/GC/2001/1, 17. April 2001, Ziff. 2

¹² Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung, Konzeptionelle Grundlagen für einen Nationalen Bildungsbericht – Non-formale und informelle Bildung im Kindes und Jugendalter.

3. Das Recht auf unentgeltlichen und ausreichenden Grundschulunterricht als Ausgangspunkt

3.1 Grundsatz

Der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht garantiert einen Kern des Bildungsrechts für Kinder und Jugendliche. Er umfasst gemäss gefestigter Praxis zu Artikel 19 BV staatliche Leistungspflichten. Für die Interpretation kann die „Allgemeine Bemerkung 13“ zum internationalen Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte beigezogen werden¹³. Diese strukturiert den Inhalt des Anspruchs mit den Merkmalen der „Verfügbarkeit“, „Zugänglichkeit“, „Annehmbarkeit“ und „Anpassbarkeit“ von Bildung¹⁴.

3.2. Das Recht auf Bildung reicht über die Grundschule hinaus

Diesem Grundsatz entsprechend ist das für Kinder und Jugendliche relevante Bildungsrecht in Bund und Kantonen heute primär auf die Grundschule und allenfalls die erste nachobligatorische Phase ausgerichtet.

Eine zeitgemässe Bildungsverfassung aus kinderrechtlicher Sicht muss dem Recht auf Bildung aber wesentlich mehr Inhalt geben. Die Kinderrechtskonvention versteht „Bildung“ umfassend und schliesst insbesondere non-formale und informelle Bildungsräume ein. Eine kinderrechtsorientierte Bildungsverfassung unterstützt den Bildungsprozess von Kindern und Jugendlichen unabhängig vom Bildungsort. Im Lichte dieser Entwicklung ist Artikel 19 BV heute zu eng formuliert. Auf rechtspolitisch nötige Erweiterungen wird im Folgenden hingewiesen.

4. Das Recht auf Bildung in der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung

Für die vor- und ausserschulische, familienergänzende Kinderbetreuung ist der Förderbedarf inzwischen anerkannt¹⁵. Dabei steht freilich eine an Bedürfnissen der Eltern bezüglich der Vereinbarkeit von Beruf und Familie orientierte Förderung im Vordergrund¹⁶. Noch weitgehend vernachlässigt wird die Umsetzung neuerer Erkenntnisse über die (früh)pädagogische Bedeutung der familien- und schulergänzenden Betreuung.

Ausgangspunkt kann Artikel 302 ZGB über den Inhalt der elterlichen Erziehungspflicht sein. Danach haben Eltern die körperliche, geistige und sittliche Entfaltung des Kindes zu fördern und zu schützen. Die Bildungsziele der Kinderrechtskonvention treffen hier auf eine Schnittstelle ins Familienrecht. Diese familienrechtlichen Bildungs- oder Erziehungsziele verlieren sich in den ausserfamilialen Betreuungsformen rasch. Für bewilligungspflichtige Angebote wie Krippen oder Horte verlangt die Pflegekinderverordnung eine für die „körperliche und geistige Entwicklung förderliche Betreuung“ (Art. 15 Abs. 1 lit. a PAVO). Eine pädagogisch-konzeptionelle Umsetzung dieser Kriterien dürfte im kantonalen Bewilligungs- und Aufsichtswesen weitgehend fehlen. Die Anerkennungsrichtlinien des Schweizerischen Krippenverbandes verlangen ein schriftliches Betriebskonzept, das pädagogische Grundsätze enthalten muss. Die Übernahme dieser Anforderung in die Richtlinien über die Bewilligung von Kinderkrippen im Kanton Zürich dürfte eher die Ausnahme sein.

¹³ E/C.12/1999/10 vom 8. Dezember 1999

¹⁴ E/C.12/1999/10, Ziff. 6: „availability“, „accessability“, „acceptability“, „adaptability“

¹⁵ Bundesgesetz zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung

¹⁶ Vgl. aber die Entwicklung in Deutschland

5. Das Recht auf Freizeit und Spiel

Die Kinderrechtskonvention hält unter Artikel 31 die wenig beachteten, pädagogisch und bildungspolitisch aber zentrale Rechte von Kindern und Jugendlichen auf Ruhe, Freizeit, Spiel, aktive Erholung und Teilnahme am kulturellen und künstlerischen Leben fest¹⁷, kurz und mit vielen Unschärfen zum Recht auf Freizeit und Spiel zusammengefasst.

Mit dem Begriffspaar „Ruhe und Freizeit“ greift die Kinderrechtskonvention zunächst das Recht auf Erholung und Freizeit in der Tradition von Artikel 24 der Allgemeinen Menschenrechtserklärung oder Artikel 7 lit. d des internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte auf¹⁸. In diesem Zusammenhang steht die Abgrenzung gegenüber den Belastungen aus Erwerbsarbeit im Vordergrund. Für Kinder und Jugendliche werden Schutzansprüche in den Bereichen der Kinderarbeit, der Berufslehre und der obligatorischen Bildung begründet.

Eine ganz eigene Bedeutung und zusätzliche Dimension erhält Artikel 31 KRK mit den beiden Begriffspaaren „Spiel und aktive Erholung“ sowie „freie Teilnahme am kulturellen und künstlerischen Leben“. Sowohl die Entstehungsgeschichte als auch die Folgearbeiten des Kinderrechtsausschusses begründen für diese Begriffspaare einen Zusammenhang mit den Bildungsartikeln 28 und 29 der KRK¹⁹. Die Begriffe Spiel, aktive Erholung, freie Teilnahme am kulturellen und künstlerischen Leben zielen nicht auf das traditionelle Erholungs- und Freizeitverständnis der Erwachsenenwelt²⁰, sondern auf die Kinder- und Jugendpädagogik. Diese erkennt im freien Spiel und in aktiver Erholung wichtige Phasen im Bildungsprozess, in denen selbstbestimmte und -gesteuerte Lernerfahrungen möglich werden. Diese Sichtweise hat in der aktuellen bildungspolitischen Diskussion unter dem Begriff der informellen Bildung neue Relevanz erhalten.

In der Erwachsenen- und der beruflichen Weiterbildung stossen informelle Bildungsprozesse auf wachsendes Interesse. Von ganz anderer Seite, nämlich aus der Entwicklungszusammenarbeit kommen pädagogische Konzepte, die sich aus einem Grundschulnotstand heraus wesentlich auf selbstgesteuerte Bildungsprozesse von Kindern und Jugendlichen stützen. Neue Aufmerksamkeit erhält die informelle Bildung aus der Beobachtung, dass die schulische Vermittlung eines festen Wissenskanons bei abnehmender „Halbwertszeit“ aktueller Wissensbestände schwierig wird. Daraus wird beispielsweise geschlossen, dass für alle Kinder und Jugendliche die Kompetenz zur selbständigen Erschließung von Wissensquellen chancengleich gefördert werden muss.

Die selbstgesteuerte Bildungserfahrung hat im Frühbereich bis zum Einsetzen des formalen Grundschulunterrichts besondere Bedeutung. Das Recht auf Bildung mündet hier beispielsweise in den Anspruch, Sozial- und Lebensräume so zu gestalten, dass sie für das Kind eine anregende Lernumgebung sind und Möglichkeiten für realitätsnahe Eigenerfahrungen schaffen. Das kann sich von der Raumplanung über das Bauen bis auf die pädagogischen Konzepte der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung auswirken. Dabei gelten die

¹⁷ Die Vertragsstaaten erkennen das Recht des Kindes auf Ruhe und Freizeit an, auf Spiel und altersgemässe aktive Erholung sowie auf freie Teilnahme am kulturellen und künstlerischen Leben.

Die Vertragsstaaten achten und fördern das Recht des Kindes auf volle Beteiligung am kulturellen und künstlerischen Leben und fördern die Bereitstellung geeigneter und gleicher Möglichkeiten für kulturelle und künstlerische Betätigung sowie für aktive Erholung und Freizeitbeschäftigung.

¹⁸ In den englischen Originaltexten wird diese Verbindung viel deutlicher, indem in allen drei Rechtsinstrumenten konsequent von „rest and leisure“ gesprochen wird.

¹⁹ Detrick, Commentary, S. 547 und S. 551

²⁰ Lamprecht/Stamm, Die soziale Ordnung der Freizeit, Seismo Verlag 1994

Anforderungen des Rechts auf Bildung hinsichtlich Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Annehmbarkeit und Adaptierbarkeit auch für die informelle Bildung.

6. Das Recht auf ausserschulische Kinder- und Jugendbildung

Heute kann der Bund aufgrund von Artikel 67 Absatz 2 BV die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen unterstützen. Ein Blick in die Zeitgeschichte der Jugendförderungspolitik des Bundes erhellt die inhaltliche Bedeutung dieser Bestimmung. Sie wird seit der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts mit eigentlich bemerkenswerten Ergebnissen und Wirkungen entwickelt²¹.

Ein Eckpunkt ist das 1989 in Kraft getretene Bundesgesetz zur Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit (JFG). Das Bundesrecht konkretisierte die ausserschulische Jugendarbeit in zwei Richtungen. Einerseits soll eine eidgenössische Kommission für Jugendfragen mit einem generellen, konsultativen jugendpolitischen Mandat arbeiten (Art. 3 JFG). Andererseits liegt der klare Schwerpunkt bei der Förderung der Jugendorganisationen, ihrer Verbände und deren Arbeit. Gemäss Artikel 2 JFG vermittelt ausserschulische Jugendarbeit Kindern und Jugendlichen Gelegenheit zur Persönlichkeitsentfaltung sowie zur Wahrnehmung staatspolitischer und sozialer Verantwortung durch aktive Mitarbeit in Jugendorganisationen, beispielsweise durch Übernahme von leitenden, betreuenden oder beratenden Funktionen.

Die heutige Interpretation und Praxis zum JFG definieren unverzichtbare Minimalelemente der ausserschulischen Jugendarbeit, aber nicht den ganzen Problembereich. Im Umkreis zu diesem Kern sind die rechtspolitischen und tatsächlichen Entwicklungen weitergegangen.

- 1997 hat die Schweiz das Übereinkommen über die Rechte der Kinder ratifiziert. Ihr Förderauftrag gilt auch für jüngere Altersgruppen, als unter dem sozial-psychologischen Begriff „Jugend“ verstanden wird.
- mit Artikel 67 Absatz 2 der neuen Bundesverfassung von 1998 wurde die bisherige Praxis zum JFG mit einer ausdrücklichen verfassungsmässigen Grundlage unterlegt. Sie erweitert den bisherigen Anknüpfungsbegriff „ausserschulische Jugendarbeit“ zur „ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen“.
- Das JFG hinkt dem jüngeren Konzept von Artikel 67 Absatz 2 BV hinterher. Die dominante Ausrichtung des JFG auf die aktive Mitarbeit in Jugendorganisationen droht an der offenen Jugendarbeit mit nicht organisierten Jugendlichen vorbei zu gehen. Auch das Alterssegment der Kinder kann mit den klassischen Methoden der ausserschulischen Verbandsjugendarbeit nur beschränkt gefördert werden. Auf der Ebene der Jugendförderungsverordnung sind wohl Anpassungen vorgenommen worden. Diese gingen allerdings im Widerspruch zur Kinderrechtskonvention zumindest finanziell zu Lasten der klassischen Jugendverbandsarbeit.
- Auch der Begriff ausserschulische „Jugendarbeit“ sollte geändert werden. Das österreichische Bildungswesen spricht in diesem Zusammenhang von ausserschulischer „Jugenderziehung“. In Deutschland hält beispielsweise § 1 des Gesetzes zur Förderung der ausserschulischen Jugendbildung des Landes Baden-Württemberg (Jugendbildungsgesetz, JBG) fest „die ausserschulische Jugendbildung ist ein eigenständiger und gleichberechtigter Teil des gesamten Bildungswesens. Sie richtet sich in der Regel an junge Menschen bis zum 27. Lebensjahr. Ihre Förderung und Entwicklung ist eine öffentliche Aufgabe“.

²¹ 1972: erster Jugendförderungskredit; 1978 Einsetzung der Eidgenössischen Kommission für Jugendfragen; 1989: Bundesgesetz zur Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit; 1998: Artikel 67 BV

7. Das Recht auf Elternbildung

Gemäss Artikel 18 der Kinderrechtskonvention sind Eltern bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Nach Art. 67 Abs. 1 BV tragen Bund und Kantone bei der Erfüllung ihrer Aufgaben den besonderen Förderungs- und Schutzbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen Rechnung. Die unter Art. 67 Abs. 2 geregelte Förderung der Erwachsenenbildung ist in der Verfassungssystematik auf diesen Kinder- und Jugendartikel ausgerichtet. Damit ist die Elternbildung zwar angesprochen aber nicht deutlich genug festgehalten.

Die ausserfamilialen Institutionen des Bildungswesens beklagen sich zunehmend, ihren Auftrag aufgrund vorgelagerter sozialer Probleme nicht mehr erfüllen zu können. Eltern müssen daher stärker unterstützt werden, damit sie ihre Erziehungs- und Bildungsaufgabe im wachsenden Druck wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Veränderungen gut wahrnehmen können. Die Elternarbeit ist dabei auf die umfassenden Bildungsziele der Kinderrechtskonvention auszurichten und nicht nur auf berufliche Karrierechancen der Kinder.

8. Eckpunkte einer Bildungsverfassung aus kinderrechtlicher Sicht

1. Das Recht auf Bildung für Kinder und Jugendliche

Kinder und Jugendliche haben ein Recht auf Bildung.

2. Bildungsziele

Die Bildung des Kindes muss darauf gerichtet sein,

- seine physische, geistige und sittliche Persönlichkeit mit allen Begabungen ganzheitlich zur Entfaltung zu bringen;
- die grundlegenden Werte eines auf die Menschenrechte, Grundfreiheiten und demokratischen Rechtsstaates ausgerichteten Zusammenlebens zu vermitteln;
- die elementaren Kulturtechniken und ein Grundwissen zu vermitteln;
- das Kind zu einem selbständigen und einem sozial, kulturell und der Umwelt gegenüber verantwortungsbewussten Leben in einer freien Gesellschaft zu befähigen.

3. Das Recht auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht

Der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht ist gewährleistet.

Bund und Kantone fördern die Bildung von Kindern und Jugendlichen ausserhalb der Schule und den Zugang zu entsprechenden Einrichtungen mit geeigneten Massnahmen.

4. Das Recht auf Freizeit und Spiel

Kinder und Jugendliche haben ein Recht auf Spiel, Freizeit und Teilnahme am kulturellen Leben.

Bund und Kantone fördern mit geeigneten Massnahmen altersgerechte Angebote und deren Nutzung.

5. Das Recht auf ausserschulische Kinder- und Jugendbildung

Der Bund fördert die ausserschulische Kinder- und Jugendbildung in organisierten Gruppen oder offenen Formen.

6. Ein Recht auf Elternbildung

Der Bund kann Grundsätze über die Elternbildung erlassen und diese fördern.