



Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen
Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse
Commissione federale per l'infanzia e la gioventù
Cumissiuun federala per uffants e giuvenils

Bundesamt für Sozialversicherung
Effingerstrasse 20
3003 Bern
Tel.: 031 322 92 26
Fax: 031 322 92 73
e-mail : ekkj-cfej@bsv.admin.ch
Ref.: 946.5

Bundesamt für Kultur
Hallwylstrasse 15
3003 Bern

Bern, den 3. November 2005

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Berichtes des Bundesrats über die Situation der Fahrenden in der Schweiz

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ hat den Vorentwurf des Berichtes des Bundesrats über die Situation der Fahrenden in der Schweiz mit Interesse zur Kenntnis genommen und bedankt sich für die Einladung zur Vernehmlassung. Unsere Stellungnahme konzentriert sich auf den Teilbericht I (Auswirkungen einer allfälligen Ratifizierung des ILO Übereinkommens 169 über eingeborene und in Stämmen lebende Völker) und insbesondere auf die Bereiche der Beschäftigung, Schul- und Berufsbildung fahrender Kinder und Jugendlicher.

1. Beschäftigungsverbot

Der Bericht suggeriert, Eltern mit fahrender Lebensweise würden ihre Kinder regelmässig in Übertretung geltender Kinderarbeitsverbote beschäftigen (Ziffer 5.4.3.1, S. 32). Er mündet in die zusammenfassende Feststellung, die Beschäftigungspraxis fahrender Eltern missachte Kinderarbeitsverbote generell und stünde einer Ratifizierung des ILO-Übereinkommens 169 entgegen (Ziffer 6, S. 55). Demgegenüber weisen wir im Folgenden darauf hin, dass weder die im Bericht erwähnten Fakten noch die Rechtslage den Schluss zulassen, die Beschäftigungspraxis fahrender Eltern, das Arbeitsgesetz oder die ILO Übereinkommen 138 und 182 stünden einer Ratifizierung des ILO-Übereinkommens 169 entgegen. Wir empfehlen, den Bericht in folgenden Punkten zu überarbeiten und zu ergänzen.

- Fakten

Zur tatsächlichen Beschäftigungssituation der Kinder fahrender Eltern entnehmen wir dem Berichtsentwurf 3 Kernaussagen:

- Kinder fahrender Eltern werden „regelmässig vor Abschluss der obligatorischen Schulzeit in die wirtschaftliche Erwerbstätigkeit der Familie einbezogen“ (S. 32).
- „Kinder von Fahrenden arbeiten häufig schon bevor sie 13 Jahre alt sind“ (S. 34).
- Bestimmte Tätigkeiten der Fahrenden könnten unter die Kategorie untersagter, gefährlicher Arbeiten fallen (S. 34).

Von einem Bericht über die Situation der Fahrenden in der Schweiz erwarten wir gründlichere Recherchen und besser belegte Aussagen. Dies besonders dann, wenn gestützt darauf Schlüsse gezogen werden, die unterschwellig bis zur Missachtung des ILO-Übereinkommens 182 über die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit reichen (S. 55). Immerhin richtet sich dieses Übereinkommen gegen schwerwiegende Sachverhalte wie Sklaverei, Kinderhandel, Schuldknechtschaft, Prostitution, oder Drogenhandel.



Der EKKJ liegen keine Informationen vor, die Schlussfolgerungen dieser Art stichhaltig begründen könnten. Wir gehen davon aus, dass nur eine verhältnismässig kleine Anzahl schulpflichtiger Kinder regelmässig und dauerhaft mit ihren fahrenden Eltern unterwegs ist und dass sie in Einzelfällen nicht häufiger zu unzulässiger Arbeit herangezogen werden als Kinder sesshafter Eltern, z.B. in der Landwirtschaft.

Der Bericht müsste die Beschäftigungssituation von Kindern fahrender Eltern zahlenmässig genauer beschreiben. Sodann wären genauere Angaben über die tatsächliche Beschäftigungsart nötig. Schliesslich müssen Angaben über die unzulässige Beschäftigung von Kindern gemacht werden (Arbeitsinspektorate, Kinderschutzbehörden, Auskünfte von Fahrenden). Soweit entsprechende Daten fehlen, müssen sie erhoben werden.

- **Rechtslage**

Im vorliegenden Kontext kann der Schutz kollektiver Rechte im Sinne des ILO-Übereinkommens 169 und der Schutz individueller Menschenrechte im Sinne der Kinderrechtskonventionen in einem Spannungsverhältnis stehen.

Zunächst stellt sich das ILO-Übereinkommen 169 selber in den Dienst der Menschenrechte (Präambel, Artikel 3). Zur Konfliktlösung postuliert es Moderations- und Unterstützungsprozesse. Gemäss Artikel 8 Absatz 2 haben indigene Völker das Recht, „ihre Bräuche und Einrichtungen zu bewahren, soweit diese mit den durch die innerstaatliche Rechtsordnung festgelegten Grundrechten oder mit den internationalen Menschenrechten nicht unvereinbar sind. Erforderlichenfalls sind Verfahren festzulegen, um Konflikte zu lösen, die bei der Anwendung dieses Grundsatzes entstehen können“.

Artikel 32 der Kinderrechtskonvention (KRK) postuliert kein absolutes Beschäftigungsverbot für Kinder. Er schreibt vor, dass Kinder bis 18 Jahre vor wirtschaftlicher Ausbeutung geschützt und nicht zu einer Arbeit herangezogen werden, die Gefahr mit sich bringt, die Erziehung des Kindes behindert oder die Gesundheit des Kindes oder seine körperliche, geistige, seelische, sittliche oder soziale Entwicklung schädigen könnte. Zwischen den kollektiven Schutzbestimmungen des ILO-Übereinkommens 169 und dem individuellen Schutz vor unzulässiger Kinderarbeit gemäss KRK ist ein Ausgleich möglich, der die Rechte der Kinder nicht beeinträchtigt.

Das ILO-Übereinkommen 138 schreibt den Vertragsstaaten grundsätzlich vor, kein Mindestalter unter 15 Jahren vorzusehen. Soweit notwendig, können die Vertragsstaaten aber begrenzten Kategorien der Beschäftigung oder Arbeit, bei denen im Zusammenhang mit der Durchführung besondere Probleme bestehen, von der Anwendung des Übereinkommens ausnehmen. Soweit ersichtlich fallen die in Frage stehenden Gewerbe der Fahrenden nicht unter den zwingenden Geltungsbereich von Artikel 5 Absatz 3 des Übereinkommens.

- **Schlussfolgerungen**

Bezüglich der Beschäftigungspraxis im engeren Familienbetrieb teilen wir die Einschätzung des Berichtes, wonach das geltende Recht mit dem ILO Übereinkommen 169 vereinbar ist (S. 34). Das Gefährdungsrisiko scheint nicht grösser als in anderen familiären Strukturen.

Bezüglich der Beschäftigungspraxis im weiteren Familienbetrieb drängt sich eine Interpretation des engen Familienbegriffs von Artikel 4 Arbeitsgesetz auf, die den spezifischen kulturellen Verhältnisse der Fahrenden gerecht wird und mit den Kinderrechten im Einklang steht. Artikel 8 des ILO-Übereinkommens 169 sieht das dazu nötige Verfahren vor.



Insgesamt teilen wir daher die Schlussfolgerung des Berichtes nicht, wonach das schweizerische Recht und die von der Schweiz ratifizierten Abkommen zum Schutz von Kindern in der Arbeitswelt einer Ratifizierung des ILO-Übereinkommens 169 entgegenstehen. Unabhängig vom ILO-Übereinkommen 169 könnte eine undifferenzierte Anwendung des geltenden Arbeitsschutzrechts die Fahrenden indirekt diskriminieren. Es muss daher mit Rücksicht auf die Besonderheiten ihrer Kultur und Lebensweise angewendet werden, indem beispielsweise der Familienbegriff von Artikel 4 Arbeitsgesetz für Fahrende weit interpretiert wird. Gegen gefährdende und ausbeutende Beschäftigungen in Einzelfällen bleiben Kinderschutzmassnahmen vorbehalten.

3. Zur Berufsbildung (Bericht S. 45ff)

Der Bericht ist bezüglich des Rechts auf Bildung gemäss Art. 13 des Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Ziffer 5.8.2, S. 46) undifferenziert. Vermutungen, wonach Lehrverhältnisse an Vorurteilen bezüglich der „notwendigen Sesshaftigkeit“ oder an Bildungsdefiziten scheitern, müssen unabhängig von der Ratifizierung des ILO-Übereinkommens 169 abgeklärt werden.

Unseres Wissens wünschen einzelne Organisationen der Fahrenden mehr Anerkennung für die traditionellen Berufsbildungen in ihren Familienverbänden. Diese Unterstützung ist aufgrund der Rechte von Jugendlichen beim Zugang zur Berufsbildung unabhängig von der Ratifizierung des ILO-Übereinkommens 169 zu leisten. Das neue Berufsbildungsgesetz bietet grundsätzlich Möglichkeiten dazu. Allerdings gehen die bisherigen Vollzugsverordnungen ungenügend auf den Erwerb von Berufskennnissen über die Ausbildung in den Familienverbänden ein.

Eine mögliche Lösung wären Blockkurse, die von den Jugendlichen in Ausbildung während der Sesshaftigkeit im Winterhalbjahr besucht würden. Der Inhalt solcher Blockkurse müsste auf die Bedürfnisse der Fahrenden abgestimmt sein. Daraus würde eine Ausbildung mit zwei Säulen entstehen, mit der Ausbildung im Familienbetrieb als erste und die Blockkurse als zweite Säule.

Insgesamt teilen wir die Einschätzung in der Zusammenfassung des Berichtes (S. 56), wonach die aktuelle Rechtslage einer Ratifizierung des ILO-Übereinkommens 169 nicht entgegensteht. Wir sehen jedoch Handlungsbedarf bezüglich der Anerkennung und Durchlässigkeit beruflicher Kenntnisse, die über die Beschäftigung in den Familienbetrieben erworben werden.

4. Zur Schulbildung (Bericht S. 49ff.)

- Fakten

Die Darstellung der aktuellen Situation im Bereich des Rechts auf unentgeltlichen und ausreichenden Grundschulunterricht muss präzisiert werden. Der Bericht erwähnt u.a. die Unterrichtsabwesenheit von Kindern fahrender Eltern während der Sommermonate. Absenzen dieser Art werden insofern relativiert, als sie in die ohnehin unterrichtsfreie Sommerferienzeit fallen. Zudem dürfte es fahrende Eltern geben, die ihre Kinder während der Schulzeit nicht mitnehmen, sondern von Verwandten am Winterstandort betreuen lassen. Die Hinweise zur Praxis der Schulbehörden und Lehrkräfte in diesem Bereich gehen nicht über Vermutungen hinaus.

Insgesamt vermissen wir auch hier eigenständige und fundierte Erhebungen über die Situation von Fahrenden, die als Grundlage für begründete Schlussfolgerungen dienen können.



- **Rechtslage**

Der Bericht erwähnt die „Flexibilität“ von Schulbehörden und Lehrkräften (S. 49/50), mit der sich das Problem in der Praxis vieler Kantone entschärft habe. Vielerorts werden offensichtlich „in pragmatischer Weise“ entscheiden (S. 50).

Unabhängig von einer Ratifizierung des ILO-Übereinkommens 169 genügt pragmatisches Vorgehen einzelner Schulbehörden und Lehrkräfte dem Recht der Kinder auf unentgeltlichen und ausreichenden Grundschulunterricht nicht. Im Sinne von Artikel 8 des ILO-Übereinkommens 169 sollte die EDK Empfehlungen über den Unterricht für Kinder fahrender Eltern erarbeiten, die vorübergehend vom regelmässigen Schulbesuch dispensiert werden. Empfehlungen dieser Art müssen von allen Kantonen einheitlich angewendet werden.

- **Schlussfolgerungen**

Wir teilen die zusammenfassende Einschätzung des Berichtes (S. 56), wonach die Probleme im Bereich der obligatorischen Schulbildung grundsätzlich lösbar sind. Wir stellen jedoch unabhängig von der Ratifizierung des ILO-Übereinkommens 169 Handlungsbedarf fest. Der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht gemäss Artikel 19 BV gilt auch für Kinder fahrender Eltern. Die kantonalen Schulsysteme dürfen sich daher nicht mit pragmatischen Lösungen zufrieden geben. Vielmehr ist eine Dispensmöglichkeit für Kinder von Fahrenden vorzusehen und gleichzeitig für genügende alternative Lernunterstützung zu sorgen.

Wir hoffen, dass Sie diese Bemerkungen werden berücksichtigen können und danken Ihnen für die Möglichkeit, zu dieser Vorlage Stellung zu nehmen.

Mit freundlichen Grüssen

Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen

Pierre Maudet
Präsident

Anna Volz
Sekretärin

Kopie an:

- Herrn Pascal Strupler, Generalsekretär EDI
- Frau Brigitte Caretti, Stv. Generalsekretärin EDI
- Bundesamt für Sozialversicherung (Direktion, Zentralstelle für Familienfragen)