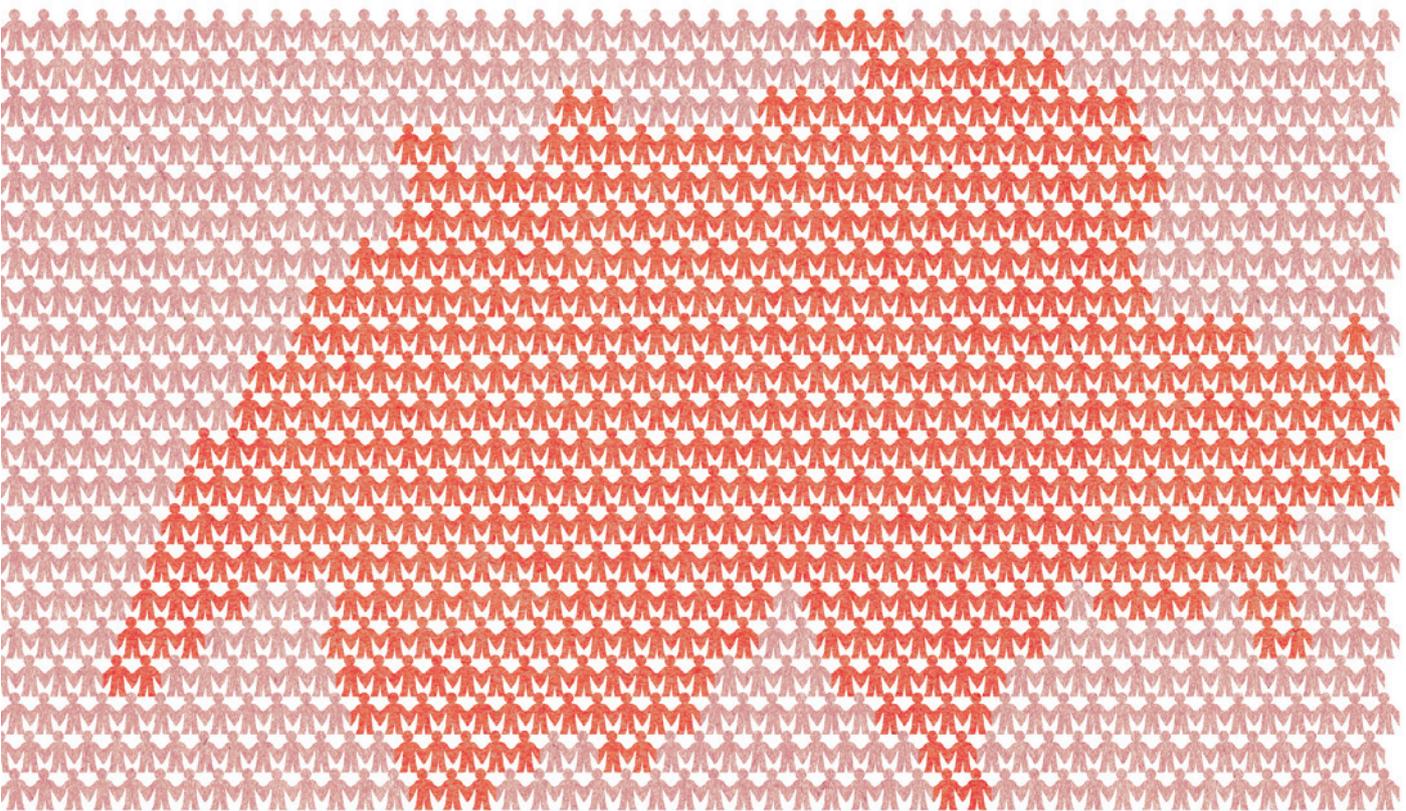


NETZWERK **KINDERRECHTE** SCHWEIZ

ZWEITER UND DRITTER NGO-BERICHT AN DEN AUSSCHUSS FÜR DIE RECHTE DES KINDES



Netzwerk **Kinderrechte** Schweiz
Réseau suisse des **droits de l'enfant**
Rete svizzera **diritti del bambino**
Child Rights Network Switzerland

Netzwerk Kinderrechte Schweiz

März 2014

Ergänzender Bericht zum 2., 3. und 4. Staatenbericht der Schweiz an die Vereinten Nationen
gemäss Artikel 44, Absatz 1b des Übereinkommens über die Rechte des Kindes

Netzwerk Kinderrechte Schweiz (Hrsg.)

c/o mcw

Wuhrmattstrasse 28

4800 Zofingen

062 511 20 37

info@netzwerk-kinderrechte.ch

www.netzwerk-kinderrechte.ch

Redaktion: Michael Marugg

Satz und Layout: Focus Grafik, www.focusgrafik.ch

Englische Übersetzung: Sybille Schlegel-Bulloch

Französische Übersetzung: Martine Besse

Danksagung

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz dankt seinen Mitgliederorganisationen und allen zugewandten Organisationen für ihre wertvollen Beiträge, die ein breit abgestütztes und detailliertes Portrait der Situation der Kinderrechte in der Schweiz möglich gemacht haben. Besonderer Dank gilt dem Autor und den Mitgliedern der Arbeitsgruppe Berichtsverfahren für ihren Einsatz für den vorliegenden Bericht.

Original: Deutsch

Inhalt

Einleitung	4	6 Elementare Gesundheit und Wohlfahrt	32
Zusammenfassung	5	6.1 Recht auf Gesundheit	32
1 Allgemeine Umsetzungsmassnahmen	7	6.2 Kinder mit Behinderungen	34
1.1 Vorbehalte	7	6.3 Lebensstandard und Sozialhilfe	35
1.2 Gesetzgebung (Art. 4 KRK)	8	7 Bildung, Freizeit und Erholung	36
1.3 Koordination	9	7.1 Recht auf Bildung (Art. 28)	36
1.4 Überwachungsstrukturen	10	7.2 Bildungsziele (Art. 29)	37
1.5 Schulung und Bekanntmachung der Konvention	10	7.3 Recht auf Freizeit und kulturelle Aktivitäten	37
1.6 Zusammenarbeit mit den Organisationen der Zivilgesellschaft	12	8 Besondere Schutzmassnahmen	38
1.7 Kinderrechtliche Verantwortung der Privatwirtschaft	12	8.1 Flüchtlinge, asylsuchende und unbegleitete ausländische Kinder	38
1.8 Datenerhebung	12	8.2 Sans-Papiers-Kinder	40
2 Definition des Kindes	13	8.3 Sexuelle Ausbeutung und Gewalt	41
3 Allgemeine Grundsätze	14	8.4 Freiheitsentzug	41
3.1 Nicht-Diskriminierung	14	9 Fakultativprotokolle zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes – Ratifizierung anderer internationaler Menschenrechtsverträge	43
3.2 Übergeordnetes Wohl des Kindes	16	Verzeichnis externer Quellen	44
3.3 Recht auf Leben: Suizid	17	Allgemeine Dokumente	44
3.4 Achtung vor der Meinung des Kindes	18	1 Allgemeine Umsetzungsmassnahmen	44
4 Bürgerliche Rechte und Freiheiten	20	2 Definition des Kindes	45
4.1 Recht auf Identität	20	3 Allgemeine Grundsätze	45
4.2 Medienfreiheit	22	4 Bürgerliche Rechte und Freiheiten	46
4.3 Versammlungs- und Bewegungsfreiheit	23	5 Familiäre Umgebung und alternative Betreuung	48
4.4 Schutz vor Misshandlung: Gewaltfreie Erziehung und Körperstrafe	23	6 Gesundheit und Wohlfahrt	49
4.5 Schutz vor Misshandlung: Häusliche Gewalt, sexuelle Gewalt	24	7 Bildung und Freizeit	50
4.6 Schutz vor Misshandlung: Genitalverstümmelung	26	8 Besondere Schutzmassnahmen	50
5 Familiäre Umgebung und alternative Betreuung	27		
5.1 Rechte von Pflegekindern, die von ihren Eltern getrennt sind	27		
5.2 Rechte von Kindern mit Eltern im Gefängnis	27		
5.3 Rechte von Kindern mit psychisch kranken Eltern	28		
5.4 Betreuungseinrichtungen für Kinder erwerbstätiger Eltern	28		
5.5 Adoption und Leihmutterschaft	29		
5.6 Familiennachzug im Ausländer- und Asylrecht	31		

Einleitung

In ihrem zweiten und dritten Bericht an den Ausschuss für die Rechte des Kindes nach 2002 stellen die 43 Mitgliedorganisationen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz und weitere Fachorganisationen und -personen weiterhin eklatante Unterschiede bei der Umsetzung der Kinderrechte in den 26 Kantonen fest.

Siebzehn Jahre nach Inkrafttreten der UN-Kinderrechtskonvention (KRK) haben diese Defizite weiterhin eine Chancengleichheit zur Folge, die mitunter dazu führt, dass Kinder, insbesondere aus verletzlichen Gruppen (wie Flüchtlinge, asylsuchende und unbegleitete ausländische Kinder, Sans-Papiers-Kinder, minderjährige MigrantInnen, Kinder mit Behinderungen), je nach Wohnkanton unterschiedliche Rechte geniessen und auch gleiche Rechte unterschiedlich umgesetzt werden.

Mit dem neuen Kindes- und Jugendförderungsgesetz wurden 2012 für die horizontale Koordination der kinder- und jugendpolitischen Aufgaben auf Bundesebene gesetzliche Grundlagen geschaffen. Diese Massnahmen werden begrüsst, lösen die Empfehlungen des Ausschusses nach einem Aktionsplan und einem dauerhaften Koordinationsmechanismus aber nicht ein. Insbesondere fehlt eine verbindliche, vertikale Koordination zwischen Bund und Kantonen. Die vorgesehenen Koordinationsmechanismen beschränken sich auf einzelne Aspekte der Kinder- und Jugendpolitik (z. B. Kinder- und Jugendförderung, Kinder- und Jugendschutz, Bekanntmachung der Kinderrechte) und erfassen nicht das ganze Themenspektrum der KRK.

Eine Studie des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte zur Umsetzung internationaler Menschenrechtsempfehlungen in der Schweiz zeigt seitens des Bundes, der Kantone und der NGO zudem eine grosse Unzufriedenheit mit den derzeitigen Prozessen der Berichterstattung und des Follow-up. Es fehlt an einem Mechanismus, mit dem die Empfehlungen des Kinderrechtsausschusses in einem Follow-up Prozess von Bund und Kantonen angenommen und durchgesetzt werden können.

Diese weiterhin bestehenden strukturellen Lücken sind massgebend für die in diesem Bericht aufgeführten Defizite im Bereich der Kinderrechte. Diese Defizite führen dazu, dass das Kind als Träger eigener Rechte und (Rechts-) Subjekt zu wenig geachtet und – im Sinn von Beteiligung – sein Einbezug in für sein Leben wichtige Entscheidungen viel zu selten erfolgt. Während es etwa für die Anhörung von Kindern im Bereich der Opferhilfe inzwischen spezifische und vom Bundesamt für Justiz unterstützte Ausbildungsangebote zu kinderrechtlichen Verfahrensbestimmungen gibt, fehlen diese für verwaltungsrechtlichen Bereich.

Das übergeordnete Wohl des Kindes, einer der wichtigsten Grundsätze der Kinderrechtskonvention überhaupt, wird von den Behörden in verwaltungsinternen Abläufen sehr häufig nicht berücksichtigt und findet keine systematische und ausdrückliche Aufnahme in gesetzliche Vorlagen. Eine entsprechende Vorgabe zum Grundsatz der Vorrangigkeit zu berücksichtigenden Kindesinteressen fehlt. Faktisch findet eine Auseinandersetzung mit diesem Grundsatz nur als Ausnahme bei sehr spezifischen Vorlagen statt. Gesetzliche Vorlagen werden auch nicht auf die Vereinbarkeit mit der UN-KRK hin geprüft und die Kinderrechte fliessen demnach ungenügend in die Gesetzgebung ein. Dies ist einerseits darauf zurückzuführen, dass der Bund die Bekanntmachung der Kinderrechte nicht systematisch fördert und deswegen die Kenntnisse noch sehr lückenhaft sind. Andererseits fehlt es an gezielten Schulungsprogrammen über die Rechte des Kindes für spezifische Berufsgruppen wie Richter, Rechtsanwälte, Vollzugspersonal etc.

Ihre Verantwortung für die Kinderrechte wird von der Privatwirtschaft unzureichend wahrgenommen und gesetzliche Regeln, die Konzerne mit Sitz in der Schweiz wirksam verpflichten, Kinderrechte weltweit zu respektieren, fehlen.

Auf die spezifischen Bedürfnisse von besonders verletzlichen Gruppen (von Armut betroffene Kinder, Kinder mit Behinderungen, unbegleitete, asylsuchende und Sans-Papiers-Kinder) wird immer noch unzureichend eingegangen, so dass die Situation für viele noch als prekär zu bezeichnen ist. Schutzmassnahmen für unbegleitete und asylsuchende Kinder, sowie kinderfreundliche Betreuungsstrukturen sind in den meisten Kantonen nur ungenügend vorhanden. Diese Kinder werden zuerst als Ausländer angesehen und ihrem Recht auf Freiheit und Bildung wird nur selten Rechnung getragen.

Kinder sind auch heute noch nicht gut genug vor Gewalt (sei es körperlicher, psychischer oder sexueller Art) geschützt. So hat die Schweiz beispielsweise weiterhin darauf verzichtet, Körperstrafen an Kindern explizit zu verbieten, und mit der zunehmenden Verbreitung neuer Kommunikationstechnologien steigt die Anzahl von Kindern, die im Internet oder über ihre Smartphones zum Opfer sexueller Ausbeutung (z. B. durch «Grooming» oder «Sexting» werden).

Vor diesem Hintergrund stellt das Netzwerk Kinderrechte Schweiz folgende Forderungen:

- 1 Der Bund muss über einen klaren politischen Auftrag hinsichtlich der Umsetzung der Kinderrechte verfügen. Der Bundesrat muss deshalb eine klare rechtliche Grundlage schaffen.

- 2 Der Grundsatz der übergeordneten Gewichtung des Kindeswohls muss in Politik, Gesetzgebung, Verwaltung und Justiz entsprechend den Empfehlungen im General Comment 14 umgesetzt werden.
- 3 Der Bund muss unter Einbezug der Kantone eine übergeordnete nationale Strategie zur Umsetzung der Kinderrechte erarbeiten und konkrete Massnahmen im Bereich Bekanntmachung und Sensibilisierung ergreifen. Dafür müssen die notwendigen Ressourcen zur Verfügung stehen.
- 4 Bund und Kantone müssen nationale Koordinations- und Überwachungsmechanismen schaffen – beispielsweise eine nationale Menschenrechtsinstitution mit entsprechendem Mandat – mit klarem Auftrag im Bereich der Kinderrechte.
- 5 Der Bund muss die lückenhafte Erfassung von Daten im Bereich der Kinderrechte verbessern und Richtlinien für die kantonale Datenerhebung erstellen, um eine kontinuierliche Berichterstattung zu ermöglichen.
- 6 Der Bund soll unter Einbezug der Kantone einheitliche Schutzmassnahmen auf nationaler Ebene für besonders verletzte Gruppen von Kindern (von Armut betroffene Kinder, Kinder mit Behinderungen, unbegleitete, asylsuchende und Sans-Papiers-Kinder) einführen. Insbesondere soll das Parlament den Vollzug freiheitsentziehender Zwangsmassnahmen für minderjährige Asylsuchende und Sans-Papiers abschaffen; Kantone und Gemeinden müssen den Zugang zu schulischer Grund- und Berufsbildung für unbegleitete und Asylsuchende Kinder sicherstellen.
- 7 Im Rahmen behördlicher und gerichtlicher Verfahren ist konsequent die alters- und situationsgerechte Beteiligung der betroffenen Kinder (insbesondere durch ihre Anhörung und die Bestellung geeigneter VerfahrensvertreterInnen) umzusetzen.
- 8 Das Parlament soll die notwendigen rechtlichen Grundlagen schaffen, um den Empfehlungen des UN-Kinderrechtsausschusses und des UN-Menschenrechtsrates bezüglich des Verbots von Körperstrafen Folge zu geben.
- 9 Der strafrechtliche Schutz von Minderjährigen soll durch das Parlament den neuen technischen Entwicklungen im Internet angepasst werden und die sexuelle Belästigung von Minderjährigen via Internet explizit unter Strafe gestellt werden.
- 10 Konzerne mit Sitz in der Schweiz sollen wirksam verpflichtet werden, Kinderrechte weltweit zu respektieren.

Zusammenfassung

Dieser ergänzende Bericht an den Ausschuss für die Rechte des Kindes bezieht sich auf den zweiten, dritten und vierten periodischen Bericht der Schweiz gemäss Artikel 44 Abs. 1 lit. b der KRK. Der ergänzende Bericht wurde vom Netzwerk Kinderrechte Schweiz unter Einbezug weiterer relevanter Fachstellen und Fachpersonen erstellt.

Jedes Kapitel dieses Berichts ist nach folgendem Muster aufgebaut:

- Hinweise auf die Schlussbemerkungen des Ausschusses für die Rechte des Kindes zum ersten Staatenbericht der Schweiz (2002)
- Einschätzungen des Netzwerks zu relevanten Entwicklungen in der Schweiz seit diesen Schlussbemerkungen
- Empfehlungen des Netzwerks für Aufforderungen, die der Ausschuss an die Schweiz richten sollte

Im 1. Kapitel «Allgemeine Umsetzungsmassnahmen» steht die generelle Haltung zur Kinderrechtskonvention und ihre Umsetzung im Föderalismus im Vordergrund. Die Schweiz kann die Konvention weiterhin nicht vorbehaltlos gelten lassen. Bei der Koordination und Überwachung sind keine wesentlichen Fortschritte zu verzeichnen. Die Schulung und Bekanntmachung der Konvention wird von den Behörden nicht pro-aktiv, nur punktuell und nicht systematisch betrieben. In Bezug auf die Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft pflegen die Behörden von Bund und Kantonen einen offenen Dialog mit den Organisationen der Zivilgesellschaft und der Bund unterstützt das Monitoring der Umsetzung der Kinderrechtskonvention in der Schweiz. Zu wenig unterstützt – wenn nicht gar abgelehnt – werden aber koordinierende Leistungen von NGOs beim Vollzug von Bundesrecht in den Kantonen. Zur Umsetzung der kinderrechtlichen Verantwortung der Privatwirtschaft fehlen derzeit gesetzliche Regelungen, die Konzerne mit Sitz in der Schweiz wirksam verpflichten, Kinderrechte weltweit zu respektieren. Bei der Datenerhebung zeigen sich ernsthafte Lücken und die Kontinuität der Berichterstattung nach dem Nationalen Forschungsprogramm 52 ist nicht gewährleistet.

Im 2. Kapitel «Definition des Kindes» werden drei Bereiche angesprochen, in denen von der Schweiz gesetzte Altersgrenzen in Konflikt zur Umsetzung der UN-KRK stehen: Die Strafmündigkeit von zehn Jahren, das Schutzalter für gefährliche Arbeitstätigkeiten von 16 Jahren, sowie die Betreuungslösungen für unbegleitete minderjährige Asylsuchende oder bei Jugendlichen mit Kinderschutzmassnahmen, die mit dem 18. Lebensjahr übergangslos verstreichen.

Im 3. Kapitel «Allgemeine Grundsätze» geht es um vier vom Ausschuss als zentral hervorgehobene Bereiche. Eine Gruppe mehrfach benachteiligter Kinder wird im Genuss der Kinderrechte faktisch zurückgesetzt und in Bereichen wie dem zivilrechtlichen Kinderschutz, den Bildungschancen oder der materiellen Existenzsicherung kann es je nach Wohnort zu unterschiedlichen, nicht sachlich begründeten Behandlungen kommen. Zum Grundsatz des übergeordneten Wohls des Kindes wird neben Defiziten in der allgemeinen Gesetzgebung auf spezifische Probleme in Straf- und Kinderschutzverfahren hingewiesen. Beim Recht auf Leben müssen erneut Lücken bei den Massnahmen gegen die überdurchschnittlich hohe Zahl der Suizide erwähnt werden. Beim Recht der Kinder auf Achtung ihrer Meinung steht ein tiefer Graben zwischen gesetzgeberischen Absichtserklärungen und der Rechtstatsache im Zentrum, dass Kinder in den sie betreffenden Verfahren faktisch nicht angehört werden.

Im 4. Kapitel «Bürgerliche Rechte und Freiheiten» wird zunächst auf Handlungsbedarf beim Recht auf Kenntnis der Identität bei medizinisch unterstützter Fortpflanzung und in Adoptionsverfahren, bei der Registrierung der Geburten von Kindern mit Eltern, die sich nicht rechtsgenügend ausweisen können, Babyfenstern sowie der Geschlechtsidentität hingewiesen. Es werden Lücken bei der Medien- sowie der Versammlung- und Bewegungsfreiheit aufgezeigt. Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf dem Schutz vor Misshandlung und dort auf gewaltfreier Erziehung und Körperstrafe, häuslicher Gewalt, sexueller Gewalt und Genitalverstümmelung, da das schweizerische Recht nach wie vor kein ausdrückliches Verbot der Körperstrafe kennt und eine repräsentative Statistik über Gefährdungsmeldungen, Verdachts- und nachgewiesene Misshandlungs- und Missbrauchsfälle aller Kinderschutzstellen fehlt.

Im 5. Kapitel «Familiäre Umgebung und alternative Betreuung» werden verschiedene Massnahmen zur Verbesserung der Situation des Aufwachsens von Pflegekindern, von Kindern mit Eltern im Gefängnis und mit psychisch kranken Eltern gefordert. Es wird eine konsequentere Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung in quantitativer und qualitativer Hinsicht verlangt. In Bezug auf Adoption und Leihmutterchaft empfiehlt das Netzwerk Kinderrechte u. a., die Schweiz zu verpflichten, das Adoptionsrecht so zu revidieren, dass internationale Adoptionen nur mit Begleitung einer anerkannten Vermittlungsstelle zulässig sind und sich für eine internationale Regelung der Leihmutterchaftsverhältnisse einzusetzen. Beim Familiennachzug im Ausländer- und Asylrecht soll für eine einheitlichere Familiennachzugspraxis der Kantone gesorgt, das Kindeswohl vorrangig berücksichtigt und der Meinung der betroffenen Kinder Rechnung getragen werden.

Im 6. Kapitel «Gesundheit und Wohlfahrt» wird in diversen Bereichen Handlungsbedarf aufgezeigt, um das Recht von Kindern auf Gesundheit in der Schweiz besser zu berücksichtigen (übermässige Verschreibung von Psychopharmaka, Interessen behandlungs- und pflegebedürftiger Kinder und Kinder mit seltenen Krankheiten, Mutterschaftsschutz, bezahlter Urlaub zur Pflege kranker Kinder, adipöse Kinder und Jugendliche, Regulierung von auf Kinder ausgerichteter Werbung für Lebensmittel, Stillen, Sexualerziehung). In Bezug auf Kinder mit Behinderungen liegt ein Schwerpunkt bei der gesetzlich zwar geregelten, praktisch aber ungenügend gesicherten integrativen Schulung sowie bei der integrativen Berufsbildung für behinderte Kinder und Jugendliche. Im Bereich der sozialen Wohlfahrt sind dringende Massnahmen zur Bekämpfung der materiellen Armut von Kindern und Jugendlichen nötig.

Im 7. Kapitel «Bildung, Freizeit und Erholung» wird unter anderem Schulabsentismus und -abbruch und der Mangel an entsprechenden Zahlen und Präventionsprogrammen thematisiert. Weiter wird gefordert, Schranken für den Zugang zur nachobligatorischen Schul- und Berufsbildung von Sans-Papiers-Jugendlichen vollständig zu beseitigen und Berufshilfen zu ermöglichen, ohne dadurch den Aufenthalt in der Schweiz zu gefährden. Die Menschenrechtsbildung soll ausdrücklich in die sprachregional harmonisierten Lehrpläne aufgenommen werden. Ausserdem geht es um einen erleichterten Zugang von besonders benachteiligten Kindern und Jugendlichen zu Freizeitangeboten und kulturellen Aktivitäten. In der Volksschule soll zudem für einen angemessenen Unterricht in der Erstsprache für alle Kinder gesorgt werden.

Im 8. Kapitel «Besondere Schutzmassnahmen» stehen zuerst ausländische Kinder mit prekärem Aufenthaltsstatus im Vordergrund. Es handelt sich einerseits um minderjährige Asylsuchende, um Flüchtlingskinder und um unbegleitete minderjährige Asylsuchende sowie andererseits um Sans-Papiers-Kinder. Diese Kinder leiden unter einer Perspektivlosigkeit, unabhängig von der Dauer ihrer Anwesenheit in der Schweiz. Zweitens liegt der Fokus auf sexueller Ausbeutung von und Gewalt an Kindern, wo Massnahmen zum besseren Schutz vor sexueller Ausbeutung im Internet sowie in den Bereichen Intervention, Prävention und Opferhilfe angezeigt sind. Drittens wird in Bezug auf den Freiheitsentzug Minderjähriger gefordert, bei Untersuchungshaft kinderrechtliche Vorgaben zu beachten und vom Vollzug freiheitsentziehender Zwangsmassnahmen gegen minderjährige Asylsuchende und Sans-Papiers abzusehen.

Im 9. Kapitel «Fakultativprotokolle zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes – Ratifizierung anderer internationaler Menschenrechtsverträge» geht es insbesondere um das 3. Fakultativprotokoll zur UN-Kinderrechtskonvention (Individualbeschwerde), das die Schweiz ratifizieren soll.

1 Allgemeine Umsetzungsmassnahmen

1.1 Vorbehalte

Schlussbemerkungen 2002

- 7 Im Geiste der Wiener Deklaration und des Aktionsprogramms von 1993 empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat:
- c Die laufende Revision des Ausländergesetzes (ehemals Bundesgesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern) zu beschleunigen und den zu Artikel 10(1) betreffend den Familiennachzug angebrachten Vorbehalt nach der Verabschiedung der Gesetzesrevision so bald als möglich zurückzuziehen.
 - d Die Verabschiedung und Inkraftsetzung des Jugendstrafgesetzes zu beschleunigen, um im Anschluss daran den Vorbehalt zu Artikel 40(2)(b)(ii) betreffend den Rechtsbeistand sowie denjenigen zu Artikel 37 (c) betreffend die Trennung von Jugendlichen und Erwachsenen im Freiheitsentzug zurückzuziehen.
 - e Den angebrachten Vorbehalt hinsichtlich der Möglichkeit, dass derselbe Jugendrichter sowohl als untersuchender als auch als urteilender Richter fungiert, noch einmal zu überdenken. Denn das Erfordernis einer unabhängigen und unparteiischen Behörde oder Gerichtsinstanz [Artikel 40(2)(b)(iii)] bedeutet nicht notwendigerweise und unter allen Umständen, dass untersuchender und urteilender Richter nicht ein und dieselbe Person sein können.
- 8 Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, alle Vorbehalte bis zur Vorlage des nächsten Berichts zurückzuziehen.

Einschätzungen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz

Die Schweiz hat seit den letzten Schlussbemerkungen des Ausschusses vom 7. Juni 2002 nicht alle Vorbehalte zurückgezogen.

- Am 1. Januar 2008 trat ein neues Ausländergesetz (AuG; SR 142.20) in Kraft, das Asylgesetz (AsylG; SR 142.31) wurde inzwischen mehrmals revidiert. Entgegen der Empfehlung des Ausschusses kann der Vorbehalt zu Artikel 10 Abs. 1 KRK nicht zurückgezogen werden. Im Widerspruch

zur KRK stehen explizit Art. 85 Abs. 7 AuG mit einer Wartezeit beim Familiennachzug für vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge sowie der Ausschluss von Asylsuchenden vom Familiennachzug. Der Familiennachzug kann frühestens drei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme gewährt werden, obschon vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge langfristig in der Schweiz verbleiben.

- Der Vorbehalt zu Artikel 37 lit. c KRK über die Trennung von Jugendlichen und Erwachsenen beim Vollzug freiheitsentziehender Massnahmen wurde nicht zurückgezogen, während dies bei Artikel 10 Abs. 2 lit. b des internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte möglich war, seit Artikel 6 Abs. 2 Jugendstrafgesetz den getrennten Vollzug von Untersuchungshaft vorschreibt. Bei anderem Freiheitsentzug als Strafe oder Untersuchungshaft bleibt der getrennte Vollzug nicht gewährleistet. Das gilt namentlich beim administrativen Freiheitsentzug, z. B. der Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft gemäss Artikel 75 ff AuG. Im Jahr 2006 empfahl die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates zu klären, ob sich aus der KRK besondere Haftbedingungen und insbesondere ein Trennungsgebot für Minderjährige von Erwachsenen in der Ausschaffungshaft ableiten lasse und zusammen mit den Kantonen nach praktischen Lösungen für eine allfällige Umsetzung solcher Haftbedingungen zu suchen. Der Bericht des Bundesrates über die Kinderrechtskonformität der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht aus dem Jahr 2009 gibt dazu keine abschliessende Antwort und im 2., 3. und 4. Staatenbericht wird das Problem nicht angesprochen. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates beschloss am 16. Oktober 2012, ihre Arbeiten zu Kinderrechten im Rahmen von Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht zu beenden.
- Die neue schweizerische Jugendstrafprozessordnung (JStPO; SR 312.1) hält am erzieherischen Konzept des Jugendstrafverfahrens fest und berücksichtigt grundsätzlich die besonderen pädagogischen Bedürfnisse minderjähriger Straftäter im Strafverfahren. Es belässt den Kantonen die Möglichkeit von Organisationsformen, die keine strikte personelle Trennung von untersuchenden und urteilenden Funktionen der Jugendanwaltschaft bzw. der Jugendrichterin oder des Jugendrichters gewährleisten. Immerhin wurde angeschuldigten Jugendlichen und deren gesetzlicher Vertretung das Recht eingeräumt, eine Jugendrichterin, der/die bereits die Untersuchung geführt hat, ohne Begründung abzulehnen, wobei die Betroffenen auf dieses Recht aufmerksam gemacht werden (Art. 9 JStPO). Es wurde nicht geprüft, ob damit der Vorbehalt zu Artikel 40 (2)(b)(iii) KRK zurückgezogen werden kann.

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz empfiehlt, die Schweiz zu verpflichten:

- Die Karenzfrist für den Familiennachzug von drei Jahren gemäss Art. 85 Abs. 7 AuG aufzuheben und vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge beim Familiennachzug ihrer Kinder den AusländerInnen mit Aufenthaltsbewilligung oder Kurzaufenthaltsbewilligung gleichzustellen.
- Den getrennten Vollzug von Administrativhaft zu gewährleisten.
- Mit einem unabhängigen Gutachten zu prüfen, unter welchen Voraussetzungen die verbleibenden Vorbehalte zur KRK zurückgezogen werden können.

1.2 Gesetzgebung (Art. 4 KRK)

Schlussbemerkungen 2002

10 Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat:

- a Durch angemessene Mechanismen sicherzustellen, dass Bundes- und kantonale Gesetze mit der Konvention konform sind, um so Diskriminierungen zu vermeiden, die sich aus bestehenden Ungleichheiten im Vertragsstaat ergeben könnten.
- b Diese, sowie andere, Kinder betreffende Gesetze und administrative Regelungen umfassend zu überprüfen. Es ist sicherzustellen, dass die Gesetze auf einer Rechtsgrundlage beruhen und im Einklang mit der Konvention und anderen internationalen Menschenrechtsinstrumenten und Standards stehen.
- c Die Durchführung angemessener Massnahmen zu deren wirksamen Umsetzung zu gewährleisten, was auch budgetäre Zuweisungen mit einschliesst sowie
- d deren reibungslose und schnelle Bekanntmachung sicherzustellen.

Einschätzungen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz

Der Staatenbericht zählt ohne Anspruch auf Vollständigkeit kinder- und jugendpolitische Gesetzesrevisionen des Bundes und vereinzelt der Kantone auf (Rz. 20–31), wobei Hinweise auf Gesetze und Revisionen fehlen, die Kinderrechte missachten. Auf Bundes- und Kantonsebene sind tatsächlich Modernisierungen der kinder- und jugendpolitischen Gesetzgebung zu beobachten, die vereinzelt in Kernbereichen (z. B. Schule, Kinderschutz), aber nicht systematisch Bezug auf Kinderrechte nehmen. Es ist auf drei grundsätzliche Schwachstellen hinzuweisen:

- Entgegen dem Staatenbericht (Rz. 22 in initio) werden Bundesgesetze von den Kantonen nicht konsequent vollzogen, da oft die nötige Implementierungsunterstützung des Bundes fehlt. Ein Beispiel dafür ist die Umsetzung der Verfahrensbeitragsrechte von Kindern in Scheidungs- und Kinderschutzverfahren.
- Die Gesetzgebungsverfahren gewährleisten weder auf Bundes- noch auf Kantonsebene eine nachvollziehbare und fachkundige Prüfung, ob Gesetzesentwürfe mit der Kinderrechtskonvention im Einklang stehen. Die anderslautende Behauptung im Staatenbericht (Rz. 25) entbehrt der Grundlage. In Botschaften zu Erlassentwürfen des Bundes wäre zwar gemäss Artikel 141 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz SR 171.10) die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht zu prüfen. Faktisch findet eine Auseinandersetzung mit den Vorgaben der Kinderrechtskonvention nur pro forma oder bei sehr spezifischen Vorlagen (z. B. Bundesgesetz über internationale Kindesentführungen) statt. Eine entsprechende Prüfungspflicht der Kantone für ihr eigenes Recht ist nicht gewährleistet.
- In Volksabstimmungen der Schweiz werden teilweise völkerrechtswidrige Verfassungsrevisionen angenommen. Bundesrat und Parlament prüfen für die Gültigkeit von Volksinitiativen nur ihre Vereinbarkeit mit zwingendem Völkerrecht. Gemäss Bundesrat zählt etwa der Vorrang des Kindeswohls im Sinne von Artikel 3 KRK nicht zum völkerrechtlichen jus cogens. Deshalb wurde die in einer Volksabstimmung vom 28. November 2010 angenommene «Ausschaffungsinitiative» nicht von vornherein für ungültig erklärt. Danach sollen straffällige Eltern bei bestimmten Delikten ohne Rücksicht auf die Situation ihrer Kinder das Land zwingend verlassen müssen.

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz empfiehlt, die Schweiz zu verpflichten:

- **Die Kantone beim Vollzug kinderrechtlicher Bestimmungen des Bundesrechts zu unterstützen.**
- **Gesetze auf Bundes- und Kantonsebene einer systematischen und nachvollziehbaren Prüfung hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Kinderrechte zu unterziehen.**
- **Verfassungsinitiativen für ungültig zu erklären, die offenkundig der Kinderrechtskonvention und anderen internationalen Menschenrechtsinstrumentarien und Standards widersprechen.**

1.3 Koordination

Schlussbemerkungen 2002

- 12 Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, einen angemessenen und dauerhaften nationalen Mechanismus zur Umsetzung der Konvention zu etablieren, welcher für die Koordination auf Bundesebene, zwischen Bund und Kantonen und zwischen den einzelnen Kantonen besorgt ist.
- 14 Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, einen umfassenden nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der Konvention mittels eines offenen, konsultativen und partizipativen Verfahrens auszuarbeiten und umzusetzen. Dieser nationale Aktionsplan sollte auf einer Rechtsgrundlage beruhen und sich nicht nur auf den Kinderschutz und die Wohlfahrt beschränken. Darüber hinaus empfiehlt der Ausschuss, jungen und älteren Kindern die gleiche Aufmerksamkeit zukommen zu lassen. Schliesslich regt der Ausschuss an, bei der Formulierung von Rechtserlassen, Budgets und Politiken zu berücksichtigen, welche Auswirkung diese auf Kinder haben könnten.

Einschätzungen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz

Beim Aufbau eines «angemessenen und dauerhaften nationalen Mechanismus» sind zaghafte, bei der Erarbeitung eines nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention (KRK) keine Fortschritte zu verzeichnen. Das Netzwerk weist auf folgende Punkte hin.

- In der Antwort vom 3. Juni 2005 auf eine Interpellation (05.3126) «Nationale Aktionspläne für Kinder und Jugend-

liche» lehnte der Bundesrat die Erarbeitung eines nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der KRK implizit ab. Stattdessen verweist er auf eine seiner Auffassung nach vergleichbare Funktion des Staatenberichtsverfahrens mit dem seit 2007 fälligen zweiten Staatenbericht zur KRK. Dieser Bericht wurde aber erst mit fünf Jahren Verspätung als 2., 3. und 4. Staatenbericht vorgelegt. In dieser überlangen Berichtsperiode geht der nötige innere Zusammenhang des Follow-up verloren. Zudem gab es für die Umsetzung der Empfehlungen zum Erstbericht kein geplantes Vorgehen von Bund und Kantonen. Der Bundesrat liess sich die Vernachlässigung seiner Berichterstattungspflicht im Jahresbericht 2012 der Geschäftsprüfungskommissionen und -delegation der eidgenössischen Räte parlamentarisch absegnen. Eine Studie des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte zur Umsetzung internationaler Menschenrechtsempfehlungen in der Schweiz zeigt seitens des Bundes, der Kantone und der NGO grosse Unzufriedenheit mit den inländischen Mechanismen der Berichterstattung und des Follow-up.

- Ende August 2008 verabschiedete der Bundesrat den Bericht «Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik». Er bekundet die Absicht, kantonale Koordinationsmechanismen zu stärken und Kantone mit Programmvereinbarungen bei der Entwicklung ihrer Kinder- und Jugendpolitik zu unterstützen. Er will zudem die horizontale Koordination der kinder- und jugendpolitischen Aufgaben auf Bundesebene stärken. Mit dem neuen Kindes- und Jugendförderungsgesetz (KJFG; SR 446.1) wurden dazu gesetzliche Grundlagen geschaffen. Diese Massnahmen werden begrüsst, lösen die Empfehlungen des Ausschusses aber nicht ein. Insbesondere fehlt eine verbindliche, vertikale Koordination zwischen Bund und Kantonen. Die vorgesehenen Koordinationsmechanismen beschränken sich auf einzelne Aspekte der Kinder- und Jugendpolitik (z. B. Kinder- und Jugendförderung, Kinder- und Jugendschutz, Bekanntmachung der Kinderrechte) und erfassen nicht das ganze Themenspektrum der KRK. Zu begrüssen ist daher ein von der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats entworfener neuer Verfassungsartikel, wonach der Bund Grundsätze über den Schutz, die Förderung und Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen erlassen kann. Der Bundesrat lehnt den Entwurf als unnötig ab. Die zuständige Kommission sistierte darauf die Weiterarbeit bis im Winter 2014/2015 und will über das weitere Vorgehen nach einem Zwischenbericht des Bundesrats zum Stand der Umsetzung der laufenden Massnahmen entscheiden.

- In einzelnen Kantonen sind punktuell Ansätze erkennbar, die koordinierte Umsetzung der KRK zu stärken. Sie sind interkantonal aber nicht koordiniert, sehr unterschiedlich strukturiert, teilweise nur vorübergehend geplant oder mit wenig materiellen Ressourcen ausgestattet. Beispiele sind:
 - Im Kanton Zürich wurde eine auf zwei Jahre befristete Projektstelle «Kindeswohl/Kinderrechte», die unter anderem den Gesichtspunkt der Kinderrechte bei der Umsetzung der Legislaturziele des Regierungsrates einbringen sollte, nicht verlängert.
 - Der Kanton Freiburg hat gestützt auf Artikel 18 des Jugendgesetzes vom 12. Mai 2006 die Stelle einer kantonalen Kinder- und Jugendbeauftragten eingerichtet.
 - Der Kanton Aargau hat eine bis 2015 befristete Projektstelle Kinderrechte geschaffen, die Massnahmen entwickeln soll, um allfällige Lücken bei der kantonalen Umsetzung der KRK zu schliessen.
 - Der Kanton Genf hat am 1. Januar 2013 das im Jahr 2008 geschaffene Büro für Menschenrechte wieder abgeschafft.

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz empfiehlt, die Schweiz zu verpflichten:

- **Im Anschluss an die Studie zur Umsetzung internationaler Menschenrechtsempfehlungen des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte einen Mechanismus für ein Follow-up zu den Empfehlungen des Kinderrechtsausschusses aufzubauen.**
- **Im Rahmen des neuen Kinder- und Jugendförderungsgesetzes einen Aktionsplan und einen dauerhaften Koordinationsmechanismus zur Umsetzung der KRK aufzubauen.**
- **Eine materielle verfassungsrechtliche Kompetenz des Bundes zum Erlass von Grundsätzen über den Schutz, die Förderung und Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen zu schaffen.**

1.4 Überwachungsstrukturen

Schlussbemerkungen 2002

- 16 Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, eine bundesstaatliche, unabhängige Menschenrechtsinstitution einzurichten, die im Einklang mit den Prinzipien von Paris betreffend Status nationaler Institutionen für die Promotion und den Schutz der Menschenrechte

(Generalversammlungsresolution 48/134) steht. Deren Aufgabe soll die Überwachung und Evaluierung der Fortschritte in der Umsetzung der Konvention sein. Sie soll für Kinder zugänglich und befugt sein, Beschwerden über die Verletzung von Kinderrechten entgegenzunehmen, diese in kindergerechter Art und Weise zu überprüfen und wirksam zu verfolgen.

Einschätzungen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz

Im Oktober 2002 stimmte der Ständerat einem parlamentarischen Vorstoss zu (Postulat 02.3394), der vom Bundesrat einen Bericht über die Gründung einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution verlangte. Im Juni 2003 regte der Nationalrat mit einer parlamentarischen Initiative (01.461) an, eine eidgenössische Kommission für Menschenrechte einzurichten. Danach prüften mehrere Gutachten und Arbeitsgruppen die Opportunität und mögliche Modelle für eine unabhängige schweizerische Menschenrechtsinstitution. Seit 1. April 2011 leistet ein Verbund von universitären Instituten als Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte für eine Pilotphase von fünf Jahren im Auftrag des Bundes menschenrechtliche Grundlagenarbeit, mit den Kinderrechten als einem von sechs Themenschwerpunkten. Dieses im Staatenbericht unter Rz. 45 dargestellte Kompetenzzentrum ist keine unabhängige Menschenrechtsinstitution im Sinne der Pariser Prinzipien. Die Weiterführung über die Pilotphase hinaus ist derzeit nicht gesichert.

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz empfiehlt, die Schweiz zu verpflichten:

Eine unabhängige Menschenrechtsinstitution im Sinne der Pariser Prinzipien mit gesetzlicher Grundlage einzurichten, die im Sinne der Allgemeinen Bemerkung 2 des Kinderrechtsausschusses ein ausdrückliches Mandat im Bereich der KRK umfasst.

1.5 Schulung und Bekanntmachung der Konvention

Schlussbemerkungen 2002

- 20 Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat:
- a Sein Programm zur Verbreitung von Informationen über die Konvention und deren Umsetzung bei Kindern und Eltern, in der Zivilgesellschaft sowie in allen Bereichen und auf allen Ebenen des Staates

zu verstärken und voranzutreiben. Dazu gehören auch Initiativen, mit denen verletzte Gruppen – insbesondere Migranten und asylsuchende Kinder – angesprochen werden sollen.

- c Für alle Berufsgruppen, die für und mit Kindern arbeiten, systematische und fortlaufende Schulungsprogramme über Menschenrechte, einschliesslich der Rechte des Kindes, zu entwickeln und anzubieten. Als anvisierte Berufsgruppen sind Bundes- und kantonale Parlamentarier, Richter, Rechtsanwälte, Personal, das mit dem Vollzug der Gesetze betraut ist, Beamte und staatliche Angestellte, Gemeindevertreter, Mitarbeiter von Institutionen und Einrichtungen für den Freiheitsentzug von Kindern, Lehrer und Gesundheitspersonal zu nennen.

Einschätzungen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz

Wie der Staatenbericht zeigt, engagieren sich der Bund und einzelne Kantone punktuell für die Bekanntmachung der Konvention bei Kindern, Eltern und der Zivilgesellschaft (Rz. 48ff.). Der Bund unterstützt Projekte zur Bekanntmachung mit einem Kredit von jährlich rund Fr. 200 000.– und stellte beispielsweise 2009 und 2010 jährlich Fr. 100 000.– für die Unterstützung von Menschenrechtsbildungsprojekten in Schulen bereit. Den Massnahmen fehlen aber insgesamt Kontinuität und ein programmatischer Rahmen. Im Sinne von Beispielen wird auf fünf Problembereiche hingewiesen:

- Weder beim Bund noch bei den interkantonalen Konferenzen sind über punktuelle Projekte hinausgehende Bemühungen erkennbar, internationale Programme zur Menschenrechtsbildung systematisch umzusetzen, etwa im Sinne der Erklärung der Vereinten Nationen über Menschenrechtsbildung und -training vom 16. Februar 2012 (GA-Resolution A/Res/66/137).
- In der interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schulbildung (HarmoS) fehlt Menschenrechtsbildung als ausdrückliches Ziel der obligatorischen Schule. In den Grundlagen für einen harmonisierten Lehrplan der deutschsprachigen Kantone (Lehrplan 21) wird die Bekanntmachung der Kinderrechte nicht erwähnt und die allgemeine Menschenrechtsbildung nur am Rand eines überfachlichen Themas «politische Bildung». Immerhin enthält der weiter fortgeschrittene «Plan d'Etudes Romand» (PER) der französischsprachigen Kantone mehrere Hinweise auf die KRK und allgemeinen Menschenrechte als Bildungsinhalte. Diese Mängel dürfen nicht zuletzt darauf zurückzuführen sein, dass in den Rechtsgrundlagen sowohl des PER wie auch des Lehr-

plans 21 Hinweise auf die Kinderrechtskonvention, den Sozialrechtspakt (Pakt I) und die Behindertenrechtskonvention fehlen.

- Mit der Reform des schweizerischen Fachhochschulwesens wurden anerkannte Fachhochschulen grundsätzlich auf die Förderung der nachhaltigen Entwicklung verpflichtet (Art. 3 FHSG, SR 414.71). Insbesondere für die Berufsfelder der Gesundheit, sozialen Arbeit, angewandten Psychologie und Pädagogik fehlen aber spezifische Hinweise auf die Integration der Menschenrechtsbildung als Voraussetzung für die Akkreditierung von Fachhochschulen, die Ausbildungen in diesen Bereichen anbieten.
- Der Bund ist zuständig für die Regulierung der beruflichen Grundbildung und der Ausbildungen in höheren Fachschulen. Dazu gehören auch Berufsfelder für Tätigkeiten mit Kindern. Die neuen Rahmenlehrpläne für Sozialpädagogik oder Kindererziehung schliessen Inhalte der KRK als Lernziel nicht aus, nennen sie aber nicht ausdrücklich. Für die Grundbildung «Fachfrau Betreuung/Fachmann Betreuung» erscheinen Kinderrechte als Element des Bildungsplanes der Berufsschule erst im Anhang einer Verordnung.
- Das Netzwerk Kinderrechte weist unter Ziffer 3.4 zur Achtung vor der Meinung des Kindes darauf hin, dass die Umsetzung kinderrechtlicher Verfahrensbestimmungen in der stark föderal strukturierten schweizerischen Gerichts- und Verwaltungsorganisation insbesondere im Familien- und Verwaltungsrecht nicht wirklich funktioniert. Während es etwa für die Anhörung von Kindern im Bereich der Opferhilfe inzwischen spezifische und vom Bundesamt für Justiz unterstützte Ausbildungsangebote gibt, fehlen für den zivil- und verwaltungsrechtlichen Bereich koordinierte Ausbildungsprogramme.

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz empfiehlt, die Schweiz zu verpflichten:

- **Die Menschenrechtsbildung als Akkreditierungsvoraussetzung für Fachhochschulen der Bereiche Gesundheit, soziale Arbeit, angewandte Psychologie und Pädagogik zu regeln.**
- **In den Verordnungen und Bildungsplänen für Berufe im Umgang mit Kindern die KRK verbindlich festzuschreiben.**
- **Im Rahmen des Lehrplans 21 Menschen- und Kinderrechtsbildung altersgemäss in den Unterricht der gesamten obligatorischen Schule zu integrieren.**
- **Die Kantone bei Schulungen von Gerichten und Behörden so zu unterstützen, dass die Verfahrensrechte von Kindern effektiv umgesetzt werden.**

1.6 Zusammenarbeit mit den Organisationen der Zivilgesellschaft

Einschätzungen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz

Die Behörden von Bund und Kantonen pflegen einen offenen Dialog mit den Organisationen der Zivilgesellschaft. Der Bund unterstützt insbesondere auch die im Netzwerk Kinderrechte Schweiz zusammengeschlossenen Organisationen aus dem Kinder- und Jugendbereich beim gemeinsamen Monitoring der Umsetzung der Kinderrechtskonvention in der Schweiz. Bei konkreten kinder- und jugendpolitischen Massnahmen werden zivilgesellschaftliche Organisationen vor allem im Bereich der ausser-schulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen vom Bund, den Kantonen und Gemeinden gefördert. Gezielt und regional beziehen staatliche Stellen auch Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe (z. B. sozialpädagogische Familienbegleitung, Elternbildung), die von privaten Organisationen angeboten werden.

Zuwenig unterstützt, wenn nicht gar abgelehnt werden koordinierende Leistungen von NGOs beim Vollzug von Bundesrecht in den Kantonen. So wurde 2008 im Auftrag einer vom Bundesamt für Sozialversicherungen und privaten Organisationen gebildeten Trägerschaft unter Beizug von Fachpersonen aus der ganzen Schweiz eine nationale Kinderschutzstrategie erarbeitet. Die Umsetzung scheiterte am Widerstand der Kantone gegen eine Kooperation mit Organisationen der Zivilgesellschaft. 2009 trat das Bundesgesetz über internationale Kindesentführung (SR 211.222.32) in Kraft. Nach Artikel 3 sorgt das Bundesamt für Justiz in Zusammenarbeit mit den Kantonen für ein Netzwerk von Fachpersonen und Institutionen, die für Beratung, Vermittlung und Mediation sowie für die Kindesvertretung zur Verfügung stehen und in der Lage sind, mit der gebotenen Eile zu handeln. Die im Gesetz vorgesehene Zusammenarbeit mit privaten Trägern kam jedoch nur in der Anfangsphase zustande und wurde kurz danach wieder gekündigt.

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz empfiehlt, die Schweiz zu verpflichten:

- **Den Dialog mit Organisationen der Zivilgesellschaft weiter zu pflegen und stärken.**
- **Koordinierende Leistungen zivilgesellschaftlicher Organisationen beim Vollzug von Bundesrecht in den Kantonen aktiv zu fördern.**

1.7 Kinderrechtliche Verantwortung der Privatwirtschaft

Einschätzungen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz

Im Sommer 2012 richtete die Koalition von Nichtregierungsorganisationen «Recht ohne Grenzen» eine Petition mit über 135 000 Unterschriften an das Parlament mit der Forderung nach einem Gesetz, das Konzerne mit Sitz in der Schweiz verpflichtet, Menschenrechte und Umweltschutz weltweit zu respektieren. Der Ständerat beauftragte am 20. Juni 2013 mit knapper Mehrheit die zuständige parlamentarische Kommission, eine Initiative oder einen Vorstoss im Sinne der Petition zu erarbeiten. Der Nationalrat seinerseits überwies ein Postulat, das einen rechtsvergleichenden Bericht darüber verlangt, wie Verwaltungsratsmitglieder verpflichtet werden können, bei sämtlichen Auslandaktivitäten ihres Unternehmens eine vorgängige Sorgfaltsprüfung bezüglich Menschenrechte und Umwelt (gemäss «Due Diligence»-Definition von John Ruggie) durchzuführen, und wie die öffentliche Rechenschaftsablage (Reporting) über die zu diesem Zweck getroffenen Massnahmen geregelt wird. Der Bundesrat will keinen eigenen Gesetzesentwurf erarbeiten und setzt auf reine Selbstregulierung der Unternehmen. Die knappen Mehrheitsverhältnisse in den eidgenössischen Räten und die Haltung des Bundesrates bewegen sich im Spannungsfeld zwischen staatlicher Regulierung und reiner Selbstregulierung der Privatwirtschaft.

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz empfiehlt, die Schweiz zu verpflichten:

- **Gesetzliche Regeln zu erlassen, die Konzerne mit Sitz in der Schweiz wirksam verpflichten, Kinderrechte weltweit zu respektieren.**

1.8 Datenerhebung

Schlussbemerkungen 2002

- 18 Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, für alle Personen unter 18 Jahren und für alle Bereiche der Konvention umfassende Datenerhebungen vorzunehmen. Dabei sollte besonderes Augenmerk auf all jene Personen gelegt werden, die besonders verletzlich sind und auf jene Gebiete, die gegenwärtig nicht durch

die vorhandenen Daten abgedeckt sind. Die Daten sollen zur Überprüfung der Fortschritte und zur Entwicklung politischer Programme zur Umsetzung der Konvention verwendet werden.

Einschätzungen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz

Die Realisierung des Nationalen Forschungsprogramms 52 «Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen im gesellschaftlichen Wandel» brachte wichtige Erkenntnis zur Situation von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz. Neben einer Fülle einzelner Forschungsberichte wurden Synthesen vorgelegt, insbesondere ein Bericht «Kindheit und Jugend in der Schweiz». In den Syntheseberichten weisen die Forschergruppen auf «eklatante Lücken» der Datenerhebung und Berichterstattung hin. Daten über die Situation von Kindern und Jugendlichen sind über viele Statistiken und Studien breit verstreut. Erhebungen des Bundesamtes für Statistik erfassen in der Regel nur Personen ab dem 16. Lebensjahr. Es gibt keine repräsentative Bündelung der Daten zu Kindheit und Jugend und keine periodisch wiederkehrende Berichterstattung im Sinne eines regelmässigen Kindheits- und Jugendberichtes für die Schweiz.

Datenerhebungen zur Situation besonders verletzlicher Gruppen erfolgen punktuell. Es gibt beispielsweise keine Statistik zur Fremdplatzierung von Kindern, kein koordiniertes Meldewesen zu Kindesmisshandlungen, keine systematische kriminalpolizeiliche Datenerhebung zu Sexualdelikten an Minderjährigen im Ausland oder Straftaten im Umfeld von Kinderpornografie.

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz empfiehlt, die Schweiz zu verpflichten:

- **An das Nationale Forschungsprogramm 52 anknüpfen und Grundlagen für eine repräsentative Datenerhebung mit periodisch wiederkehrender Berichterstattung über die Situation von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz zu schaffen.**
- **Insbesondere Grundlagen für repräsentative Datenerhebungen zur Situation besonders verletzlicher Gruppen von Kindern und Jugendlichen zu schaffen.**
- **Eine nationale Datenerhebung zu Kindesmisshandlung zu entwickeln.**

2 Definition des Kindes

Der Ausschuss richtete zu Artikel 1 KRK keine Empfehlungen an die Schweiz. Bei den Bemerkungen zur Jugendstrafrechtspflege empfahl er:

- 58: Als Bestandteil dieser Reform empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat insbesondere:

- a) Das Minimalalter der Strafmündigkeit auf ein Alter von mehr als zehn Jahren anzuheben und das Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht dementsprechend zu überarbeiten

Der Staatenbericht (Rz. 61–64) greift zu Artikel 1 KRK einzelne Aspekte der je nach Rechtsbereich unterschiedlichen Altersgrenzen auf. Er weist darauf hin, dass mit dem neuen Jugendstrafrecht die untere Grenze für die Strafmündigkeit von sieben auf zehn Jahre angehoben und das Schutzalter für jugendliche Arbeitnehmende von 20 auf 18 Jahre gesenkt wurde.

Einschätzungen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz

- Im neuen Jugendstrafrecht wurde die Strafmündigkeit auf zehn Jahre angehoben und liegt so immer noch unter dem international empfohlenen Mindestalter von zwölf Jahren (CRC/C/GC10, N 16). Immerhin sind Bussen und freiheitsentziehende Strafen erst nach vollendetem 15. Altersjahr zulässig (Art. 21 JStG). Dennoch soll auf Straftaten von Kindern bis zum vollendeten 14. Altersjahr internationalen Standards entsprechend mit Massnahmen der Kinder- und Jugendhilfe reagiert werden, die nicht über ein Jugendstrafverfahren sondern über eine Kooperation mit den Eltern und subsidiär Kindesschutzbehörden anzuordnen wären.
- Nach geltendem Arbeitsrecht können im Rahmen der beruflichen Grundbildung für Jugendliche ab dem 16. Altersjahr Ausnahmen vom Verbot gefährlicher Tätigkeiten gewährt werden. In Berufsbildungskreisen wird derzeit diskutiert, dieses Schutzalter auf 15 oder gar 14 Jahre herabzusetzen (Interpellation 12.4060 Schwaab).
- Das Mündigkeitsalter 18 führt dazu, dass Jugendliche teilweise ohne Übergangslösungen aus den besonderen Schutzsystemen für Minderjährige entlassen werden. Beispielsweise entfallen bei unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden sämtliche spezifischen Schutzmassnahmen (Besonderes Haftregime, Betreuung, Abklärungen für Rückkehr) mit dem 18. Geburtstag vollständig, was dazu beiträgt, dass sie kein Asylgesuch mehr stellen, sondern sich in der Illegalität durchschlagen. Auch Kindesschutz-

massnahmen enden mit Erreichen der Mündigkeit von Gesetzes wegen. Damit ändert sich z. B. die Finanzierung von Heim- oder Pflegeplätzen. Eine verbindlich geregelte Nachbetreuung fehlt.

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz empfiehlt, die Schweiz zu verpflichten:

- **Die Strafrechtsmündigkeit zugunsten von Massnahmen der Kinder- und Jugendhilfe auf 14 Jahre anzuheben oder zumindest eine entsprechende Machbarkeitsstudie zu erstellen.**
- **Das Schutzalter für gefährliche Arbeitstätigkeiten nicht weiter zu senken.**
- **Insbesondere bei unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden oder bei Jugendlichen mit Kinderschutzmassnahmen für angemessene Nachbetreuungslösungen zu sorgen.**

3 Allgemeine Grundsätze

3.1 Nicht-Diskriminierung

Schlussbemerkungen 2002

22 Im Geiste von Artikel 2 und anderen relevanten Artikeln der Konvention empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, die bestehenden Ungleichheiten im Genuss von Kinderrechten einer sorgfältigen und regelmässigen Überprüfung zu unterziehen. Gestützt auf diese Überprüfung sollen die notwendigen Schritte zur Verhütung und Bekämpfung diskriminierender Ungleichheiten eingeleitet werden. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat ausserdem, seine administrativen Massnahmen zur Vorbeugung und Beseitigung von faktischen Diskriminierungen von ausländischen Kindern und Kindern von Minoritäten zu intensivieren.

Einschätzungen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz

Das Forschungsprogramm NFP 52 «Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen im gesellschaftlichen Wandel» weist Chancenungleichheiten unter Kindern und Jugendlichen nach, die auch auf den Föderalismus zurückzuführen sind. Es bestätigt die Existenz einer verdichteten Gruppe mehrfach benachteiligter Kinder, die im Genuss von Rechten der KRK zurückgesetzt sind. Faktoren einer mehrfach benachteiligten Lebenslage sind materielle Armut, prekäre Arbeitsverhältnisse der Eltern, schwacher Bildungshintergrund der Familie, Migrationshintergrund sowie ungünstige Wohn- oder Sozialraumverhältnisse. Bisher wurden keine Strategien entwickelt, um den chancengleichen Genuss der Kinderrechte für diese Zielgruppen gezielt zu verbessern. Das Netzwerk Kinderrechte weist auf besondere Benachteiligung bezüglich anderer, in der KRK spezifisch verankerter Rechte hin.

– Zugang zu Bildung, insbesondere bei Kindern mit Migrationshintergrund

Der Staatenbericht weist im Kapitel zum Diskriminierungsverbot (Rz. 65ff.) auf integrationsfördernde Massnahmen im Bildungsbereich hin (Rz. 71ff.). Die Forschung kommt dennoch zum erhärteten Befund, dass zwischen sozialer Herkunft, Bildungserwerb und beruflich-gesellschaftlicher Stellung ein enger Zusammenhang bleibt und das Bildungswesen dabei eine zentrale Rolle bei der Reproduktion sozialer Ungleichheit spielt.

Das Risiko einer Überweisung in eine Sonderklasse für Lernbehinderte variiert innerhalb der Kantone zwischen jedem zweihundersten bis zu jedem fünfundzwanzigsten Kind. Bei Kindern mit Migrationshintergrund sind die Unterschiede noch grösser. Eine Studie für den Kanton Zürich hat gezeigt, dass die Leistungen fremdsprachiger Kinder tiefer benotet werden als die Leistung von Kindern ohne Migrationshintergrund. Kinder mit Migrationshintergrund finden bei gleicher Leistungsstärke weniger guten Zugang zur Berufslehre.

Sans-Papiers-Kinder haben ohne kantonale Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen keinen Zugang zur Berufsbildung. Mit einer Revision der massgebenden Verordnung (VZAE; SR 142.201) wurden Voraussetzungen geschaffen, dass nach einer Anwesenheit von bestimmter Dauer diese Bewilligung erteilt werden kann. Die konkrete Praxis hängt jedoch von der Bereitschaft des Wohnsitzkantons ab, im Einzelfall eine Berufslehre zu ermöglichen. Zudem beinhaltet das Gesuch um eine Bewilligung für die Betroffenen und ihre ganze Familie das Risiko, im Falle einer Ablehnung aus der Schweiz ausgewiesen zu werden.

– Härtefallregelungen im Asylbereich

Aufgrund von Artikel 14 Absatz 2 AsylG können die Kantone beim Bund eine Aufenthaltsbewilligung für Asylsuchende beantragen, die sich seit mindestens fünf Jahren im Kanton aufhalten, sofern ein schwerwiegender persönlicher Härtefall wegen fortgeschrittener Integration vorliegt. Eine Untersuchung der Schweizerischen Flüchtlingshilfe zeigt, dass der Kanton Wallis seit 2007 rund 500, die Kantone Genf und Bern über 200 Härtefallgesuche bewilligen liessen, während Kantone wie Zürich, Graubünden, Aargau oder Zug weniger als 20 Bewilligungen erteilten.

– Zugang zu Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe

Im Zivilgesetzbuch sind die materiellen Voraussetzungen behördlich angeordneter Kinderschuttmassnahmen einheitlich geregelt. Eine Studie des Nationalen Forschungsprogramms 52 zeigt aber, dass die gesetzlichen Bestimmungen von Kanton zu Kanton ohne sachlichen Grund unterschiedlich angewendet werden. Während etwa im Kanton Neuenburg für 4,3 % aller Kinder eine Massnahme angeordnet wird, geschieht dies im Kanton Uri nur für 0,3 %.

Die behördliche Anordnung von Kinderschuttmassnahmen ist nicht der einzige Zugang zu Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe, die ein denkbar breites Spektrum unterstützender Dienste umfassen können (Erziehungsberatung, Elternbildung, sozialpädagogische Familienbegleitung, Mediation, Platzierung ausserhalb der Familie, etc.). Diese Dienste sollen bei Bedarf auch freiwillig beansprucht wer-

den können. In einem Bericht des Bundesrates über notwendige Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe (Staatenbericht Rz. 193) werden Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe systematisch dargestellt. Ein zuverlässiger Überblick über das kantonale und regionale Angebot fehlt. Eine gesicherte minimale Grundversorgung ist nicht für alle Kinder gleichermassen gewährleistet.

– Materielle Existenzsicherung

Untersuchungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) zeigen je nach Wohnkanton grosse Unterschiede beim frei verfügbaren Einkommen von Personen, die Sozialhilfe beziehen. Während zum Beispiel einer Familie mit einer erwerbslosen, alleinerziehenden Mutter mit einem Kind in Sitten (Kanton Wallis) am Jahresende rund 38 000.– Franken bleiben, sind es in Schwyz rund 18 000.– Franken weniger. Differenzen dieser Art sind nicht auf unterschiedliche Lebenshaltungskosten zurückzuführen.

– Diskriminierung von LGBTI-Kindern

Kinder und Jugendliche, die sich nicht mit einer heterosexuellen Geschlechtsorientierung identifizieren können (Lesbische, Schwule, Bisexuelle, Transgender, Intersex-Menschen) leiden unter negativ besetzten gesellschaftlichen Vorurteilen, dem Unverständnis ihrer Familien oder von Peergroups und benötigen besonderen Schutz vor Mobbing und Diskriminierung, namentlich in Phasen des Coming-out. Studien haben zeigen, dass dieser schwierige sozioaffektive Kontext einen Risikofaktor darstellt. So ist die Prävalenz von Suizidversuchen bei homosexuellen Jugendlichen höher als bei heterosexuellen. Eltern oder Fachpersonen, die in der Freizeit oder Schule mit Kindern und Jugendlichen arbeiten, wissen wenig über ihre Situation und die Unterstützungsmöglichkeiten.

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz empfiehlt, die Schweiz zu verpflichten:

- **Strategien zur Umsetzung der KRK zu entwickeln, die eine rechtsgleiche Anwendung der Kinderrechte in der ganzen Schweiz gewährleisten.**
- **Die Verordnung zum Zugang von Sans-Papiers-Jugendlichen zu einer Berufslehre ist dahingehend zu verbessern, dass ein Gesuch eingereicht werden kann, ohne dass der Aufenthalt der Jugendlichen und ihrer Familien in der Schweiz gefährdet wird.**
- **Im Rahmen einer nationalen Armutsstrategie insbesondere Massnahmen zu planen, die armutsbetroffene Kinder besonders unterstützen.**

- **Für eine schweizweit angemessene Grundversorgung mit Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe zu sorgen.**
- **Massnahmen zur Aufklärung über die Situation von LGBTI-Kinder und Jugendliche zu ergreifen und insbesondere in der Schule die Prävention von Mobbing und Diskriminierung zu fördern.**

3.2 Übergeordnetes Wohl des Kindes

Schlussbemerkungen 2002

- 25 Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, alle angemessenen Massnahmen zu ergreifen, um zu gewährleisten, dass der allgemeine Grundsatz des übergeordneten Kindeswohls angemessen in der Gesetzgebung und Budgetierung sowie in allen rechtlichen und behördlichen Entscheidungen Eingang findet. Eine adäquate Integration ist auch in allen Projekten, Programmen und Dienstleistungen erforderlich, welche Auswirkungen auf die Stellung der Kinder zeitigen.

Einschätzungen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz lenkt die Aufmerksamkeit des Ausschusses auf drei Schwerpunkte:

– Interessen von Kindern im Gesetzgebungsverfahren

Die schweizerischen Gesetzgebungsverfahren gewährleisten keine systematische und fachkundige Prüfung, ob Gesetzesentwürfe mit dem Grundsatz der vorrangig zu berücksichtigenden Kindesinteressen im Einklang stehen. Botschaften zu Erlassentwürfen des Bundes müssen gemäss Artikel 141 Absatz 2 lit. i des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz; 171.10) beispielsweise die Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frau und Mann erläutern. Eine entsprechende Vorgabe zum Grundsatz der vorrangig zu berücksichtigenden Kindesinteressen fehlt. Faktisch findet eine Auseinandersetzung mit diesem Grundsatz nur als Ausnahme bei sehr spezifischen Vorlagen (z. B. Bundesgesetz über internationale Kindesentführungen) statt.

Ein Grundlagenbericht des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte weist auf unterschiedliche Umsetzungen der begrifflichen Vorgabe «best interest of the child» gemäss Artikel 3 Abs. 1 KRK im schweizerischen Recht hin. Im deutschen Wortlaut der KRK wird der Aus-

druck «Wohl des Kindes» und im französischsprachigen «intérêt supérieur de l'enfant» verwendet. Der für den zivilrechtlichen Kinderschutz zentrale Artikel 307 ZGB spricht von der Gefährdung des «Kindeswohls», während im französischen Wortlaut ein entsprechender Ausdruck fehlt.

– Interessen von Kindern im Strafverfahren

Ein Grundlagenbericht des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte weist auf Lücken im Strafprozess und im Opferhilferecht hin. Die Strafprozessordnung (StPO; SR 312) sieht besondere Schutzbestimmungen bei der Einvernahme von Kindern als Opfer vor (Art. 154 StPO), wobei entsprechende Standards für Kindern fehlen, die nicht als Opfer einvernommen werden. Das Opferhilfegesetz (OHG; SR 312.5) sieht keine besonderen Bestimmungen für Verfahren mit Kindern vor und löst mit den Bestimmungen über die Entschädigung (Art. 19ff. OHG) die Vorgaben der UNO-Richtlinie über Verfahren mit Kindern als Opfer und Zeugen von Straftaten (E/CN.15/2005/14/Add.1; Rz. 35 und 27) nicht ein.

– Kindeswohl in Kindesschutzfällen mit Auslandsbezug

Ist das Kindeswohl gefährdet, müssen die zuständigen Behörden die nötigen Schutzmassnahmen anordnen. Bei aus dem Ausland zugezogenen oder ins Ausland wegziehenden Minderjährigen hat das Netzwerk Kinderrechte Schweiz Kenntnis von Fällen, bei denen sich Behörden aus Unkenntnis oder fehlendem Willen der Pflicht entziehen, auf Gefährdungsmeldungen einzutreten oder betroffenen Kindern unverzüglich einen Beistand zu ernennen. Dabei berufen sie sich nach teilweise aufwändigen Abklärungen auf ihre örtliche Unzuständigkeit, wenn am ursprünglichen Aufenthaltsort der Kinder im Ausland bereits Massnahmen angeordnet wurden und lassen dabei die Gefährdungs- und Eilzuständigkeit nach Artikel 8 und 9 des Haager Minderjährigenschutzabkommens (MSA; SR 0.211.231.01) oder Artikel 11 und 12 des Haager Kindesschutzübereinkommens (HKsÜ; SR 0.211.231.011) ausser Acht. Umgekehrt sind Fälle bekannt, bei denen eine am schweizerischen Wohnsitz oder Aufenthaltsort angeordnete Massnahme nach einem Wegzug des Kindes ins Ausland unverzüglich aufgehoben wurde, unabhängig davon, ob im Interesse des Kindeswohls eine internationale Gefährdungsmeldung und eine weitere Begleitung des Falles im Ausland nötig wäre, sei dies in einen Haager Vertragsstaat oder in Nicht-Vertragsstaaten (gleiches Schutzniveau im Sinne des Nicht-Diskriminierungsgebots).

Der Grundsatz des übergeordneten Wohls des Kindes wird bei Entscheidungen über die Rückführung von Kindern, die von nicht sorgeberechtigten Eltern in die Schweiz mit-

genommen werden, ungenügend berücksichtigt. 2009 traten das Haager Kindesschutzübereinkommens von 1996 und ein Bundesgesetz über internationale Kindesentführungen in Kraft (BG-KKE; SR 211.222.32). Das Gesetz brachte positive Neuerungen. Es beschleunigt den Rechtsweg, sieht ein interdisziplinär beratendes Netzwerk von Fachpersonen vor, klärt die Berücksichtigung des Kindeswohls im Rückführungsverfahren und stärkt die Verfahrensbeteiligung betroffener Kinder. Die Umsetzung ist indessen unbefriedigend. Die vorgesehenen Mediationsverfahren werden nur selten und ohne die nötige Professionalität angewendet. Das im Gesetz vorgesehene Netzwerk von Fachpersonen wurde ohne die spezialisierten NGOs aufgebaut und sollte auch bei der Bearbeitung von Entführungen aus der Schweiz ins Ausland beigezogen werden.

– Kindeswohl im Ausländerrecht

Das Bundes- und das Bundesverwaltungsgericht haben in Einzelfällen wiederholt zugunsten der Beziehungen des Kindes zu seinen in der Schweiz lebenden Eltern entschieden (Bleiberecht eines ausreisepflichtigen Elternteils, wenn das Kind das Schweizer Bürgerrecht besitzt; Kindeswohl als Wegweisungshindernis). Dennoch bleibt der Grundsatz der vorrangigen Berücksichtigung der Kindesinteressen im Ausländerrecht ungenügend gesichert. Verliert ein sorgeberechtigter Elternteil sein Aufenthaltsrecht und wird er aus der Schweiz weggewiesen, bedeutet es für betroffene Kinder eine faktische Mitausweisung, selbst wenn sie keinen Bezug zum Herkunftsstaat haben. Ähnliches gilt für die Beurteilung, ob Eltern und Kinder aufgrund eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalles eine Aufenthaltsbewilligung erhalten. Wird ein besuchsberechtigter Elternteil aus der Schweiz ausgeschafft, kann der persönliche Verkehr mit dem Kind faktisch nicht mehr ausgeübt werden. Dokumentierte Fälle belegen, dass in der ausländerrechtlichen Entscheidpraxis trotz der höchstrichterlichen Rechtsprechung die Berücksichtigung der Interessen mitbetroffener Kinder nicht gewährleistet ist. Der Staatenbericht erwähnt die sich abzeichnende Verschärfung nicht, wenn aufgrund des neuen Artikels 121 Abs. 3–6 BV strafwürdige Ausländer bei bestimmten Delikten zwingend und ohne Rücksicht auf vorrangige Interessen betroffener Kinder das Land verlassen müssen.

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz empfiehlt, die Schweiz zu verpflichten:

- **Den Grundsatz der vorrangig zu berücksichtigenden Kindesinteressen in Gesetzgebung, Verwaltung und Justiz umzusetzen.**
- **Unterschiedliche Verwendungen der Begriffe «vorrangige Kindesinteressen» und «Kindeswohl» im schweizerischen Recht und dessen Umsetzung zu klären.**
- **Bei Kindesschutzfällen mit Auslandsbezug das übergeordnete Kindeswohl auch bei der Prüfung von Zuständigkeitsfragen zu berücksichtigen.**
- **Die für eine wirksame Umsetzung des Bundesgesetzes über internationale Kindesentführung nötigen Mittel zur Verfügung zu stellen, um das Netzwerk von Fachpersonen aufzubauen, seine Nutzung zu fördern, die MediatorInnen, KindsvertreterInnen und RichterInnen auszubilden und die Bildung kantonsübergreifender Gerichtskreise zu fördern.**
- **In Anwendung von Artikel 11 KRK die Anwendbarkeit des Bundesgesetzes auf Fälle mit Staaten erweitern, die die Haager Kindesschutz- und Kindesentführungsübereinkommen nicht ratifiziert haben.**
- **Beim ausländerrechtlichen Bewilligungsentzug die Situation mitbetroffener Kinder stärker zu berücksichtigen.**

3.3 Recht auf Leben: Suizid

Einschätzungen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz

In den Schlussbemerkungen zum ersten Staatenbericht der Schweiz zeigte sich der Kinderrechtsausschuss bei den Bemerkungen zur elementaren Gesundheit und Wohlfahrt (C.5, Ziff. 40) «weiterhin besorgt über die hohe Anzahl von Suiziden unter Jugendlichen und die begrenzten Massnahmen, welche zur Bekämpfung dieses Phänomens ergriffen werden...». Ein Grundlagenbericht des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) weist auf ähnliche Empfehlungen anderer Menschenrechtsorgane hin (SKMR, Rz. 106 – 109). Das Netzwerk Kinderrechte lädt den Kinderrechtsausschuss ein, dieser Frage unter Artikel 6 Absatz 2 der Konvention, in Verbindung mit Artikel 24 und unter Berücksichtigung von Ziffer 22 der Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 «Gesundheit und Entwicklung von Jugendlichen im Rahmen des Übereinkommens über die Rechte des Kindes» besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

Die Suizidrate in der Schweiz liegt deutlich über dem weltweiten Durchschnitt und im interkantonalen Vergleich weist sie erhebliche Unterschiede auf. Besonders hoch ist sie beispielsweise in den Kantonen Appenzell, Basel, Bern, Zürich, Neuenburg oder Freiburg. Suizid ist nach Tod durch Verkehrsunfall die häufigste Todesursache in der Gruppe der 15- bis 19-jährigen. Jeder 20. Jugendliche unternimmt mindestens einen Suizidversuch. Der Grundlagenbericht des SKMR macht auf Suizide 5- bis 12-jähriger Kinder (SKMR Rz. 112), auf Risiken des Internets und sozialer Netzwerke sowie die besondere Gefährdung homosexueller Jugendlicher aufmerksam (SKMR, Rz. 115). Ein Bericht des Bundesamtes für Gesundheit aus dem Jahr 2006 «Suizid und Suizidprävention» weist auf die Bedeutung überregionaler und – im Einklang mit Empfehlungen der WHO – nationaler Strategien für die Suizidprävention hin. Als Massnahme wird auch ein erschwerter Zugang zu tödlichen Mitteln und Methoden erwähnt, beispielsweise mit einer Verschärfung der Waffengesetzgebung.

Dennoch verfügt die Schweiz über kein nationales Suizidpräventionsprogramm. Der Bund geht davon aus, dass ihm dazu die gesetzlichen Grundlagen fehlen und er sich nur an der Entwicklung nationaler Suizidpräventionsstrategien beteiligen kann. Dazu wurden Massnahmen im Rahmen des Projektes «Nationale Gesundheitspolitik Schweiz» in Aussicht gestellt, bislang ohne konkrete Ergebnisse. Der Grundlagenbericht des SKMR weist auf diese Lücke hin (SKMR, Rz. 121; 127).

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz empfiehlt, die Schweiz zu verpflichten:

- **Ein nationale Strategie für die Suizidprävention zu erarbeiten oder diese in einen nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der KRK zu integrieren.**

3.4 Achtung vor der Meinung des Kindes

Schlussbemerkungen 2002

27 Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, weitere Anstrengungen zu unternehmen, um die Umsetzung des Grundsatzes der Achtung der Meinung des Kindes zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang sollte dem Recht eines jeden Kindes besondere Bedeutung eingeräumt werden, in Familie, Schule sowie weiteren Institutionen und Organisationen, ganz generell in der Gesellschaft teilnehmen zu können. Besondere Auf-

merksamkeit sollte verletzlischen Gruppen gelten. Dieser allgemeine Grundsatz sollte sich auch in allen politischen Massnahmen und Programmen für Kinder widerspiegeln. Auch sollte die Sensibilisierung der Öffentlichkeit im allgemeinen als auch die Schulungs- und Ausbildungsprogramme für Fachleute zur Umsetzung dieses Grundsatzes verstärkt werden.

Einschätzungen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz

Im Lichte der Entwicklungen seit den Schlussbemerkungen zum ersten Staatenbericht der Schweiz lenkt das Netzwerk die Aufmerksamkeit auf die Partizipation von Kindern an gesellschaftspolitischen Prozessen (Artikel 12 Absatz 1 KRK) und auf die Verfahrensbeteiligung von Kindern (Artikel 12 Absatz 2 KRK).

– Partizipation von Kindern an gesellschaftspolitischen Prozessen

Auf kommunaler Ebene sind Bemühungen feststellbar, Kinder und Jugendliche in politische Planungs- und Entscheidungsprozesse einzubeziehen, entweder in einzelnen Projekten oder institutionalisiert als Kinderräte oder Jugendparlamente. Einzelne kantonale Kinder- und Jugendgesetze oder Gemeindeordnungen sehen Partizipationsmöglichkeiten dieser Art unverbindlich vor. In den meisten Gemeinden, Kantonen und beim Bund fehlen indessen gesetzliche Grundlagen über die verbindliche Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen in politischen Prozessen, etwa in der Form von Motionen mit Behandlungspflicht oder einer generellen Reduktion und Abschaffung der Altersgrenzen für die Ausübung politischer Rechte. Einzig im Kanton Glarus wurde das Stimmrecht auf 16 Jahre herabgesetzt. Im Übrigen verweigert sich das politische System einer ernsthaften Diskussion um die Gewährung der politischen Rechte ab Geburt.

Der Bericht des Bundesrates «Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik» pflichtet zwar einem breiten Mitwirkungsverständnis bei. Der Bundesrat lehnt aber den Einbezug von Kindern und Jugendlichen bei der Vorbereitung politischer Geschäfte des Bundes ab. Der Entwurf für einen neuen Verfassungsartikel zur Kinder- und Jugendpolitik sieht vor, dass der Bund Grundsätze über die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen erlassen kann. Der ausgearbeitete Vorschlag ist derzeit aber in der parlamentarischen Beratung blockiert.

– Mitwirkung von Kindern im Lebensalltag

Soweit sich der Lebensalltag von Kindern in staatlich gestützten Institutionen abspielt, tragen diese besondere Verantwortung dafür, dass die betroffenen Kinder in die Gestaltung dieser Lebensverhältnisse sachgerecht und wirksam einbezogen werden. Dies betrifft etwa Kinder in familienergänzenden Betreuungseinrichtungen, in der Schule oder Kinder, die aufgrund einer Fremdplatzierung von ihren Eltern getrennt sind.

Einzelne kantonale Schulgesetze sehen zwar die Mitwirkung von Schülerinnen und Schülern im Schulalltag vor. Die Umsetzung hängt jedoch von entsprechender Sensibilität einzelner Lehrpersonen oder Behördenmitgliedern ab. Die vorrangige Berücksichtigung der Interessen betroffener Kinder und ihre Mitwirkung ist weder strukturell, noch konzeptionell oder kulturell hinreichend abgesichert, was sich besonders bei strategischen Entscheidungen oder bei der Lösung von Konflikten zeigen kann.

Bei der familienergänzenden Kinderbetreuung im vorschulischen Bereich bedeutet dies eine an den Kindern orientierte qualitative Förderung der Betreuung, etwa im Sinne des von der schweizerischen UNESCO-Kommission und dem Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz entwickelten «Orientierungsrahmen für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz».

Leben Kinder aufgrund einer behördlichen Intervention von ihren Eltern getrennt, kann nicht in allen der regional sehr unterschiedlich strukturierten Pflegekinderwesen gewährleistet werden, dass die Interessen und der Wille der betroffenen Kinder über das behördliche Verfahren hinaus in allen Phasen der Fremdplatzierung explizit berücksichtigt wird.

– Verfahrensbeteiligung von Kindern und kinderfreundliche Justiz

Artikel 12 Abs. 2 KRK verlangt die Beteiligung von Kindern an allen staatlichen Verfahren (Gerichte, Verwaltung), soweit sie vom Verfahrensgegenstand berührt sind. Die intensivste Auseinandersetzung mit dem Beteiligungsrecht ist bei familienrechtlichen Verfahren zu beobachten. Eine Studie des nationalen Forschungsprogramms «Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen im gesellschaftlichen Wandel» weist aber nach, dass nur rund 10% der von einer Scheidung betroffenen Kinder angehört werden. Und bei jährlich etwa 20'000 Scheidungsverfahren mit rund 15'000 betroffenen Unmündigen werden im schweizerischen Jahresdurchschnitt nur 130 Kindesvertretungen eingesetzt, zudem konzentriert auf wenige Kantone. Eine Studie zur Praxis des Kantons Basel Stadt zeigt, dass selbst in Kindesschutzverfahren 8% der betroffenen Kin-

der kein Alleingespräch ohne Eltern führen konnte und kein einziges Kind eine unabhängige anwaltliche Vertretung für sich allein hatte. Mit einem Artikel 314^{abis} ZGB sieht das revidierte Kindes- und Erwachsenenschutzrecht die Kindesvertretung im Kindesschutzverfahren nun ausdrücklich vor. Leider folgt der unverbindlich formulierte Artikel im Wortlaut der nachweislich ergebnislosen Bestimmung zur Kindesvertretung im Scheidungsverfahren (Art. 146 ZGB). Deshalb wird das neue Recht die Vertretung im Kindesschutzverfahren für sich allein nicht stärken. Die Praxis zum Anhörungsrecht und zur Kindesvertretung im Scheidungsrecht zeigt, dass unverbindliche Vorgaben des Bundesrechts wegen der stark föderal strukturierten Gerichts- und Behördenorganisation sehr unterschiedlich umgesetzt und nur verschwindend wenig Vertretungen angeordnet werden. Zudem wird der Einsatz unabhängiger, professioneller Kindesvertretungen faktisch durch die Schwierigkeit verhindert, solche Mandate zu finanzieren.

Es fehlt eine aktive Sensibilisierung von Behörden, Gerichten und verfahrensinvolvierter Personen über die Rechte von Kindern auf Beteiligung an jeglichen Verfahren. Zur Verfahrensbeteiligung von Kindern in verwaltungsrechtlichen Verfahren sind keine repräsentativen Untersuchungen bekannt. Das Bundesgericht tendiert zu einer Praxis, die Artikel 12 Absatz 2 KRK praktisch aushöhlt. Nach der Rechtsprechung zum Ausländerrecht wird Artikel 12 KRK auf Verfahren eingeschränkt «in denen persönlichkeitsrelevante essentielle eigene Interessen des Kindes unmittelbar auf dem Spiel stehen». In schulrechtlichen Verfahren lässt das Bundesgericht eine Vertretung durch die Eltern oder Alltagsgespräche zwischen Lehrer und Schüler genügen. Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz geht davon aus, dass besonders verletzte Gruppen wie behinderte Kinder bei Entscheidungen zu sonderpädagogischen Massnahmen kaum angehört werden, zumal Artikel 2 lit. d der interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik nur den Einbezug der Eltern ausdrücklich festhält. Diese Praxis widerspricht Sinne und Geist von Artikel 12 KRK und wird der Allgemeinen Bemerkungen des Kinderrechtsausschusses zu Artikel 12 KRK nicht gerecht.

Die zentralen Grundsätze über die Teilhabe von Kindern und Jugendlichen am Rechtswesen sind in der Leitlinie des Europarates für eine kindgerechte Justiz vom 17. November 2010 umfassend festgehalten. Bisher sind weder bei den Kantonen noch beim Bund aktive Bemühungen für eine koordinierte Umsetzung dieser Leitlinien erkennbar.

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz empfiehlt, die Schweiz zu verpflichten:

- Den Einbezug von Kindern und Jugendlichen in die verwaltungsinterne Vorbereitung politischer Geschäfte zu fördern.
- Den Entwurf eines neuen Verfassungsartikels über den Schutz, die Förderung und Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen gutzuheissen, verbindliche Mitwirkungsformen für Kinder und Jugendliche gesetzlich zu verankern und eine Abschaffung der Altersgrenzen zur Ausübung der politischen Rechte zu prüfen.
- Konzepte und ihre Umsetzung zur Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen bei der Gestaltung der Lebensverhältnisse schweizweit zu fördern, insbesondere im Bereich der vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung mit dem «Orientierungsrahmen für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz».
- Vorhandene Rechtsgrundlagen über die Verfahrensbeteiligung von Kindern im Familien-, Straf- und Verwaltungsrecht effektiv umzusetzen und dazu insbesondere nationale Ausbildungsprogramme für Gerichte, Verwaltung und KindesverfahrensvertreterInnen durchzuführen sowie die Finanzierung unabhängiger Kindesverfahrensvertretungen sicherzustellen.
- Das Bundesgericht einzuladen, seine Rechtsprechung zur Anwendung von Artikel 12 KRK in verwaltungsrechtlichen Verfahren zu überprüfen.
- Die Umsetzung der Leitlinie des Europarates vom 17. November 2010 über kindgerechte Justiz zu gewährleisten.

4 Bürgerliche Rechte und Freiheiten

4.1 Recht auf Identität

Schlussbemerkungen 2002

- 29 Im Geiste von Artikel 7 der Konvention empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, die Achtung des Rechts des Kindes, die Identität seiner Eltern zu kennen, so weit wie möglich zu gewährleisten.

Einschätzungen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz

– Recht auf Identität bei medizinisch unterstützter Fortpflanzung

Der Ausschuss äusserte in den Schlussbemerkungen Besorgnis zu Artikel 27 des Bundesgesetzes über die medizinisch gestützte Fortpflanzung (FMedG; SR 814.90), wonach Kinder nur dann über die Daten des Samenspenders informiert werden dürfen, wenn sie ein «schutzwürdiges Interesse» daran haben (Rz. 28). Diese Bedingung kann so ausgelegt werden, dass ein Widerspruch zum Recht des Kindes auf altersgerechte Information auf Kenntnis seiner Abstammung entsteht. Die Bestimmung entspricht derjenigen über die Kenntnis der Identität der leiblichen Eltern bei Adoption (Art. 268c Abs. 1 Satz 2 ZGB). Bei der Adoption ist eine Aufklärungspflicht gegenüber dem Kind zwar gesetzlich nicht ausdrücklich festgehalten, aber dennoch anerkannt. Eine Aufklärungspflicht über die Tatsache einer medizinisch unterstützten Zeugung und über das Einsichtsrecht in die Daten des Samenspenders fehlt dagegen.

– Recht auf Identität bei Adoptionen

Das schweizerische Recht orientiert sich am Konzept der geheimen Volladoption, die den vollständigen Bruch der Beziehungen des Adoptivkindes zu seinen leiblichen Eltern will. Gegenüber dem Kind besteht zwar eine anerkannte Aufklärungspflicht über die Tatsache der Adoption. Das Kind selber hat aber kein ausdrückliches Recht auf diese Information und auf den Zivilstandsregisterauszügen ist die Tatsache einer Adoption nicht ersichtlich. Seit 2003 regelt das Zivilgesetzbuch die Auskunft über die Personalien der leiblichen Eltern an das Adoptivkind neu. Danach hängt das Recht des adoptierenden unmündigen Kindes auf Kenntnis seiner Abstammung – analog zur Bestim-

mung im Bundesgesetz über die medizinisch gestützte Fortpflanzung – von der Voraussetzung ab, dass es ein «schutzwürdiges Interesse» geltend machen kann (Art. 268c Abs. 1 Satz 2 ZGB). Das Recht des adoptierten Kindes auf Kenntnis seiner Abstammung darf nicht isoliert betrachtet werden und muss zu den Persönlichkeitsrechten der Adoptiveltern und der leiblichen Eltern in Beziehung gesetzt werden. Das geltende Recht aber setzt die Geheimhaltungs- und Informationsrechte und -pflichten nicht in einen systematischen Zusammenhang und geht insbesondere nicht vom Informationsrecht des unmündigen Kindes aus.

– Registrierung der Geburt

Das Netzwerk Kinderrechte erhielt im Laufe des Jahres 2007 Kenntnis von Fällen, bei denen Kinder ausländischer Eltern verspätet und teilweise erst mehrere Monate nach ihrer Anmeldung beim Zivilstandsamt effektiv ins Geburtsregister eingetragen wurden. Verzögerungen wurden damit begründet, dass die Eltern dieser Kinder ihre Identität nicht rechtsgenügend nachweisen konnten. Bei Kindern nicht miteinander verheirateter Eltern wurde aus demselben Grund teilweise verweigert, die Anerkennungserklärung des leiblichen Vaters einzutragen. Der Vaterschaft wurde insofern die rechtliche Anerkennung versagt.

Der Bundesrat hat einen Bericht über die Beurkundung der Geburt ausländischer Kinder veröffentlicht und das weisungsberechtigte Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen hat die Registrierungsgrundsätze in einem Kreisschreiben und einer Weisung präzisiert.

Der Bericht kommt aufgrund von Selbstdeklarationen der Zivilstandsämter zum Schluss, dass am Stichtag (1.10.2007) die Registrierung von rund 1'100 Geburten aufgrund von Dokumentierungsproblemen der Eltern pendent waren. Rund die Hälfte dieser Anträge werden innerhalb ein bis drei Monaten erledigt, ein Drittel innerhalb drei bis sechs Monaten, der Rest innerhalb neun Monaten oder später. Gemäss dem «Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child» von UNICEF bedeutet aber der Begriff «unverzüglich» in Artikel 7 KRK «a defined period of days rather than months». Daher ist davon auszugehen, dass in der Schweiz deutlich mehr als 1'000 Geburten ausländischer Kinder nicht rechtzeitig registriert werden.

Die revidierten Weisungen und Kreisschreiben des Eidgenössischen Amtes für das Zivilstandswesen legen Möglichkeiten und Verfahren fest, Geburten und Vaterschaftsanerkennungen ausnahmsweise auch ohne rechtsgenügenden Identitätsnachweis der Eltern einzutragen. Dennoch bleiben offene Punkte. So wird die

Geburt erst dann ausnahmsweise mit unvollständigen Personenstandsdaten erfasst, wenn nach Ablauf einer «nützlichen Frist» keine rechtsgenügenden Dokumente beigebracht werden können. Dies kann nach wie vor dem Grundsatz widersprechen, im Interesse des Kindes die Geburt zuerst einzutragen und das Verfahren zum Nachweis der Identität der Eltern erst danach zu führen. Zudem gewährleisten die unbestimmten Fristen keine einheitliche Praxis der regionalen Zivilstandsämter. Zu begrüssen ist die Möglichkeit, zumindest ersatzweise eine Bestätigung über die Anmeldung der Geburt auszustellen. Allerdings erfolgt auch diese Bestätigung nicht bedingungslos, sondern ist an bestimmte Voraussetzungen gebunden (Kreisschreiben Ziffer 4.1).

– Einschränkungen der Ehefreiheit und Kindesverhältnis zum Vater

Verschiedene ausländerrechtlich motivierte Revisionen des Ehe- und Zivilstandsrechts beeinträchtigen das Recht von Kindern auf die zivilstandrechtliche Anerkennung des Kindesverhältnisses zum ausländischen Vater. Es stehen keine Zahlen zur Verfügung, wie viele Kinder davon betroffen sind oder sein können.

Aufgrund des neuen Artikels 105 Ziffer 4 ZGB kann eine Ehe für nichtig erklärt werden, weil sie dazu diene, die Bestimmungen über Zulassung und Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern zu umgehen. Im Gegensatz zu allen anderen Ungültigkeitsgründen entfällt dabei die Vaterschaftsvermutung des Ehemannes rückwirkend für Kinder, die während dieser Ehe geboren werden (Art. 109 Abs. 3 ZGB). Während einer nichtig erklärten Scheinehe geborene Kinder verlieren so das Kindesverhältnis zum Vater. Damit wird der im schweizerischen Kindesrecht sonst übliche Grundsatz der Statusbeständigkeit grundlos missachtet.

Gemäss Artikel 98 Absatz 4 Zivilgesetzbuch können Ausländer und Ausländerinnen nur heiraten, wenn sie einen rechtmässigen Aufenthalt in der Schweiz nachweisen. Für Kinder eines Paares, das nicht heiraten kann, wird die Vaterschaftsvermutung des Ehemannes nicht gelten. Das väterliche Kindesverhältnis kann nur durch Anerkennung oder Vaterschaftsurteil entstehen. Dabei haben einzelne Zivilstandsbehörden ihre Registrierungspraxis bei Vaterschaftsanerkennungen ausländischer Väter, die sich nicht rechtsgenügend ausweisen können, verschärft.

– Babyfenster

In der Schweiz werden vermehrt und in Kantonsspitalern teilweise behördlich unterstützt Babyfenster für die anonyme, geschützte Aussetzung von Kindern eingerichtet. Babyfenster gibt es z. B. in Einsiedeln, St. Gallen, Olten,

Bern und zahlreiche weitere sind geplant. Politisch wird die Einrichtung von Babyfenstern in den Kantonen Wallis, Bern und Solothurn unterstützt. Babyfenster stehen im Widerspruch zum Recht des Kindes auf Kenntnis der eigenen Identität und auf Beziehungen zu seinen Eltern. Mit der Abgabe von Kindern in Babyfenstern können kriminelle Taten verheimlicht werden (Inzest, Menschenhandel) ohne dass damit Mütter in Not wirksam unterstützt werden. Das Parlament sieht keinen Handlungsbedarf und hat zuletzt 2009 parlamentarischen Initiativen keine Folge gegeben, die Alternativen zur Babyklappe entwickeln wollten. Die Ausweitung des Angebotes und neue, eingehende Untersuchungen machen diesen Standpunkt unhaltbar. Die staatliche Duldung dieser Entwicklung in einer rechtlichen Grauzone gefährdet den Schutz zentraler Kinderrechte. In einer ausweichenden Antwort auf eine parlamentarische Interpellation (13.3418) hält der Bundesrat indes lediglich fest, dass er die Entwicklung in den Kantonen aufmerksam beobachtet.

– Geschlechtsidentität: Transgender

Aus spezialisierten Kreisen wird eine Zunahme der Abklärung von Kindern und Jugendlichen signalisiert, die sich mit ihrem Geburtsgeschlecht nicht identifizieren können (Transgender). Für diese Fälle fehlen ethische Richtlinien über die Begutachtung, Behandlung, Begleitung und den Umgang. Dabei kann es um Fragen gehen wie Änderungen des Vornamens- und des Personenstandes oder die Behandlung mit Blockern, die eine Pubertät im falschen Geschlecht unterdrücken.

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz empfiehlt, die Schweiz zu verpflichten:

- **Das Bundesgesetz über die medizinisch unterstützte Fortpflanzung mit Bestimmungen zu ergänzen, die das Recht des Kindes auf Information über seine Abstammung altersgerecht gewährleisten.**
- **Die Informationsrechte der Adoptiveltern, der leiblichen Eltern und des Adoptivkindes neu zu ordnen und so zu klären, dass vom Recht des unmündigen Adoptivkindes auf Kenntnis seiner Abstammung als Grundsatz ausgegangen wird.**
- **Die Umsetzung der Weisungen und Kreisschreibung über die Registrierung von Geburten und Vaterschaftsanerkennungen in allen Zivilstandsämtern so zu unterstützen, dass alle Geburten im Sinne von Artikel 7 KRK «unverzüglich» eingetragen werden.**
- **Dafür zu sorgen, dass sich Einschränkungen der Ehefreiheit ausländischer Personen nicht negativ**

auf die Begründung des Kindesverhältnisses zu gemeinsamen Kindern auswirkt und Vaterschaftsanerkennungen nach nichtig erklärten Scheinehen ohne Verzug zu registrieren.

- **Die Einrichtung von Babyfenstern zu unterbinden und alternative Möglichkeiten der anonymen Geburt anzubieten, die das Recht der Kinder auf Kenntnis seiner Abstammung wahren.**
- **Medizinisch-ethische Richtlinien für die Begutachtung und Behandlung von Kindern und Jugendlichen zu entwickeln, die sich mit ihrem Geburtsgeschlecht nicht identifizieren können.**

4.2 Medienfreiheit

Der Ausschuss machte in den Schlussbemerkungen zum ersten Staatenbericht der Schweiz keine Anmerkungen zur Umsetzung der KRK im Medienbereich. Die medienrechtlich relevanten Artikel 12 bis 17 KRK gehören zum Kapitel über bürgerliche Rechte und Freiheiten. Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz macht insbesondere auf Lücken bei der Umsetzung von Artikel 17 der KRK aufmerksam.

Einschätzungen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz

Anlässlich des «Day of General Discussion» vom 7. Oktober 1996 befasste sich der Kinderrechtsausschuss mit dem Thema «The Child and the Media». Daraus gingen zwölf Empfehlungen hervor, unter anderem:

- 4. Media education: Förderung der Medienkompetenz sowohl für technische als auch inhaltliche Aspekte des Umgangs mit Medien und Werbung.
- 6. Constructive agreements with media companies to protect children against harmful influences: Unter anderem sollen bisherige Erfahrungen mit freiwilligen ethischen Richtlinien über den eingeschränkten Zugang von Medieninhalten, die für Kinder und Jugendliche ungeeignet sind, evaluiert werden.
- 7. Comprehensive national plans of action to empower parents in the media market: Aufbau nationaler Aktionspläne, um Kompetenz von Eltern zu fördern, ihre Kinder im Umgang mit Medien zu begleiten.

Seit diesen Empfehlungen haben sich die neuen Medien explosionsartig entwickelt. Gleichzeitig werden für Kinder und Jugendliche fast unbeschränkt zugängliche gewalt- und sexhaltige Medieninhalte immer realistischer und drastischer dargestellt.

Bundesrecht zum Medienschutz gibt es im Wesentlichen nur für Radio und Fernsehen. Die Alterskennzeichnungen für den Zutritt zu Kinofilmen und den Verkauf von Videos wird in einer interkantonalen Vereinbarung geregelt. Für Computer- und Konsolenspiele haben die Branchen privatrechtliche Selbstregulierungen entwickelt. Für den Mobilfunk- und Internetbereich gibt es praktisch keine Regeln.

Das Bundesamt für Sozialversicherungen setzt derzeit ein bis 2015 befristetes Programm «Jugend und Medien» um. Es soll die Medienkompetenz fördern und Empfehlungen zur zukünftigen Ausgestaltung des Jugendmedienschutzes in der Schweiz und zu Regulierungsbedarf auf Bundesebene ausarbeiten.

Eine gut ausgestattete Stelle für Medieninformation und Förderung der Medienkompetenz würde empfindliche Lücken im Jugendmedienschutz schliessen. Reine Selbstverpflichtungen der Branchen genügen nicht. Jugendmedienschutz ist eine öffentliche Aufgabe. Dies setzt eine staatliche Rahmenordnung voraus, die alle betroffenen Branchen zum Erlass wirksamer und kontrollierter Selbstregulierungen verpflichtet.

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz empfiehlt, die Schweiz zu verpflichten:

- **Die im Bericht zu Jugendgewalt geplanten Massnahmen wirksam umzusetzen.**
- **Einen nationalen rechtlichen Rahmen für einen verbindlichen Jugendmedienschutz zu schaffen.**

4.3 Versammlungs- und Bewegungsfreiheit

Einschätzungen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz

Einzelne Gemeinden untersagen Kindern und Jugendlichen unter einem bestimmten Alter, sich während gewissen Zeiten im öffentlichen Raum aufzuhalten, sofern sie nicht von einer erwachsenen Person begleitet oder auf einem direkten Rückweg nach Hause sind. Polizeireglemente dieser Art sehen unterschiedliche Altersgrenzen, Zeiten und örtliche Beschränkungen vor. Kommunale Polizeireglemente sind keine ausreichende gesetzliche Grundlage für derart weitgehenden Eingriffe in die Freiheitsrechte von Kindern und Jugendlichen. Gleichzeitig verletzen sie das Verhältnismässigkeitsprinzip, indem ein generelles Ausgehverbot die Freiheit aller Kinder und Jugendlichen einschränkt, während

Störungen nur von wenigen verursacht werden. Die Massnahme ist auch nicht notwendig, weil Straftaten strafrechtlich verfolgt und mit geeigneter Jugendförderung vermieden werden können. Das Ziel lässt sich somit mit weniger eingreifenden Massnahmen erreichen als Kinder und Jugendliche generell und repressiv vom öffentlichen Raum fernzuhalten.

Gleichzeitig wird der verfügbare öffentliche Raum immer dichter mit öffentlichen und privaten Nutzungen belegt sowie mit kommerziell vorgefertigten Konsumerlebnissen besetzt. Das geht zulasten von Umgebungen, die entwicklungsfördernd sind und Selbstwirksamkeitserfahrung von Kindern und Jugendlichen zulassen. Statt Repression bei Missachtung der geschriebenen und ungeschriebenen Regeln besetzter Räume müssen Entwicklungen von Sozial- und Lebensräumen langfristig und partizipativ mit Kindern und Jugendlichen geplant und umgesetzt werden.

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz empfiehlt, die Schweiz zu verpflichten:

- **Bei der Entwicklung und Nutzung öffentlicher Räume mit partizipativen Prozessen dem Interesse von Kindern und Jugendlichen an Freiräumen Rechnung zu tragen.**
- **Kinder und Jugendliche nicht rechtswidrig aus öffentlichen Räumen zu verdrängen.**

4.4 Schutz vor Misshandlung: Gewaltfreie Erziehung und Körperstrafe

Schlussbemerkungen 2002

- 33 Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, alle Arten von körperlicher Züchtigung in Familie, Schule und weiteren Institutionen explizit zu verbieten und Informationskampagnen durchzuführen, die sich unter anderem gezielt an Eltern, Kinder, Vollzugsbehörden, juristische Amtspersonen und Lehrer richten. Mittels dieser Kampagnen sollen die diesbezüglichen Rechte des Kindes erklärt werden. Des Weiteren sollen die Kampagnen alternative Disziplinierungsformen aufzeigen, welche im Einklang mit der menschlichen Würde des Kindes und der Konvention stehen, insbesondere mit deren Artikeln 19 und 28.2.

Einschätzungen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz

1978 wurde das ausdrückliche Züchtigungsrecht der Eltern aus dem schweizerischen Zivilgesetzbuch gestrichen, ohne aber ein ausdrückliches Verbot festzuschreiben. Der Bundesrat ging damals davon aus, im Sorgerecht der Eltern sei die Befugnis enthalten, Kinder zu züchtigen. Daran hielt er 1985 anlässlich einer Revision des Strafgesetzbuches fest und bestätigte diese Haltung im Jahr 1995 in der Antwort auf einen parlamentarischen Vorstoss. Nach der Ratifizierung der KRK im Jahr 1997 äusserte sich Bundesrat zur Frage eines ausdrücklichen Verbots der Körperstrafe zunächst nicht mehr. Immerhin hat die Schweiz am 12. Juni 2008 anlässlich der ersten universellen periodischen Überprüfung (UPR) vor dem Menschenrechtsrat die Empfehlung akzeptiert, das explizite Verbot von allen Praktiken von Körperstrafen gegen Kinder in Erwägung zu ziehen. Allerdings blieb er bis zur zweiten UPR im November 2012 untätig und war nicht mehr bereit, die entsprechende Empfehlung 123.81 zu akzeptieren.

Das Bundesgericht qualifiziert strafrechtlich verfolgte Züchtigungen als Tötlichkeit im Sinne von Artikel 126 StGB. Der Tatbestand erfasst allerdings nur Einwirkungen, die das allgemein übliche und gesellschaftlich geduldete Mass überschreiten. Körperstrafen an Kindern gelten grundsätzlich als Handlungen im Sinne von Artikel 14 StGB «die das Gesetz erlaubt» und sind nicht strafbar, solange sie als Befugnis der elterlichen Sorge gelten. Nach den Schlussbemerkungen zum ersten Staatenbericht der Schweiz hat das Bundesgericht die Rechtmässigkeit des Züchtigungsrechts in einem Leitentscheid geprüft. Es stützte sich unter anderem auf die KRK und die Europäische Menschenrechtskonvention. Im Ergebnis liess das Gericht offen, ob die elterliche Sorge ein Züchtigungsrecht als Rechtfertigungsgrund im Sinne von Artikel 14 StGB enthalte. Das Gericht stellt immerhin fest, dass ein «allfälliges» Recht auf leichte Körperstrafen solche Züchtigungen nicht zu rechtfertigen vermöge, die als «wiederholte Tötlichkeit» zu qualifizieren sind.

Das Parlament befasste sich mit dem Verbot von Körperstrafen im Zusammenhang mit einer parlamentarischen Initiative vom 24. März 2006, die ein Gesetz verlangte, das Kinder vor Körperstrafen und anderen schlechten Behandlungen schützt. Diese Initiative wurde vom Nationalrat am 2. Dezember 2008 mit 102 gegen 71 Stimmen endgültig abgelehnt.

Über das Strafverhalten von Eltern liegt eine Studie aus dem Jahr 1991 vor, die 2004 wiederholt werden konnte. Nach diesen Ergebnissen ist die Strafneigung von Erziehungsberechtigten teilweise massiv angestiegen, dies gilt für die Neigung zu Verboten und Liebesentzug, Körperstrafen hingegen gingen leicht zurück. Jüngere Kinder werden häufiger

körperlich bestraft, Kinder der jüngsten Altersgruppe sogar in besorgniserregendem Ausmass. Nach einer Hochrechnung auf Grundlage dieser Studie wird in der Schweiz jedes zweite Kind zwischen ein und vier Jahren monatlich oder sogar wöchentlich körperlich bestraft. Aktuelle Anschlussuntersuchungen liegen nicht vor.

Im Ergebnis hat das Bundesgericht seit den Schlussbemerkungen zum ersten Staatenbericht das strafrechtlich erlaubte Mass an körperlicher Züchtigung zwar zurückgebunden. Zu einem eigentlichen Verbot ist es aber nicht gekommen. Das Parlament hat ein Verbot deutlich abgelehnt. Der Bundesrat schiebt komplexe juristische Gutachten vor, die nach mehrseitigen Analysen des Straf- und Zivilrechts zum Schluss kommen, Gewalt in der Erziehung sei unzulässig, so dass kein klärender Gesetzgebungsbedarf gegeben sei. Damit hinkt die Schweiz hinter der vom Europarat 2008 lancierten Kampagne gegen Körperstrafen und der Rechtslage in praktisch allen westeuropäischen Staaten nach.

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz empfiehlt, die Schweiz zu verpflichten:

- **Das die Regierung eine klare Haltung gegen die Körperstrafe an Kindern und für eine gewaltfreie Erziehung einnimmt.**
- **Die Öffentlichkeit mit einer wirksamen Kampagne gegen die körperliche Züchtigung als legitimes Erziehungsmittel zu sensibilisieren.**
- **Ein Gebot zur gewaltfreien Erziehung gesetzlich zu verankern, das mit einem Verbot der Körperstrafe konkretisiert wird.**
- **Das Unterstützungsangebot für Eltern in Belastungssituationen weiter auszubauen und Massnahmen zu ergreifen, dass solche Angebote effektiv genutzt werden.**

4.5 Schutz vor Misshandlung: Häusliche Gewalt, sexuelle Gewalt

Schlussbemerkungen 2002

39 Im Geiste von Artikel 19 empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat:

- a Studien über Gewalt, Misshandlung und Missbrauch von Kindern, insbesondere von verletzlichen Gruppen, durchzuführen. Untersuchungsgegenstand

sollen auch der sexuelle Missbrauch von Kindern in der Familie und Übergriffe in der Schule sein. Mittels dieser Untersuchungen sollen das Ausmass und die Art dieser Praktiken in Erfahrung gebracht werden.

- b Sensibilisierungskampagnen unter Teilnahme von Kindern zu entwickeln, um Kindesmissbrauch vorzubeugen und zu bekämpfen.
- c Die Arbeit in den bestehenden Strukturen zu überprüfen und Ausbildungen für Fachleute anzubieten, welche mit solchen Fällen betraut sind.
- d Fälle häuslicher Gewalt und Misshandlung sowie Missbrauch von Kindern wirksam zu untersuchen, einschliesslich des sexuellen Missbrauchs in der Familie. Die Untersuchungen sollen in Form kindesgerechter Befragungen und Rechtsverfahren durchgeführt werden, um einen besseren Schutz der kindlichen Opfer sicherzustellen, was auch den Schutz ihres Rechts auf Privatsphäre umfasst.

Einschätzungen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz

Für Aspekte der kommerziellen Ausbeutung von Kindern verweisen wir auf den ergänzenden Bericht zum Erstbericht der Schweiz zum Fakultativprotokoll vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie.

In der Schweiz fehlt eine nationale, repräsentative Statistik über Fälle von Kindesmisshandlungen und -missbrauch. Erhebungen der Kinderschutzgruppe des Zürcher Kinderspitals zeigen für das Jahr 2008 eine Zunahme dort gemeldeter oder entdeckter Verdachtsfälle. Die schweizerischen Kinderkliniken wollen nun die statistische Auswertung ihrer Erfahrungen schweizweit koordinieren. Es bleiben Datenlücken zu Kindesmisshandlungen, die sich nicht in pädiatrischen Kliniken zeigen.

Für das Nationale Forschungsprogramm 52 wurde eine Studie zur häuslichen Gewalt aus Sicht von Kindern und Jugendlichen erstellt. Sie zeigt, dass die Massnahmen und Interventionspraxis bei häuslicher Gewalt stark auf Opfer und Täter ausgerichtet sind, während die Mitbetroffenheit von Kindern unterschätzt wird. Im Rahmen dieser Studie und des Projektes «Konzept für ein Nationales Kinderschutzprogramms» (Vgl. Ziffer 1.6) sind Massnahmen entwickelt worden. Dazu gehören Richtlinien, wann Kinderschutzbehörden einzuschalten sind oder zur Vorgehensweise, wenn bei häuslicher Gewalt polizeilich interveniert werden muss (Einsatz ausgebildeter Polizeikräfte oder Beizug geschulter Mitarbei-

tender der Jugendhilfe). Ferner eine zeitnahe und unabhängige Abklärung der Situation der Kinder und die Entwicklung niederschwelliger Informations-, Beratungs- und spezifischer Unterstützungsangebote für Kinder, die im Kontext von häuslicher Gewalt aufwachsen.

In der Schweiz fehlen nationale, repräsentative Studien zur Prävalenz von sexueller Gewalt an Kindern. Eine Grundlagenstudie des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte erachtet eine Prävalenz von 22% bei Mädchen und von 8% bei Knaben als plausibel (Rz 100). Die Fachpersonen des Projektes «Konzept für ein Nationales Kinderschutzprogramm» (Vgl. Ziffer 1.6) gehen davon aus, dass ein Drittel der sexuellen Übergriffe an Kindern durch – vorwiegend männliche – Minderjährige ausgeübt werden. Frühes gewalttätiges Verhalten gilt als Früherkennungsfaktor und frühe Sexualdelinquenz als Risikofaktor für Rückfälligkeit. Früherkennung mit entsprechender Prävention für sexuell auffällige Minderjährige gelten als wichtige Ansatzpunkte einer Strategie gegen sexuelle Gewalt an Kindern. Die Grundlagenstudie des SKMR sieht Handlungsbedarf für die Bildung einer nationalen Plattform mit einem klaren Auftrag im Bereich der Prävention sexueller Gewalt an Kindern, unter Einschluss national koordinierter Präventionsprogramme.

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz empfiehlt, die Schweiz zu verpflichten:

- **Eine repräsentative Statistik über Gefährdungsmeldungen, Verdachts- und nachgewiesene Misshandlungs- und Missbrauchsfälle aller Kinderschutzstellen aufzubauen und eine repräsentative Studie zur Prävalenz sexueller Gewalt an Kindern durchzuführen.**
- **Massnahmen zur Früherkennung sexuell grenzverletzender Minderjähriger mit entsprechender Prävention zu ergreifen.**
- **Konzepte für schulische Prävention von häuslicher Gewalt und spezifische Interventionen zu entwickeln sowie schweizweit koordinierte Massnahmen zur Unterstützung von Kindern zu ergreifen, die in Situationen häuslicher Gewalt aufwachsen.**
- **Faktenbasierte nationale Präventionsprogramme gegen den sexuellen Missbrauch von Kindern umzusetzen.**

4.6 Schutz vor Misshandlung: Genitalverstümmelung

Einschätzungen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz

Die gesetzgeberischen Massnahmen gegen weibliche Genitalverstümmelung und die vom Bund unterstützten Sensibilisierungsmassnahmen sind im Staatenbericht (Rz. 262f.) dargestellt. Inzwischen hat UNICEF Schweiz Ergebnisse einer Befragung unter rund 1'000 Fachpersonen und -stellen aus Pädiatrie, Geburtshilfe, Gynäkologie, Elternberatung, Sozialarbeit, interkulturelle Übersetzung, Asylbereich und sexueller Gesundheit veröffentlicht. Der Bericht schätzt die Zahl betroffener und gefährdeter Mädchen und Frauen auf rund 10'000. Die Auswertung zeigt neben generellem Aufklärungsbedarf insbesondere Ausbildungs- und Unterstützungsbedarf für Fachpersonen bei jeweils fachfremdem Wissen und Erfahrung (Gesprächsführung, psychologische oder medizinische Aspekte). Aus allen Berufsgruppen wurde das Bedürfnis geäussert, das Thema weibliche Genitalverstümmelung in die Aus- oder Weiterbildung aufzunehmen.

Kinder mit atypischen körperlichen Geschlechtsmerkmalen (Intersex, DSD, Hermaphroditismus) werden seit 1950 systematisch medizinisch nicht notwendigen, irreversiblen Eingriffen unterworfen, die darauf abzielen, eine körperlich eindeutige Geschlechtszugehörigkeit herzustellen. Dazu zählen kosmetische Genitaloperationen, Kastrationen/Sterilisierung sowie hormonelle Eingriffe. Schweizer Kliniken waren an der globalen Durchsetzung dieser «operativen Genitalkorrekturen» massgeblich beteiligt. Da ein weibliches Genital chirurgisch leichter zu formen ist als ein männliches, wurden die meisten Kinder zu Mädchen operiert, häufig unter Amputation der «vergrösserten Klitoris». Ihre Eltern wurden falsch informiert, nicht aufgeklärt und nicht sachgerecht unterstützt. Behandlungen dieser Art führen zu schwerwiegenden körperlichen und psychischen Komplikationen. Seit 20 Jahren kritisieren Betroffene und NGOs diese Eingriffe als massive Menschenrechtsverletzung u. a. ihres Rechts auf körperliche Unversehrtheit und verurteilen sie als «Intersex Genital Mutilation». Die UN-Komitees CEDAW und CAT, der UN-Sonderberichterstatter über Folter (SRT), der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte (UNHCHR), der Europarat (COE) und die Schweizerische Nationale Ethikkommission im Bereich Humanmedizin (NEK) kritisieren diese Eingriffe als menschenrechtswidrig und fordern gesetzgeberische Massnahmen (NEK, SRT, COE), historische Aufarbeitung, gesellschaftliche Anerkennung des angetanen Leids (NEK) und Entschädigung für Betroffene (NEK, CAT).

Im Anschluss an ein umstrittenes Urteil eines deutschen Landgerichtes zur Strafbarkeit medizinisch nicht begründeter Knabenbeschneidungen (v. a. rituelle Zirkumzision) wurde auch in der Schweiz die Zulässigkeit dieser Praxis diskutiert. Als medizinisch nicht indizierter Eingriff in Persönlichkeitsrecht nicht zustimmungsfähiger Kinder gilt der Eingriff als kinderrechtlich problematisch. Ob im konkreten Fall eine ernsthafte Gefährdung des Kindeswohls vorliegt, dürfte aber von den Umständen des Einzelfalles abhängen (allgemeiner Gesundheitszustand, ärztliche Fachkunde und Betreuung, etc.).

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz empfiehlt, die Schweiz zu verpflichten:

- **Nach der Revision des Strafgesetzbuches die Prävention und Sensibilisierung gegen weibliche Genitalverstümmelung zu verstärken und die nationale Arbeitsgruppe FGM mit der Entwicklung und Umsetzung einer nationalen Strategie zu beauftragen.**
- **Insbesondere die Prävention von FGM in Religions- und Volksgemeinschaften mit erhöhten Risiken zu fördern (community-based prevention) und FGM in die Ausbildung relevanter Fachbereiche zu integrieren.**
- **Sämtliche Empfehlungen der nationalen Ethikkommission im Bereich Humanmedizin zum Umgang mit Varianten der Geschlechtsentwicklung (Intersex, DSD) umzusetzen und gesetzgeberische Massnahmen zur Beendigung kosmetischer Genitaloperationen an betroffenen Kindern zu prüfen, die menschenrechtswidrige Praxis gegenüber betroffenen Kindern und Jugendlichen historisch-gesellschaftlich aufzuarbeiten und Betroffene angemessen zu entschädigen.**
- **Richtlinien für medizinisch nicht notwendige Knabenbeschneidungen zu erlassen.**

5 Familiäre Umgebung und alternative Betreuung

5.1 Rechte von Pflegekindern, die von ihren Eltern getrennt sind

Einschätzungen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz

Von den im Staatenbericht (Rz 178) erwähnten Revisionsprojekten von Verordnungen im Pflegekinder- und Kinderbetreuungsbereich konnte zumindest jenes für den Pflegekinderbereich abgeschlossen werden. Die neue Pflegekinderverordnung (PAVO; SR 211.222.338) will namentlich mit Artikel 1a die Kinderrechte bewusst stärken. Gleichzeitig wird eine Melde- und Aufsichtspflicht für Organisationen eingeführt, die sich mit der Vermittlung von Pflegeplätzen befassen. Das seit 1. Januar 2013 geltende neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht stärkt und professionalisiert die behördlichen Aufgaben bei Entscheidungen über die Fremdplatzierung von Kindern.

Bei der Vermittlung von Pflegekinderplätzen muss gewährleistet sein, dass betroffene Kinder an einen geeigneten Pflegeplatz kommen und nicht wahllos untergebracht werden. Deshalb sind besondere Schutzmassnahmen nötig. Soweit diese Tätigkeit von Privaten ausgeübt wird, sind sie nicht nur einer Melde-, sondern einer Bewilligungs- und einer qualitativen Aufsichtspflicht zu unterstellen. Mit kantonal unterschiedlichen Lösungen ist nicht schweizweit gewährleistet, dass nur qualitativ gute Organisationen berücksichtigt werden.

Die mit dem neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht angestrebte Qualitätssteigerung kann nur realisiert werden, wenn die zuständigen Behörden und Dienste der Kinder- und Jugendhilfe mit angemessenen Ressourcen ausgestattet sind. Leider mehren sich alarmierende Zeichen einer Überlastung dieser Behörden und Dienste. Dies äussert sich insbesondere in längeren Verfahrensdauern, zu hoher Fallbelastung der Mitarbeitenden (teilweise über 120 Mandate), Abstrichen beim sorgfältigen Einbezug der Betroffenen und Auslagerung von Aufträgen an unkontrollierte private Drittanbieter.

Für die Qualität der Prozesse ausserfamiliärer Platzierungen von Kindern sind die von internationalen Fachorganisationen entwickelten und für die Schweiz adaptierten Standards «Quality4Children» wegleitend. Sie werden in der Schweiz

auf freiwilliger Basis beachtet, sind aber in den im Kinderschutz massgebenden staatlichen Gesetzen und Richtlinien nicht verankert. Diese Lücke trägt dazu bei, dass sich bei der Fremdplatzierung von Kindern bislang keine umfassende Kultur der Mitwirkung durchsetzen konnte.

In der Praxis ist der Anspruch des Pflegekindes auf Kontinuität der Erziehung unter Berücksichtigung seiner Herkunft im Sinne von Artikel 9 KRK nicht gewährleistet. Aufgrund von Umplatzierungen oder des Wechsels kinderschutzrechtlicher Mandatsträger kommt es bei fremdplatzierten Kindern zu häufigen Wechseln der Bezugspersonen.

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz empfiehlt, die Schweiz zu verpflichten:

- **Die Vermittlung von Pflegekindern einer gesetzlich geregelten Bewilligungs- und qualitativen Aufsichtspflicht zu unterstellen.**
- **Den Kinderschutzbehörden und Vollzugsdiensten angemessene Ressourcen zur Verfügung zu stellen.**
- **Verbindlichkeit und Umsetzung der Standards «Quality4Children».**
- **Vorkehrungen zu schaffen, um Pflege- und Heimkindern mehr Stabilität und Kontinuität im Aufwachsen zu ermöglichen und ihre Beteiligungsrechte in allen Belangen verbindlich zu regeln.**

5.2 Rechte von Kindern mit Eltern im Gefängnis

Einschätzungen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz

Während die Kriminal- und Urteilsstatistiken relativ genau über Nationalität, Wohnort, Geschlecht oder Alter von Straftätern informieren, gibt es keine zuverlässigen Angaben zur Zahl der Kinder mit Eltern, die eine freiheitsentziehende Strafe verbüssen müssen. Schätzungen gehen von 7'000 bis 9'000 Kindern aus. In der besonderen Situation dieser Kinder sind ihre Rechte nach Artikel 5 und Artikel 9 Abs. 3 KRK gefährdet. Besuche von Kindern im Gefängnis werden nicht selbstverständlich gefördert und begleitet. Während der Besuchszeiten beeinträchtigen Sicherheitsmassnahmen den Aufbau und die Entwicklung der Beziehung zwischen Kind und Elternteil. Logistische Einschränkungen (Verlegungen, Distanzen, Reisekosten und -zeiten) erschweren den Kontakt.

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz sieht Bedarf für sozialpädagogische Unterstützung der betroffenen Kinder und bei

der Entwicklung entsprechender Strukturen. Das Vollzugssystem muss für die übergeordneten Interessen der Kinder sensibilisiert und das Gefängnispersonal unter Beizug externer Fachpersonen geschult werden. Ergänzend zu physischen Besuchen sollten neue kommunikative Kontaktmöglichkeiten angeboten werden (z. B. Skype). Auch bei der Verhängung der Strafe sollten die übergeordneten Interessen der Kinder berücksichtigt werden (elektronische Fussfesseln, Halbgefängenschaft, etc.).

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz empfiehlt, die Schweiz zu verpflichten:

- **Statistische Daten über die Zahl der betroffenen Kinder zu erheben und Studien über ihre Lebenssituation zu erstellen.**
- **Spezifische sozialpädagogische Unterstützungsangebote für betroffene Kinder zu entwickeln.**
- **Initiativen der Zivilgesellschaft zu fördern, die betroffene Kinder in Zusammenarbeit mit den Einrichtungen unterstützen. Entsprechende Förderprogramme fehlen insbesondere in der deutschsprachigen Schweiz.**
- **Die Strafbehörden für die besondere Lebenssituation der betroffenen Kinder zu sensibilisieren.**

5.3 Rechte von Kindern mit psychisch kranken Eltern

Einschätzungen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz

Nach einer für den Kanton Zürich im Jahr 2006 erstellten repräsentativen Studie muss allein in diesem Kanton mit bis zu 4'000 Kindern mit mindestens einem psychisch erkrankten Elternteil gerechnet werden. Verlässliche landesweite Zahlen sind nicht bekannt. Dabei gilt die psychische Erkrankung eines Elternteils als eines der höchsten Risiken für das Wohl betroffener Kinder.

Die gesundheitliche Versorgung psychisch kranker Erwachsener ist in der Praxis auf die Behandlung der betroffenen Person ausgerichtet. Handelt es sich um Eltern, ist nicht gewährleistet, dass gleichzeitig umfassende Information über die Situation ihrer Kinder erhoben und für die familiäre Situation bedarfsgerechte Unterstützung geleistet wird. Für betroffene Kinder gibt es kaum spezifische und institutionalisierte Angebote an der Schnittstelle zwischen Erwachse-

nenpsychiatrie und der Kinder- und Jugendhilfe. Als gutes Beispiel einer projektorientierten Verbesserung der Zusammenarbeit unter den betroffenen Diensten ist das Winterthurer Präventions- und Versorgungsprojekt für Kinder psychisch kranker Eltern (WIKIP), das allerdings nur bis Ende 2013 gesichert ist.

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz empfiehlt, die Schweiz zu verpflichten:

- **Die Versorgungssysteme für psychisch kranke Eltern zu befähigen, für betroffene Kinder den Zugang zu angemessener Unterstützung zu gewährleisten.**
- **Spezifische Angebote der Kinder- und Jugendhilfe für Kinder psychisch kranker Eltern zu institutionalisieren.**

5.4 Betreuungseinrichtungen für Kinder erwerbstätiger Eltern

Schlussbemerkungen 2002

35 Im Geiste von Artikel 18(3) der Konvention empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat:

- a Massnahmen zur Schaffung einer grösseren Anzahl an Kinderbetreuungseinrichtungen zu ergreifen, um so Bedürfnisse erwerbstätiger Eltern zu befriedigen und
- b sicherzustellen, dass die zur Verfügung gestellten Kinderbetreuungseinrichtungen der Entwicklung des Kindes in seiner frühen Phase förderlich sind, sowie den Bedürfnissen erwerbstätiger Eltern entsprechen und diese Massnahmen im Geiste der Grundsätze und Bestimmungen der Konvention erfolgen.

Einschätzungen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz

Gemäss einer Studie für das Nationale Forschungsprogramm 52 zur familienergänzenden Kinderbetreuung deckt das Angebot an Betreuungsplätzen für den Vorschulbereich nur 40% des Nachfragepotenzials. Für die schulergänzende Betreuung fehlen entsprechende Zahlen. Die quantitative Entwicklung unter einem bis Januar 2015 laufenden Impulsprogramm des Bundes zur Förderung der familienergänzen-

den Kinderbetreuung wird im Staatenbericht dargestellt (Rz. 274 ff.). Leider scheiterte die Verankerung der Förderpolitik in einem Artikel der Bundesverfassung knapp an einer Zufallsablehnung. Dennoch sind kantonale Förderaktivitäten zu verzeichnen, was aber zu einer regional unterschiedlichen Versorgungslage führen kann. In ländlichen Regionen ist tendenziell eine strukturelle Unterversorgung mit Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung zu verzeichnen. Besonders schwierig kann die Situation in Tourismusorten für ausländische Angestellte mit Kindern sein.

Für die qualitative Entwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung ist der von der schweizerischen UNESCO-Kommission und dem Netzwerk Kinderbetreuung entwickelte Orientierungsrahmen für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz als Referenzdokument für die pädagogische Arbeit mit Kleinkindern wegleitend.

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz empfiehlt, die Schweiz zu verpflichten:

- **National verbindliche Rechtsgrundlagen zur Verankerung und Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung zu schaffen.**
- **Die Einführung des Orientierungsrahmens für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in die Praxis der familienergänzenden Kinderbetreuung zu fördern.**

5.5 Adoption und Leihmutterschaft

Schlussbemerkungen 2002

37 Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um die Staatenlosigkeit von im Ausland adoptierten Kindern zu vermeiden. Desgleichen soll ihre Diskriminierung vermieden werden, welche durch die Lücke zwischen ihrer Ankunft im Vertragsstaat und ihrer formellen Adoption bewirkt werden kann. Ferner schlägt der Ausschuss dem Vertragsstaat vor, die Bedingungen dieser Kinder durch eine angemessene Nachkontrolle systematisch zu überprüfen, um Fälle von Misshandlungen und anderen Verletzungen der Rechte dieser Kinder zu unterbinden.

Einschätzungen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz

In der Schweiz kommt es jährlich zu rund 300 internationalen Adoptionen. Drei der 15 häufigsten Herkunftsstaaten sind nicht Mitglied des Haager Übereinkommens über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption (HAÜ). Im Kanton Zürich stammen beinahe die Hälfte der Adoptivkindern aus Nichtvertragsstaaten des HAÜ. Etwa ein Viertel der internationalen Adoptionen erfolgen ohne Begleitung einer anerkannten Vermittlungsstelle.

In den Schlussbemerkungen zum ersten Staatenbericht der Schweiz begrüsst der Ausschuss die Ratifizierung des Haager Übereinkommens über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption sowie die umsetzende Gesetzgebung dazu. Das so revidierte Adoptionsrecht ist seit dem 1. Januar 2003 in Kraft. Die Erfahrungen damit geben Anlass zu drei Bemerkungen.

– Adoptionen ohne anerkannte Vermittlungsstelle

Das Adoptionsrecht verpflichtet die adoptionswilligen Eltern nicht, eine anerkannte Adoptionsvermittlungsstelle einzuschalten. Internationale Adoptionen, die unabhängig oder ohne anerkannte Vermittlungsstellen organisiert sind, bergen ein erhöhtes Risiko, dass dem Wohl des Adoptivkindes nicht die höchste Bedeutung zugemessen wird. Insbesondere die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips, das Verbot unstatthafter Vermögensvorteile oder das Einholen der aufgeklärten Zustimmung betroffener Personen können nicht gebührend gewährleistet werden. Weder die Zentralbehörden der Kantone noch die diplomatischen Vertretungen im Ausland sind in der Lage, eine Adoption im Herkunftsstaat so zu begleiten, dass die im Interesse des Adoptivkindes nötigen Garantien gewährleistet sind.

– Adoptionen aus Nichtvertragsstaaten des Haager Adoptionsübereinkommens

Internationale Adoptionen aus Nichtvertragsstaaten unterliegen den adoptions- und ausländerrechtlichen Bewilligungspflichten des schweizerischen Rechts. In diesen Fällen obliegt die Kontrolle der Adoptionsvoraussetzungen im Herkunftsstaat der zuständigen kantonalen Zentralbehörde in Zusammenarbeit mit der zuständigen diplomatischen Vertretung der Schweiz. Gemäss Bundesgesetz zum Haager Adoptionsübereinkommen (BG-HAÜ), SR 211.221.31) beschränkt sich die Zuständigkeit der Zentralbehörde des Bundes auf Adoptionen mit Vertragsstaaten, was Kinder aus Nichtvertragsstaaten benachteiligt, da in diesen Ländern die notwendigen Garantien häufig nicht vorhanden sind.

In der Schweiz werden rund ein Drittel mehr internationale Adoptionen ausgesprochen als entsprechende Einreisebewilligungen erteilt. Diese grosse Abweichung zwischen den Zahlen des Bundesamtes für Statistik und denjenigen des Bundesamtes für Migration ist nicht erklärbar. Sie wirft die Frage auf, mit welchen Papieren adoptierte Kinder in die Schweiz gekommen sind, wenn keine Einreisebewilligung erteilt wurde.

Ein besonders hohes Risiko einer Missachtung der Grundsätze von Artikel 21 KRK besteht, wenn internationale Adoptionen aus Nichtvertragsstaaten ohne Beizug einer anerkannte Vermittlungsstelle durchgeführt werden. Adoptionen ohne Beizug anerkannter Vermittlungsstellen sollten daher untersagt werden. Dies setzt eine klare Regelung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten solcher Stellen voraus. Zudem müssen die Aufgaben der Zentralbehörde des Bundes so erweitert werden, dass sie soweit als möglich sicherstellen kann, dass die materiellen Minimalstandards des Haager Übereinkommens auch bei Adoptionen aus Nichtvertragsstaaten eingehalten werden.

– Organisation des Adoptionswesens

Die Zahl der Adoptionen ist rückläufig. 2007 wurden in nur sieben Kantonen 71% aller Auslandsadoptionen ausgesprochen. In 13 Kantonen gab es weniger als sechs internationale Adoptionen. Von 2000 bis 2003 sind nur in acht Kantonen mehr als 20 ausländische Adoptivkinder aufgenommen worden. 2003 wurden noch rund 650 internationale Adoptionen ausgesprochen. Inzwischen hat sich diese Zahl etwa halbiert. Entsprechend rückläufig ist die Zahl der von den kantonalen Zentralbehörden zu bearbeitenden Fälle. Inzwischen dürften nur noch wenige Zentralbehörden die nötigen Fallzahlen haben, um eine fachkundige Praxis entwickeln zu können. In den übrigen Fällen kann ein fachkundiger Entscheid nicht mehr gewährleistet werden. Den Zentralbehörden der Kantone ist es bislang nicht gelungen, ihre Beurteilungs- und Entscheidpraxis zu vereinheitlichen und einheitliche Richtlinien, Modelle und Musterdokumente zu entwickeln.

Wichtige Schlussfolgerungen aus einer grossen Zürcher Adoptionsstudie rufen nach einer stärkeren Zentralisierung des Wissens und einer Systematisierung der nötigen Adoptionsakten. Zumindest ergänzend zu einer hoch formalisierten Verfahrenszeit sollten niederschwellige und erfahrungsbasierte Nachbegleitungsmöglichkeiten angeboten werden.

– Leihmutterschaft und medizinisch unterstützte Fortpflanzung

Leihmutterschaften und teilweise andere Formen der medizinisch unterstützten Fortpflanzung (z. B. medizinisch unterstützte Elternschaft unverheirateter hetero- oder gleichgeschlechtlicher Paare) sind nach schweizerischem Recht untersagt. Hetero- und gleichgeschlechtliche Paare mit Wohnsitz in der Schweiz umgehen dieses Verbot teilweise und weichen ins Ausland aus (z. B. Ukraine, Indien, USA), wo in der Schweiz verbotene Praktiken zugelassen sind. So geborene Kinder leiden unter widersprüchlichen nationalstaatlichen Regeln über das rechtliche Kindesverhältnis zu den biologischen bzw. sozial-psychischen Eltern. Als Folge des Leihmutterschaftsverbotes oder anderer Verbote können Migrationsbehörden nötige Einreisebewilligungen für das Kind verweigern oder Zivilstandsbehörden das faktische Kindesverhältnis zu den sozial-psychischen Eltern nicht registrieren. Das kann dazu führen, dass dem Kind entgegen einer tatsächlich gelebten Eltern-Kind-Beziehung ein rechtlich gesichertes Kindesverhältnis vorenthalten oder ein fiktives Kindesverhältnis angenommen wird, das es nach dem Recht am Ort der Geburt nicht gibt. So kann entgegen der Rechtslage im Aufenthaltsstaat der Leihmutter nur diese ins schweizerische Zivilstandsregister als Kindsmutter eingetragen werden. Auf der anderen Seite wird in der Schweiz nicht immer genau hingesehen und Auslandgeburten werden nur oberflächlich geprüft. Diese Laisser-faire-Politik kann im Ausland einen Babyhandel begünstigen, der weitgehend unreglementiert und anfällig für Missbrauch ist.

Der Nationalrat hat Ende 2012 im Einverständnis mit dem Bundesrat ein Postulat überwiesen, mit dem Auftrag, einen Bericht als Grundlage für Lösungen im Interesse der betroffenen Kinder zu erarbeiten. Der Bericht zeigt, dass sich die Regulierungen des geltenden Rechts primär am Modell miteinander verheirateter heterosexueller Eltern orientieren und das Fortpflanzungsmedizinengesetz bei anderen Paarmodellen dementsprechend restriktiv ist. Es gibt jedoch keine Evidenz, die es rechtfertigen würde, die Regulierung der medizinisch unterstützten Fortpflanzung im Interesse des Kindes ausschliesslich an das Modell miteinander verheirateter heterosexueller Paare zu binden. Zudem lässt sich eine nur restriktive Verbotsgesetzgebung aufgrund der international unterschiedlichen Rechtslage binnenstaatlich nur zu Lasten der betroffenen Kinder durchsetzen. Im Interesse der Kinder müssen vielmehr Lösungen entwickelt werden, die sozial-psychische Eltern-Kind-Beziehungen für Kinder aller denkbaren Familienkonstellationen rechtlich gleichwertig absichern.

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz empfiehlt, die Schweiz zu verpflichten:

- **Das Adoptionsrecht so zu revidieren, dass internationale Adoptionen nur mit Begleitung einer anerkannten Vermittlungsstelle zulässig sind.**
- **Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten für anerkannte Vermittlungsstellen klar zu regeln, dies sowohl für Adoptionen aus Vertragsstaaten des Haager Übereinkommens als auch für Nichtvertragsstaaten.**
- **Sicherzustellen, dass die Zentralbehörden von Bund und Kantonen auch bei internationalen Adoptionen aus Nichtvertragsstaaten gewährleisten können, dass die materiellen Adoptionsvoraussetzungen des Haager Übereinkommens eingehalten sind.**
- **Das Adoptionswesen weiter zu zentralisieren und stärker zu systematisieren und für Adoptiveltern vermehrt begleitende, niederschwellige Nachbetreuungsmöglichkeiten anzubieten.**
- **Transparente und genaue Statistiken zu erstellen.**
- **Das Fortpflanzungsmedizingesetz zu revidieren, sozialpsychische Eltern-Kind-Beziehungen in allen denkbaren Familienkonstellationen rechtlich gleichwertig abzusichern und sich für eine internationale Regelung der Leihmutterchaftsverhältnisse einzusetzen.**

Ein nachträglicher Familiennachzug kann bewilligt werden, «wenn wichtige familiäre Gründe geltend gemacht werden» (Art. 47 Abs. 4 AuG). Die Praxis zu dieser Ausnahmebestimmung ist kantonal sehr unterschiedlich und wird nicht konsequent unter vorrangiger Berücksichtigung der Interessen betroffener Kinder geübt. Das zeigt sich besonders, wenn der Familiennachzug an Karenzfristen gebunden ist (insbesondere bei der vorläufigen Aufnahme). In einzelnen Kantonen (z. B. in Luzern) dürfen Kinder nur noch nachkommen, wenn sie jünger als zwölf, in anderen Kantonen bis sie 18 Jahre alt sind. Dies wird auch so gehandhabt, wenn die Kinder nach Jahren des Verschwindens in einer Konfliktsituation (z. B. Demokratische Republik Kongo) gefunden werden und in anderen Ländern als Flüchtlinge provisorisch untergebracht sind. Da Personen mit F-Bewilligung Reisebeschränkungen unterliegen, können sie ihre Kinder nicht einmal besuchen.

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz empfiehlt, die Schweiz zu verpflichten:

- **Für eine einheitlichere Familiennachzugspraxis der Kantone zu sorgen, insbesondere bei der Anerkennung «wichtiger familiäre Gründe».**
- **Dabei das Kindeswohl vorrangig zu berücksichtigen und der Meinung der betroffenen Kinder Rechnung zu tragen.**

5.6 Familiennachzug im Ausländer- und Asylrecht

Einschätzungen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz

Die Schweiz hat zu Artikel 10 KRK einen Vorbehalt zugunsten ihrer mit der KRK nicht zu vereinbarenden ausländer- und asylrechtlichen Gesetzgebung über den Familiennachzug angebracht. Nicht mit der KRK zu vereinbaren ist insbesondere der Ausschluss bestimmter Gruppen von Ausländern vom Familiennachzug. Selbst im Regelungsbereich von Artikel 10 KRK, der vom angebrachten Vorbehalt nicht erfasst wird, steht die Praxis zum Asyl- und Ausländerrecht oft im Widerspruch.

Soweit das Ausländergesetz den Familiennachzug überhaupt zulässt, muss er innerhalb enger Fristen gemäss Artikel 47 AuG beantragt werden. Insbesondere über zwölf Jahre alte Kinder müssen innerhalb eines Jahres nachgezogen werden.

6 Elementare Gesundheit und Wohlfahrt

6.1 Recht auf Gesundheit

– ADHS und Behandlung mit Medikamenten

In der Schweiz ist in den letzten Jahren eine enorme Zunahme von ADHS-Diagnosen (ICD-10 F90.0 und F90.1) mit medikamentöser Behandlung (Ritalin, Concerta) zu verzeichnen, mit sprachregional unterschiedlicher Prävalenz. Die politische Diskussion darüber wird vor dem Hintergrund eines undurchschaubaren Geflechts unterschiedlicher Interessen geführt. Dieses reicht von Verbindungen der Pharmaindustrie zu Selbsthilfegruppen, Fachgesellschaften und Fachärzten bis zu sektenähnlichen Gruppierungen, die sich für ADHS-Therapien ohne Medikamente anbieten.

Die nationale Ethikkommission im Bereich der Humanmedizin bedauerte 2011, dass trotz zahlreicher parlamentarischer Vorstösse noch kein differenzierter, repräsentativer Bericht aktuelleren Datums zur gesamtschweizerischen Verschreibungspraxis und zum Verbrauch von Psychopharmaka bei Kindern vorliegt. Ein solcher Bericht wäre jedoch aufschlussreich, um klären zu können, warum z. B. Ritalin, das seit über 55 Jahren in der Schweiz in Gebrauch ist, in den letzten 15 Jahren so viel häufiger zum Einsatz gekommen ist. Die Kommission empfiehlt, die gegenwärtige Verschreibungspraxis von Psychopharmaka bei Kindern zu überprüfen, die Ursachen des höheren Verbrauchs zu klären und Kinder vor übermässigem Gebrauch zu schützen (Stellungnahme S. 9, Empfehlungen Ziff. 6 und 7).

Der Bundesrat hat in Beantwortung mehrerer parlamentarischer Vorstösse einen Bericht für die zweite Jahreshälfte 2014 in Aussicht gestellt (Postulat 13.3157). Die Ergebnisse des Berichts sollen die Voraussetzung bilden, um bei Bedarf angemessene Massnahmen vorzuschlagen.

– Kinder in Spitalbehandlung

Seit 1. Januar 2012 werden die Kosten aller Spitalbehandlungen nach den Fallpauschalen «SwissDRG» abgerechnet. Die Höhe der Fallpauschalen orientiert sich an der Medizin für Erwachsene und trägt der besonderen Situation der Spitalpädiatrie nicht hinreichend Rechnung. Massgebend für die besonderen Leistungen bei Kindern in Spitalbehandlung ist die «Charta für Kinder im Spital» der European Association for Children in Hospital. Ohne Finanzierung sind Leistungen wie die Beratung der Eltern,

das In-Rooming oder ein besonders schonungsvoller Umgang mit den betroffenen Kindern gefährdet. Bislang konnten sich die Verantwortungsträger noch nicht auf eine langfristig gesicherte Finanzierung der Kinderspitäler und -kliniken einigen.

Die Kantone vereinbarten 2008 eine Zentralisierung der hochintensiven Medizin. Die Bildung von Fachzentren für sehr seltene Krankheiten und Behinderungen mag zunächst einleuchten. Inzwischen werden Zentralisierungen jedoch auch für Fachgebiete erwogen, die zur pädiatrischen Grundversorgung gehören. Derzeit steht gar die Kinderonkologie oder die Neonatologie zur Diskussion. Die zentralisierte pädiatrische Behandlung kann den Einbezug der Familie massiv erschweren. Regelmässige und lange Wege in die Kompetenzzentren sind für die ohnehin schwer belasteten Eltern langzeit- bzw. chronisch kranker Kinder eine grosse zusätzliche Belastung.

Die meisten Kinderspitäler und -kliniken haben sich freiwillig auf die Einhaltung der Charta für Kinder im Spital verpflichtet. Im kantonalen Gesundheitsrecht fehlen aber Bestimmungen, wonach diese Grundsätze zu den zwingenden Rahmenbedingungen der Spitalpflege von Kindern gehören.

– Pädiatrische Grundversorgung

Trotz der tendenziell steigenden Zahl der KinderärztInnen wird aus Fachkreisen ein Versorgungsengpass im Kinderhausarztbereich signalisiert, im Zuge dessen Eltern teilweise abgewiesen werden müssen. Gleichzeitig ist eine Zunahme der Konsultationen pädiatrischer Notfallpraxen oder -stationen zu verzeichnen. Eine generelle Verlagerung pädiatrischer Konsultationen von Vertrauensärzten zu ambulanten Notfalldiensten liegt aber nicht im Interesse einer guten pädiatrischen Grundversorgung. Die Gründe dieser Entwicklungen sind nicht geklärt und von aufzufangenden Massnahmen hat das Netzwerk Kinderrechte keine Kenntnis.

Im Pflegebereich wurde Ende der 80er-Jahre die spezialisierte Ausbildung für Kinderkrankenpflege zugunsten einer generalistischen Pflegeausbildung aufgehoben. Sie kann zwar mit einem Schwerpunkt «Kinder, Jugendliche, Frauen und Familien» gewählt werden. Diese Fachvertiefung findet nur im dritten Studienjahr statt und reicht nicht, um die zur Pflege von Kindern unterschiedlicher Alters- und Entwicklungsstufen nötigen Kenntnisse und Fähigkeiten adäquat zu vermitteln. Es zeichnet sich ein Engpass bei qualifiziertem Personal für Kinderkrankenpflege ab, in den Kinderkliniken wird vermehrt Pflegefachpersonal ohne pädiatrische Erfahrung angestellt.

– Seltene Krankheiten

Etwa 6 bis 8% der Bevölkerung sind von einer seltenen Krankheit betroffen, etwa die Hälfte davon genetisch bedingt. Das Gesundheitssystem wird den besonderen Bedürfnissen betroffener Kinder bezüglich Behandlung, Pflege, Forschung und Entwicklung nicht gerecht. Zu erwähnen sind etwa die Zulassung und Finanzierung spezieller und Kindern aller Altersgruppen angepasster Medikamente oder komplizierte administrative Verfahren für Leistungen der Kranken- und Sozialversicherungen. Es fehlt an Wissen und Anerkennung der besonderen Bedürfnisse betroffener Kinder und ihrer Familien.

– Elternurlaub für die Pflege kranker Kinder

Erwerbstätige Eltern mit kranken Kindern haben keinen gesetzlichen Anspruch auf einen angemessenen und bezahlten Pflegeurlaub. Einzelne Arbeitgeber erlauben aus Kulanz die unbezahlte oder bezahlte Abwesenheit der Eltern, wenn deren Kinder ihrer Betreuung bedürfen. Zwar hat die Schweiz inzwischen mit der Mutterschaftsversicherung und der Ratifizierung des IAO-Übereinkommens Nr. 183 zumindest den Mutterschaftsschutz etwas verbessert. Mütter haben Anspruch auf 14 Wochen bezahlten Mutterschaftsurlaub und nach Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit ein Recht auf bezahlte Stillpausen während der Arbeitszeit. Insgesamt hinken aber die gesetzlichen Rahmenbedingungen für den Mutterschaftsschutz und den Pflegebedarf anerkannten Standards hinterher.

– Übergewicht

Der Staatenbericht der Schweiz weist auf die zunehmende Zahl übergewichtiger Kinder hin (Rz 237; 250). In den erwähnten Projekten und Programmen des Bundes, von Kantonen, Städten und Gemeinden weist das Netzwerk Kinderrechte auf zwei Mängel hin.

Nach Schätzungen leben in der Schweiz 60'000 übergewichtige Kinder. Ihre Gesundheitsversorgung ist nicht gesichert. Die Behandlung übergewichtiger Kinder wurde 2007 unter engen Voraussetzungen, nur eingeschränkt und vorläufig in die Verordnung über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Krankenpflege-Leistungsverordnung, SR 832.112.31) aufgenommen. Unter diesen engen Bedingungen hatten seit 2008 nur rund 1000 behandlungsbedürftige Kinder Zugang zu einer teilweise kassenpflichtigen Behandlung. Selbst diese ungenügende Kassenpflicht endet 2013.

Eine Studie über Fernsehwerbung in Kinderprogrammen (KIWI 2) zeigt, dass trotz Selbstregulierungen der Lebensmittelindustrie zu viel Werbung für stark fett-, zucker- und salzhaltige Lebensmittel gezeigt wird. Die World Health

Assembly (WHA) und die europäische Ministerkonferenz der WHO in der Erklärung von Wien haben 2013 erneut betont, dass sie gesundheitsfördernde Rahmenbedingungen für die Ernährung aller Bevölkerungsgruppen schaffen wollen. Als erster Schwerpunkt wird die «Durchführung einschneidender Massnahmen zur Verringerung des Einflusses der Werbung auf Kinder bei Lebensmitteln mit hohem Anteil an Energie, gesättigten Fetten, Transfettsäuren, freiem Zucker und Salz, ...» bezeichnet (WHO-Erklärung von Wien vom 5. Juli 2013, N 12).

– Stillen

Der Staatenbericht erwähnt eine leicht höhere Stillquote (N 249). Die Schweiz ist indessen noch weit von den WHO-Empfehlungen entfernt, wonach empfohlen wird, bis zum Alter von sechs Monaten ausschliesslich und bei der Einführung von Beikost zusätzlich zu stillen. Es fehlt eine nationale Strategie mit zweckgebundenen finanziellen und personellen Ressourcen zur Förderung des Stillens und der gesunden Säuglings- und Kleinkindernahrung. Demgegenüber sieht etwa das Projekt der Gesundheitsdirektion des Kantons Genf «marchez et mangez malin» beispielhaft spezifische Massnahmen zur Förderung des Stillens vor. Fachpersonen (Ärzten, Apothekern) stehen zudem zu wenig unabhängige Ausbildungs- und Sensibilisierungsangebote zur Verfügung. Im schweizerischen Recht sind der Internationale Kodex zur Vermarktung von Muttermilchersatzprodukten sowie die Folgeresolutionen der World Health Assembly ungenügend umgesetzt. Der Schweizer Kodex gilt nur für die Anfangsernährung von Kindern bis sechs Monaten, nicht aber für Beikost und andere Muttermilchsubstitute, Flaschen und Sauger.

– Sexuelle Aufklärung und Erziehung

In der Schweiz fehlt ein flächendeckendes, professionelles Angebot in Sexualerziehung. Es gibt zwar Kinder und Jugendliche, denen auf verschiedenen Schulstufen durch Fachleute zusammen mit Lehrkräften qualitativ gute Module vermittelt werden. Anderen steht dies nicht zur Verfügung. Ob und in welchem Umfang Kinder und Jugendliche in der sexuellen Bildung gefördert werden ist je nach Ort, den Schulleitungen oder den Kapazitäten der Fachstellen unterschiedlich. Das im Staatenbericht erwähnte «Kompetenzzentrum Sexualpädagogik und Schule» (Rz. 251) musste inzwischen mangels Unterstützung geschlossen werden. Alle Kinder und Jugendliche sollten über alle Altersstufen hinweg altersgerechte, professionelle und qualitativ gesicherte Sexualerziehungsmodule erhalten. Dies setzt ihre Verankerung in den Lehrplänen und die Entwicklung entsprechender Curricula voraus. Die zuständigen AkteurInnen müssen über eine adäquate und anerkannte Aus- und Weiterbildung verfügen. Bei der Evalua-

tion der Angebote muss speziell darauf geachtet werden, dass auch vulnerable Gruppen erreicht werden, für die gegebenenfalls spezifische Angebote entwickelt werden müssen.

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz empfiehlt, die Schweiz zu verpflichten:

- **Massnahmen zu ergreifen, um Kinder vor übermässiger Verschreibung von Psychopharmaka zu schützen.**
- **Bei Reformen des Gesundheitswesens die Interessen behandlungs- und pflegebedürftiger Kinder vorrangig zu berücksichtigen.**
- **Für die besonderen Bedürfnisse von Kindern mit seltenen Krankheiten zu sensibilisieren, die Forschung zu unterstützen, Referenzzentren für die Behandlung aufzubauen und betroffene Familien von administrativen Hürden zu entlasten.**
- **Den Mutterschaftsschutz zu verbessern und minimale gesetzliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die erwerbstätigen Eltern den bezahlten Urlaub zur Pflege kranker Kinder ermöglichen.**
- **Eine krankenkassenpflichtige Gesundheitsversorgung adipöser Kinder und Jugendlicher zu gewährleisten.**
- **Mit unabhängigen Experten eine wirksame Regulierung der Werbung unter staatlicher Kontrolle gemäss den Richtlinien der WHO zu entwickeln und gesetzlich zu verankern.**
- **Eine im Einklang mit den Empfehlungen der WHO stehende nationale Strategie zur Förderung des Stillens und der gesunden Ernährung von Kleinkindern zu entwickeln und umzusetzen und in der Gesetzgebung die massgebenden Richtlinien der WHO und WHA umzusetzen.**
- **Kindern und Jugendlichen schweizweit qualitativ hochstehende Programme in Sexualerziehung anzubieten.**

6.2 Kinder mit Behinderungen

Schlussbemerkungen 2002

43 Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat:

- a die Datenerhebung zu Kindern mit Behinderungen zu verbessern.
- b eine gesamtschweizerische Überprüfung bestehender Ungleichheiten bei der Integration in die regulären Schulklassen vorzunehmen und alle notwendigen Massnahmen zu ergreifen, diese Unterschiede, die ein diskriminierendes Ausmass erreichen könnten, zu beseitigen.
- c sein System der Hauspflegedienste zu überprüfen, um faktische Diskriminierungen zwischen Kindern mit angeborenen Behinderungen und Kindern, deren Behinderung Folge einer Krankheit oder eines Unfalles ist, zu verhindern.

Einschätzungen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz

Seit den Schlussbemerkungen sind die Rechtsgrundlagen zugunsten der inklusiven Schulung klarer geworden. Die Kantone sorgen gemäss Artikel 62 Abs. 3 BV für eine ausreichende Sonderschulung und nach Artikel 20 des Behindertengleichstellungsgesetzes dafür, Kinder mit Behinderungen soweit als möglich in die Regelschule zu integrieren. Die Ratifizierung des UN-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderung ist von National- und Ständerat genehmigt worden und wird, sofern nicht das Referendum ergriffen wird, im April 2014 in Kraft treten. Die übergeordneten Normen verankern das Prinzip der inklusiven Schulung aber nicht mit der nötigen Konsequenz. Dazu müssten etwa die Bildungsverfassung ausdrücklich einen inklusiven Bildungsraum für alle Bildungstufen vorgeben oder die Bildungskonkordate der Kantone zu einem Konkordat der inklusiven Schule vereint werden.

Nach dem neuen Finanzausgleich mit dem Bund haben die Kantone die Gesamtverantwortung für die Schulung von Kindern mit Behinderungen übernommen, während sich der Bund aus der Finanzierung zurückzog. Die rechtlichen Vorgaben der interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik von 2007 (Sonderpädagogikkonkordat) regeln aber nur Ziele und Anforderungen eines integrativen Schulkonzeptes und nicht die zur Realisierung nötige Finanzierung. Zudem sind bisher erst 15 Kantone diesem Konkordat beigetreten, die nur gut 43 Prozent der schweizerischen Wohnbevölkerung reprä-

sentieren. Elf Kantone – darunter Zürich, Bern, Aargau und St. Gallen – mit fast 57% der Wohnbevölkerung haben den Beitritt bisher nicht beschlossen. Die integrative Schulung ist kantonal in sehr unterschiedlich realisiert. Einzelfälle zeigen, dass Kinder mit Behinderungen wie z. B. dem Aspergersyndrom oder mit ADHS teilweise grosse Schwierigkeiten haben, die dazu nötige sonderpädagogische Unterstützung zu erhalten. Lokalen Schulbehörden und Schulleitungen werden die zur optimalen Realisierung der integrativen Schulung nötigen finanziellen, personellen und strukturellen Ressourcen nicht zur Verfügung gestellt.

Das Netzwerk Kinderrechte weist darüber hinaus auf drei Bereiche mit besonderen Hindernissen für inklusive Bildungskonzepte hin:

- **Berufsbildung:** Jugendliche mit Behinderungen haben bei der Berufsbildung besondere Probleme, geeignete Lehrstellen in regulären Ausbildungsbetrieben zu finden. Zwar untersagen die Bundesverfassung und das BehiG Diskriminierung und Benachteiligungen bei der Aus- und Weiterbildung und das Berufsbildungs- und das Invalidenversicherungsgesetz sehen individuelle Unterstützungen vor, wobei das IVG nur bei anerkannten Behinderungen gilt. Für die integrative, nachobligatorische Ausbildung fehlen aber Rechtsgrundlagen, die inhaltlich mit jenen für die obligatorische Schulbildung (Art. 62 Abs. 3 BV; Art. 20 BehiG) vergleichbar sind. Es gibt kaum Praktikumsplätze nach der Schulzeit, die dazu beitragen, eine berufliche Lebensperspektive zu entwickeln.
- **Vorschulbereich:** Es gibt höchstens punktuell Konzepte und Projekte zur inklusiven Förderung von Kindern mit Behinderungen oder Verhaltensauffälligkeiten in vorschulischen Bildungsräumen wie Spielgruppen, Kindertagesstätten oder Spielplätzen.
- **In der Schweiz übernehmen vermehrt ausländische Fachpersonen zeitgebunden hochqualifizierte Aufgaben in der Wirtschaft («Expats-Eltern»).** Haben sie Kinder mit Behinderungen oder Verhaltensauffälligkeiten, ist der Zugang zu bedarfsgerechter Unterstützung nicht gewährleistet.

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz empfiehlt, die Schweiz zu verpflichten:

- **Die zur Realisierung der integrativen Schulung und der sonderpädagogischen Massnahmen nötigen Mittel bereitzustellen.**
- **Die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, um den Grundsatz der inklusiven Bildung in den Bereich der Berufsbildung zu erweitern.**

- **Die inklusive Bildung im vorschulischen Bereich zu fördern.**
- **Firmen mit ausländischen Zeitarbeitskräften zu verpflichten, den Zugang zu angemessener Unterstützung zu gewährleisten, wenn sie Kinder mit Behinderungen oder Verhaltensauffälligkeiten betreuen.**

6.3 Lebensstandard und Sozialhilfe

Schlussbemerkungen 2002

- 47 Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, alle angemessenen Massnahmen zur Verhütung von Armut zu ergreifen, wobei die Grundsätze und Bestimmungen der Konvention, insbesondere deren Artikel 2, 3, 6, 26 und 27, zu berücksichtigen sind. Auch wird empfohlen, das System der Familienzulagen und Vergünstigungen zu überprüfen und dabei das System der «Vermögens- und Einkommensüberprüfung» angemessen zu berücksichtigen, insbesondere für Familien ohne Erwerbstätigkeit und selbständig erwerbende Familien.

Einschätzungen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz

Die gesamtschweizerischen Ergebnisse der Sozialhilfestatistik bestätigen regelmässig, dass Kinder und Jugendliche am Häufigsten auf Sozialhilfe angewiesen sind, wenn sie mit alleinerziehenden Eltern oder in kinderreichen Familien aufwachsen. Minderjährige tragen mit einer Quote von fast 5% das höchste Risiko aller Altersgruppen. Bei alleinerziehenden Eltern liegt die Sozialhilfequote bei 17,6%. Die Sozialhilfequote nach Kantonen schwankt zwischen 7,1% (Basel Stadt) und 0,9% (Nidwalden), die Armutsbetroffenheit ist somit je nach Wohnort unterschiedlich. Anzustreben ist eine Sozialpolitik, die das Risiko der Sozialhilfeabhängigkeit unter den Altersgruppen und zwischen den Kantonen ausgleicht. Die seit 2009 geltende einheitliche minimale Kinderzulage ist als erster Schritt zu begrüssen. Diese Massnahme kann für sich allein keine wirksame Senkung des überdurchschnittlichen Armutsrisikos für Kinder und alleinerziehende Eltern bewirken. Handlungsbedarf sieht das Netzwerk insbesondere in drei Bereichen:

- Nach langen parlamentarischen Vorarbeiten scheiterte ein Versuch, neben den Kinderzulagen einen Anspruch auf bedarfsorientierte Leistungen für Familien mit Kindern im betreuungsbedürftigen Alter, insbesondere für alleinerzie-

hende Eltern, zu schaffen. Inzwischen erlassen einzelne Kantone entsprechende Regelungen, was die Heterogenität im schweizerischen Sozialwesen jedoch verstärkt.

- Kann der Unterhalt von Kindern alleinerziehender Eltern nicht von den Eltern selber gewährleistet werden, wird er über die Hinterlassenenvorsorge (Witwen- und Waisenrenten) oder die zivilrechtliche Alimentenhilfe (Alimentenbevorschussung und -inkassohilfe) gesichert. Die hohe Sozialhilfequote alleinerziehender Eltern zeigt, dass dieses System nicht wirksam funktioniert. Zudem gibt es eine teilweise diskriminierende, verwirrende Vielfalt kantonaler Regelungen für die Alimentenhilfe.
- Besonders schwierig ist die Situation von Kindern ausländischer Eltern. Bei Sozialhilfeabhängigkeit riskieren sie den Verlust der Aufenthaltsbewilligung. Ausländer ohne geregelten Aufenthalt haben keinen Zugang zur Sozialhilfe und sind auf ergänzende Unterstützungsangebote (Bezugsscheine für Nahrung, Kleider und Gesundheitsversorgung, etc.) angewiesen.

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz empfiehlt, die Schweiz zu verpflichten:

- **Die einheitliche Kinderzulage mit einer bedarfsorientierten Ergänzungsleistung für einkommensschwache Familien zu ergänzen.**
- **Existenzsichernde Unterhaltsbeiträge zu gewährleisten, dazu die Alimentenhilfe zu vereinheitlichen und mit Ergänzungsleistungen für Familien zu entlasten.**
- **Niederschwellige Unterstützungsangebote für Familien zu fördern, die keine Sozialhilfe beanspruchen können.**

7 Bildung, Freizeit und Erholung

Schlussbemerkungen 2002

49 Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, in seinem nächsten Bericht Informationen darüber zur Verfügung zu stellen, wie sich die Bildungsziele in den Lehrplänen der Schulen auf kantonaler Ebene widerspiegeln.

Einschätzungen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz

7.1 Recht auf Bildung (Art. 28)

Der Staatenbericht legt die Grundlagen des schweizerischen Bildungssystems eingehend dar (Rz. 297ff.). Zum Recht auf Bildung beschränkt das Netzwerk Kinderrechte Schweiz sich auf zwei ergänzende Aspekte.

Das Recht auf Grundschulbildung ruft nach staatlichen Massnahmen gegen vorzeitige Schulabbrüche. Studien aus den Jahren 2006 bis 2011 über Schulschwänzen und Schulabbrüche zeigen eine bemerkenswert hohe Zahl von Schulabbrüchen innerhalb der obligatorischen Schulzeit. Es werden jährlich 5'000 Schulabbrüche geschätzt, wobei keine genauen Zahlen erhoben werden konnten. Im Anschluss an die Studie wurden unter dem Titel «das STOP DROP Programm für Schulen» eine Reihe von Empfehlungen für variable Präventions- und Interventionsmassnahmen erarbeitet. Über die Umsetzung und Wirkung dieser Massnahmen ist dem Netzwerk Kinderrechte nichts bekannt.

Mit einer Revision der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 142.201) hat der Bundesrat den Kantonen grundsätzlich die Möglichkeit eingeräumt, unter bestimmten Voraussetzungen eine Härtefallbewilligung für Sans-Papiers-Jugendliche zu beantragen, die eine Berufslehre absolvieren können. Nicht alle Kantone werden diese Möglichkeit gleich ausschöpfen. Damit bleibt der Zugang zur Berufsbildung für Sans-Papiers-Jugendliche schweizweit weiterhin nicht gewährleistet. Die Probleme dieser Jugendlichen im Zusammenhang mit der Berufslehre schlagen auf die Grundschulbildung durch. Es sind Fälle bekannt, wo Kinder mit unregelmäßigem Aufenthalt nicht zu den im letzten Oberstufenschuljahr üblichen Schnupperwochen oder Schnupperlehren zugelassen wurden.

7.2 Bildungsziele (Art. 29)

Bei der Umsetzung der Bildungsziele gemäss Artikel 29 KRK weist das Netzwerk Kinderrechte auf Lücken bei der Menschenrechtsbildung und beim Unterricht in heimatlicher Sprache und Kultur für alle Kinder hin.

Menschenrechtsbildung ist in den übergeordneten Normen des schweizerischen Bildungsrechts nicht klar verankert. Bei der grossen Revision der Bildungsartikel in der Bundesverfassung, die als «Bildungsverfassung» am 21. Mai 2006 in der Volksabstimmung deutlich angenommen wurde, waren Bildungsziele kein Thema. In den letzten Jahren haben mehrere Kantone ihre Schulgesetze revidiert. Soweit sie Bestimmungen über Bildungsziele enthalten, fehlen ausdrückliche Hinweise auf die Menschen- und Kinderrechte weitgehend. Beispiele:

- Kanton Appenzell I. Rh., Schulgesetz vom 25. April 2004, Artikel 2
- Kanton Genf, Loi sur l’instruction publique, Artikel 4
- Kanton Graubünden, Gesetz für die Volksschulen des Kantons Graubünden vom 26. November 2000, Artikel 1
- Kanton Obwalden, Bildungsgesetz vom 16. März 2006, Artikel 2
- Kanton Zürich, Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005, § 2

Bildungsziele und -inhalte sind Gegenstand laufender Harmonisierungen des gesamtschweizerischen Bildungswesens. Die interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 14. Juni 2007 erwähnt die Menschenrechtsbildung unter den Bildungszielen (Art. 3 Harmos-Konkordat) nicht und verlangt ebensowenig ausdrücklich, Menschenrechtsbildung in die Lehrpläne zu integrieren. Das schliesst ihre Erwähnung als Bildungsinhalt auf untergeordneten Ebenen kantonaler Lehrpläne nicht aus (Staatenbericht Rz. 357 ff.), verpflichtet aber nicht darauf. In den Kantonen der französisch- und der deutschsprachigen Schweiz wird derzeit an sprachregional harmonisierten Lehrplänen gearbeitet. In den Grundlagen für einen harmonisierten Lehrplan der deutschsprachigen Kantone (Lehrplan 21) wird die Bekanntmachung der Kinderrechte nicht erwähnt und die allgemeine Menschenrechtsbildung nur am Rand eines überfachlichen Themas «politische Bildung». Immerhin enthält der weiter fortgeschrittene «Plan d’Etudes Romand» der französischsprachigen Kantone mehrere Hinweise auf die KRK und allgemeinen Menschenrechte als Bildungsinhalte.

Dem Kind ist gemäss Artikel 29 (1) c KRK Achtung vor seiner Sprache zu vermitteln. In Artikel 4 Abs. 4 der interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen

Schule verpflichten sich die Kantone nur auf die organisatorische Unterstützung des Unterrichts in heimatlicher Sprache und Kultur. Faktisch haben bislang einige traditionelle Herkunftstaaten die Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur finanziell ermöglicht und unterstützt. Unter dem Spar- und Schuldendruck ist diese Unterstützung jedoch gefährdet. Bund und Kantone sind nicht konsequent genug bereit, die Lücke zu füllen und den Unterricht in heimatlicher Sprache und Kultur ins öffentliche Bildungswesen zu integrieren. So hat die Schweiz im Rahmen der UPR eine Empfehlung der Türkei abgelehnt (UPR-Empfehlungen an die Schweiz 2012 – 2013 Ziff. 123.57), in verstärkter Zusammenarbeit mit den Schweizer Behörden einen wirksamen muttersprachlichen Unterricht für Ausländerkinder anzubieten.

7.3 Recht auf Freizeit und kulturelle Aktivitäten

Der Zugang zu Freizeit- und Ferienangeboten sowie zu kulturellen Aktivitäten ist rechtlich allen Kindern gewährleistet. Für als besonders verletzlich geltende Gruppen von Kindern und Jugendlichen – beispielsweise Armutsbetroffene, illegal Anwesende oder Kinder und Jugendliche mit Behinderungen – bestehen jedoch faktische Hürden, die den rechtsgleichen Zugang beeinträchtigen.

In den standardisierten Richtlinien für die öffentlichen Beiträge der Sozialhilfe (z. B. für armutsbetroffene Kinder) oder für Einrichtungen (z. B. für Kinder mit Behinderungen) fehlt in der Regel der nötige Spielraum, um individuell auf besondere Bedürfnisse, Wünsche und für Kinder wichtige Träume einzugehen. Beiträge für Ferien müssen in mühsamer Kleinarbeit zusammengetragen werden, wobei betroffenen Eltern das nötige Wissen fehlt. Im Kanton Graubünden scheiterte ein eigenständiges Kapitel über Freizeit und kulturelle Aktivitäten für das neue Behindertengesetz.

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz empfiehlt, die Schweiz zu verpflichten:

- **Genaue Zahlen zu Schulabsentismus und -abbruch zu erheben und Präventionsprogramme zu implementieren.**
- **Ein Monitoring über die Umsetzung gemäss Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit eingeräumten Möglichkeiten von Berufslehren für Sans-Papiers-Jugendliche einzurichten.**

- Die Schranken für den Zugang zur nachobligatorischen Schul- und Berufsbildung von Sans-Papiers-Jugendlichen vollständig zu beseitigen und Berufslehren zu ermöglichen, ohne dadurch den Aufenthalt in der Schweiz zu gefährden.
- Menschenrechtsbildung ausdrücklich in die sprachregional harmonisierten Lehrpläne aufzunehmen.
- Besonders benachteiligten Kindern und Jugendlichen den Zugang zu Freizeitangeboten und kulturellen Aktivitäten spezifisch zu erleichtern.
- In der Volksschule für einen angemessenen Unterricht in der Erstsprache für alle Kinder zu sorgen.

8 Besondere Schutzmassnahmen

8.1 Flüchtlinge, asylsuchende und unbegleitete ausländische Kinder

Schlussbemerkungen 2002

51 Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, sein Asylverfahren zu vereinfachen und alle notwendigen Massnahmen zur Beschleunigung des Asylverfahrens zu ergreifen. Dabei sollen den besonderen Bedürfnissen und Erfordernissen von Flüchtlings- und asylsuchenden Kindern Rechnung getragen werden, insbesondere jenen unbegleiteter Kinder und namentlich betreffend der Ernennung eines gesetzlichen Vertreters, die Platzierung in Zentren sowie den Zugang zu Gesundheitsdiensten und Bildung. Darüber hinaus empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, sein System der Familienzusammenführung zu überprüfen, insbesondere in Bezug auf die Bestimmungen für Flüchtlinge, die für eine lange Zeit im Vertragsstaat verbleiben.

Einschätzungen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz

Das Netzwerk lenkt die Aufmerksamkeit des Ausschusses insbesondere auf die Situation unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender. Darunter werden minderjährige Asylsuchende verstanden, die ohne gesetzlichen Vertreter (Eltern, Vormund) in die Schweiz einreisen. Die ungefähren Zahlen der unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden, die sich in der Schweiz aufhalten, sind zwischen 1999 und 2008 von rund 15'000 auf noch rund 2'000 gesunken. Die Zahlen der neuen Asylgesuche von unbegleiteten Minderjährigen bewegten sich im ähnlichen Zeitraum gemäss dem Bundesamt für Migration von 824 (im Jahre 2004) auf 631 (im Jahre 2008) und 485 (im Jahre 2012). Mit den wiederholten Verschärfungen des Asylrechts wird vermutet, dass unbegleitete Minderjährige kaum mehr Asylgesuche stellen und sich stattdessen als unbegleitete Sans-Papiers in der Schweiz durchschlagen.

Beim Zugang zum Asylverfahren wird aufgrund von Artikel 32 Absatz 2 lit. a AsylG auf ein Asylgesuch nicht eingetreten, wenn innerhalb von 48 Stunden nicht Reise- oder Identitätspapiere abgegeben werden. Die Situation unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender wird unter den Ausnahmen gemäss Absatz 3 nicht ausdrücklich erwähnt.

Bei der Vertretung unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender sind mit dem neuen Asylrecht Abstriche zu verzeichnen. Der nie konsequent angewendete zivilrechtliche Grundsatz, bei Fehlen oder Verhinderung eines gesetzlichen Vertreters einen Vormund oder Beistand einzusetzen, wird seit 1. Januar 2008 vom neuen Artikel 7 Absatz 2 Asylverordnung 1 weiter unterlaufen, wonach eine zuständige kantonale Behörde eine «Vertrauensperson» ausserhalb des Vormundschaftsverfahrens ernennen kann. Während beispielsweise für die Vertretung von Kindern in Scheidungs- oder Kindeschutzverfahren eine in fürsorglichen und rechtlichen Fragen erfahrene Person verlangt wird (Art. 147 ZGB), gelten für asylrechtliche Vertrauenspersonen keine besonderen Anforderungen. Unabhängige Rechtsvertretungen für unbegleitete minderjährige Asylsuchende sind seltenste Ausnahmefälle, weil die unentgeltliche Rechtsvertretung kaum gewährt wird und professionelle Rechtsbeistände nicht bezahlt werden können.

Für unbegleitete minderjährige Asylsuchende erweist sich der Zugang zur weiterführenden Bildung im Sinne von Artikel 28 Absatz 1 lit. b, c und d KRK als besonders problematisch. So gibt es keine einheitliche Praxis zu den Arbeitsbewilligungen, die für Berufslehren nötig sind. Zudem sind Lehrbetriebe kaum bereit, Ausbildungsplätze anzubieten, wenn den Auszubildenden kein Aufenthalt bis zum Abschluss der Ausbildung zugesichert wird.

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz geht davon aus, dass ein Grossteil der unbegleiteten Asylsuchenden bei der Einreise zwischen 15 und 18 Jahre alt ist, wobei sich das effektive Alter nicht immer sicher ermitteln lässt. Es besteht Anlass zur Vermutung, dass das behördliche Handeln gegenüber dieser Gruppe nicht immer von den zwei Grundsätzen des übergeordneten Wohls des Kindes und im Zweifelsfall zugunsten der minderjährigen Person geleitet wird. Vielmehr ist teilweise ein abwartendes Verhalten festzustellen, bis das Mündigkeitsalter sicher erreicht ist. Das überlässt die Betroffenen einer völligen Perspektivlosigkeit und macht es ihnen unmöglich, an den Voraussetzungen für den weiteren Aufenthalt in der Schweiz oder einer unterstützten Rückkehr in den Herkunftsstaat zu arbeiten.

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz empfiehlt, die Schweiz zu verpflichten:

- **Unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden den Zugang zum Verfahren zu erleichtern und von Nichteintretensentscheiden abzusehen.**
- **Die gesetzlichen Rahmenbedingungen, wonach auch unbegleitete minderjährige Asylsuchende mit einem Nichteintretensentscheid oder einem negativen Asylentscheid grundsätzlich nur mit Nothilfe unterstützt werden, unter Berücksichtigung des Kindeswohls zu überprüfen.**
- **Unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden nur Vertrauenspersonen zu ernennen, die in fürsorglichen, migrationspezifischen und kinderrechtlichen Fragen erfahren sind.**
- **Zu prüfen, ob unbegleitete minderjährige Asylsuchende schweizweit nicht in vier überregionalen Strukturen untergebracht und betreut werden können, um so die enormen kantonalen Unterschiede bei der Behandlung dieser Gruppe auszugleichen. Sollte dies nicht möglich sein, wäre zu prüfen, inwieweit der Bund den Kantonen qualitative Minimalstandards für die Unterbringung und Betreuung vorschlagen kann.**
- **Lösungsmodelle zu entwickeln, wie unbegleitete minderjährige Asylsuchende in ihren Lebensperspektiven so unterstützt werden können, dass auch die Zeit nach der Mündigkeit berücksichtigt und insbesondere eine berufliche Ausbildung ermöglicht wird.**
- **Schritte zu unternehmen, um für jedes minderjährige asylsuchende Kind entsprechend den Möglichkeiten im Herkunftsland, in der Schweiz oder einem Drittland eine langfristige und konkrete Lösung zu finden und insbesondere zu prüfen, wie der «Best Interests Determination BID»-Prozess für unbegleitete minderjährige Asylsuchende in Zusammenarbeit mit den Kantonen umgesetzt werden kann. Dabei werden demnächst von UNICEF und UNHCR herausgegebene Handlungsempfehlungen zur Ermittlung einer dauerhaften Lösung zum Wohl des unbegleiteten Kindes auch das Aufnahmeland Schweiz unterstützen können.**

8.2 Sans-Papiers-Kinder

Der Ausschuss für die Rechte des Kindes befasste sich in den Schlussbemerkungen zu den besonderen Schutzmassnahmen mit der Situation von Flüchtlingen, asylsuchenden und unbegleiteten Kindern. Das Netzwerk Kinderrechte lenkt die Aufmerksamkeit auf die Situation von Kindern, die mit prekärem Aufenthaltsstatus in der Schweiz leben.

Einschätzungen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz

Als Sans-Papiers gelten Personen, die sich seit mehr als ein paar Wochen ohne gültige Aufenthaltspapiere und für eine nicht absehbare Zeit in der Schweiz aufhalten. In der Schweiz leben nach Schätzungen mindestens 100'000 Sans-Papiers. Bis zu 30% davon leben mit Kindern in der Schweiz und 10 bis 40% haben Kinder im Ausland. Danach dürften in der Schweiz sicher über 10'000 Sans-Papiers-Kinder leben.

Inzwischen haben die zuständigen Führungsorgane von Bund und Kantonen anerkannt, dass Sans-Papiers-Kinder ohne Meldung an die Behörden einzuschulen sind. Diese Richtlinie gewährleistet de facto aber nicht, dass lokal alle Kinder auch effektiv eingeschult werden. Nach Schätzungen schwankt die effektive Einschulungsquote zwischen 80 und 95%. Aufgrund teilweise prekärer Wohnverhältnisse der Eltern kann es zudem zu häufigen Orts- und Schulwechseln kommen. Auch der Zugang zu schulnahen, aber nicht unmittelbar mit dem Unterricht verbundenen Angeboten (Schulmahlzeiten, Ausflüge, etc.) kann für Sans-Papiers-Kinder erschwert sein. Nach der obligatorischen Schulzeit haben Sans-Papiers-Kinder kaum Zugang zu weiterführenden Schulen. Wer eine Lehrstelle gefunden hat, hat auch nach der unter Ziffer 7.1 erwähnten Revision der VZAE keinen Anspruch auf die zum Lehrstellenantritt nötige Aufenthaltsbewilligung. Obschon der Schulbesuch anerkannt ist, wachsen Sans-Papiers-Kinder in völliger Perspektivlosigkeit auf, weil sie nicht mit einer Anschlusslösung rechnen können.

Im Bereich der Gesundheitsversorgung verlangen behördliche Richtlinien grundsätzlich, dass Sans-Papiers-Kinder ins Krankenkassenobligatorium aufgenommen werden. Faktisch ist die Einlösung des Grundsatzes nicht gewährleistet und die Finanzierung nicht kassenpflichtiger Leistungen (z. B. Zahnmedizin) ist nicht gewährleistet. Teilweise vermeiden Sans-Papiers ärztliche Konsultationen oder Behandlungen, weil sie eine Meldung an die Fremdenpolizei befürchten. Dem Netzwerk Kinderrechte sind nur vereinzelt für Sans-Papiers geschaffene Spitalabteilungen bekannt, die Behandlungen zusichern, ohne dass die PatientInnen den Behörden gemeldet werden.

Studien weisen nach, dass Sans-Papiers-Kinder von mehrfachen Benachteiligungen betroffen sind. Sie leben unterhalb der Armutsgrenze, in beengten Wohnverhältnissen und sind von zentralen Entwicklungs- und Entfaltungsmöglichkeiten in der ausserschulischen Lebenswelt abgeschnitten. Sie haben nur erschwerten Zugang zur vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung oder zu soziokulturellen Freizeitangeboten. Auch der Zugang zu Angeboten der Jugendhilfe ist faktisch erschwert.

Rückmeldungen von Beratungsstellen zum behördlichen Umgang mit Sans-Papiers-Familien weisen darauf hin, dass auf die Situation von Kindern wenig Rücksicht genommen wird. Beispielsweise werden Ausreisefristen ungenügend auf die Bedürfnisse der Kinder abgestimmt oder es kann beim Vollzug zu überfallartigen Aktionen kommen.

Mit dem neuen Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer drohen strafrechtliche Sanktionen für Personen, die Sans-Papiers-Kinder aus privater Initiative unterstützen. Gemäss Artikel 116 Absatz 1 AuG wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe bestraft, wer im Inland einer Ausländerin oder einem Ausländer den rechtswidrigen Aufenthalt in der Schweiz erleichtert.

Im Ergebnis wird der Umgang mit Sans-Papiers-Kindern in der Schweiz nicht vom Grundsatz des übergeordneten Wohls des Kindes geprägt, sondern vom polizeilichen Interesse an einer restriktiven Ausländerpolitik. Positiv zu vermerken ist, dass in punktuellen Ansätzen lokale Strukturen entstanden sind, die Sans-Papiers-Familien unterstützen. Es mangelt aber grundsätzlich an Konzepten, Strategien und Richtlinien über den Umgang mit Sans-Papiers-Kindern in allen sie betreffenden Lebensbereichen.

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz empfiehlt, die Schweiz zu verpflichten:

- **Interdisziplinäre Stellen aufzubauen und zu unterstützen, die zwischen Behörden und Sans-Papiers-Familien vermitteln und angemessene Einzelfall-Lösungen entwickeln können.**
- **Sans-Papiers-Kindern einen provisorischen Aufenthaltsstatus zu erteilen, der ihnen die chancengleiche Teilhabe am täglichen Leben ermöglicht.**
- **Sans-Papiers-Eltern und ihren Kindern den Zugang zu Angeboten der Jugendhilfe, der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen und zur vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung zu ermöglichen.**
- **Sans-Papiers-Kindern den Zugang zur nachobligatorischen Schul- und Berufsbildung zu ermöglichen.**

- **Sans-Papiers-Kindern den schrankenlosen Zugang zur Gesundheitsversorgung zu gewährleisten.**
- **Die Machbarkeit einer nationalen Studie mit dem Ziel zu prüfen, Vorschläge zu erhalten, wie die Rechte der Kinder ohne legalen Aufenthaltsstatus in der Schweiz gewahrt werden können.**

8.3 Sexuelle Ausbeutung und Gewalt

Schlussbemerkung 2002

53 Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, im Geiste von Artikel 34 und anderen relevanten Artikeln der Konvention Untersuchungen durchzuführen, um das Ausmass der sexuellen Ausbeutung und des Kinderhandels in Erfahrung zu bringen, was auch Kinderprostitution und Kinderpornographie (auch über das Internet) mit einschliesst. Zudem wird empfohlen, angemessene politische Massnahmen und Programme zur Vorbeugung, Heilung und Wiedereingliederung von Kindern durchzuführen, welche Opfer von sexuellem Missbrauch wurden. Dabei sollen die Erklärung und das Aktionsprogramm von 1996 sowie das 2001 verabschiedete Schlussdokument des Weltkongresses gegen die kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern handlungsleitend sein.

Einschätzungen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz

Für Aspekte der kommerziellen Ausbeutung von Kindern verweisen wir auf den NGO-Bericht zum Erstbericht der Schweiz betreffend das Fakultativprotokoll vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie.

Nach schweizerischem Recht machte sich nicht strafbar, wer von 16- bis 18-jährigen Unmündigen sexuelle Dienste gegen Entgelt beanspruchte. Mit der Ratifizierung der Lanzarote-Konvention und einer Revision der Artikel 196 und 197 StGB wurde diese Lücke geschlossen. Das Parlament verzichtete jedoch auf Antrag des Bundesrates und gegen Empfehlungen von Fachorganisationen darauf, das Ansprechen und Belästigen von Minderjährigen mit sexuellen Absichten über das Internet (Grooming) zu einem expliziten Straftatbestand zu machen. Dieses Verhalten soll nach schweizerischer Auffassung erst strafbar sein, wenn der Versuch eines konkreten

Treffens nachweisbar ist. Die Schweiz musste deshalb einen Vorbehalt zu Artikel 23 der Lanzarote-Konvention anbringen.

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz empfiehlt, die Schweiz zu verpflichten:

- **Den strafrechtlichen Schutz von Minderjährigen den neuen technischen Entwicklungen im Internet anzupassen, den Vorbehalt zu Artikel 23 Lanzarote Konvention zurückzuziehen und insbesondere die sexuell motivierte Kontaktabbahnung von Erwachsenen mit Minderjährigen via Internet (Grooming) explizit unter Strafe zu stellen.**
- **Die sexuelle Belästigung von Minderjährigen via Internet (u. a. sexuelle Belästigung durch Wort, Bilder, Video) explizit unter Strafe zu stellen und als Officialdelikt zu qualifizieren.**
- **Die Zugänglichkeit von sexuellen Darstellungen im Internet mit staatlichen Regulierungen für Kinder zu erschweren.**
- **Den Schutz von Minderjährigen vor sexueller Misshandlung und sexueller Ausbeutung mit zusätzlichen Massnahmen zu verbessern, insbesondere in den Bereichen Intervention, Prävention und Opferhilfe. Dazu zählen Bildungsangebote und die Sensibilisierung von Fachkräften und der Öffentlichkeit.**

8.4 Freiheitsentzug

Schlussbemerkung 2002

57 Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, zusätzliche Schritte zur Reform der Gesetzgebung und des Systems des Jugendstrafrechts einzuleiten. Dabei sollen die Massnahmen im Einklang mit der Konvention – insbesondere mit Artikel 37, 40 und 39 – stehen sowie mit weiteren UN-Standards im Bereich des Jugendstrafrechts. Dazu gehören die Rahmenbestimmungen der Vereinten Nationen für die Jugendgerichtsbarkeit (Beijing-Regeln), die Leitlinien der Vereinten Nationen für die Verhütung der Jugendkriminalität (Riad-Richtlinien), die Regeln der Vereinten Nationen für den Schutz Jugendlicher, denen ihre Freiheit entzogen ist sowie die Wiener Aktionsrichtlinien betreffend Kinder im Strafjustizsystem.

58 Als Bestandteil dieser Reform empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat insbesondere:

- a Das Minimalalter der Strafmündigkeit auf ein Alter von mehr als zehn Jahren anzuheben und das Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht dementsprechend zu überarbeiten.
- b Die Bestimmung zur Beiordnung eines Rechtsbestandes für alle Kinder in Untersuchungshaft zu systematisieren.
- c Kinder in Untersuchungshaft und im Strafvollzug von Erwachsenen zu trennen.
- d Systematische Ausbildungsprogramme zu den relevanten internationalen Standards für alle Fachpersonen im Jugendstrafbereich anzubieten.
- e Die Überlegungen des Ausschusses anlässlich seiner generellen Debatte über das Jugendstrafrecht (CRC/C/46, paras. 203–238) zu berücksichtigen.

Einschätzungen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz

Zum Minimalalter der Strafmündigkeit verweisen wir auf die Bemerkungen zum übergeordneten Wohl des Kindes im Kapitel zu den allgemeinen Grundsätzen (Ziff. 3.2.). Die Rechtslage zur Trennung von Kindern in Untersuchungshaft und im Strafvollzug von Erwachsenen wird im Staatenbericht (Rz. 394 f.; 417) und im Grundlagenbericht des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR Rz. 31 ff.) dargestellt. Der Grundlagenbericht macht gleichzeitig auf fortbestehende Vollzugsprobleme aufmerksam (SKMR Rz. 35 ff.). Danach habe sich die Vollzugspraxis gemäss einem unveröffentlichten Bericht des Bundesamtes für Justiz aus dem Jahr 2009 noch nicht entschieden verbessert (SKMR Rz. 37). Ein Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) über das Zentralgefängnis von Freiburg kommt etwa zum Schluss, dass sich inhaftierte Minderjährige aufgrund ihrer sehr geringen Anzahl de facto in Isolationshaft befinden. Da die kritische Masse nicht erreicht werde, könne diese Häftlingsgruppe insbesondere mangels Kontakt mit der Gemeinschaft nicht unter korrekten Bedingungen aufgenommen werden (SKMR Rz. 68). Verbesserungen werden mit der 2014 vorgesehenen Eröffnung des «Etablissement de détention pour mineurs aux Léchaies» im Kanton Waadt erwartet. Gemäss einem anderen Bericht der NKVF zum Kantonsgefängnis des Kantons Appenzell Innerrhoden kann dort die Trennung zwischen Minderjährigen und erwachsenen Häftlingen nicht gewährleistet werden (SKMR Rz. 19).

Die Regelung der Zwangsmassnahmen im neuen Ausländergesetz (Art. 73ff AuG) kann unbegleitete und begleitete minderjährige Asylsuchende sowie minderjährige Sans-Papiers treffen. Sie widerspricht nach Auffassung des Netzwerks

Kinderrechte – die im Grundlagenbericht des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte gestützt wird (SKMR Rz. 329) – insbesondere Artikel 37 lit. b KRK, weil sie sich nicht daran orientiert, dass Freiheitsentzug nur als letztes Mittel und nur für die kürzeste angemessene Zeit anzuwenden ist. Das AuG sieht keine spezifischen Haftvorsetzungen für Minderjährige vor und beschränkt nur die zulässige Dauer des Freiheitsentzugs bei Minderjährigen zwischen 15 und 18 Jahren auf maximal zwölf Monate (Art. 79 AuG). Ein Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates zeigt bei unbegleiteten Minderjährigen eine längere durchschnittliche Haftdauer als bei Erwachsenen. Unterschiede in der Praxis der Kantone führen zu stossenden Ungleichbehandlungen. Je nach Wohnort kann ein unbegleiteter Minderjähriger für ein bestimmtes Verhalten überhaupt nicht oder mehrere Monate in Ausschaffungshaft genommen werden. Der Staatenbericht begründet die längere durchschnittliche Haftdauer bei Minderjährigen statistisch (Rz. 410f.) und verweist zur Vollzugspraxis auf Absprachemechanismen der Kantone (Rz. 412f.). Über die Wirkungen dieser Absprachen ist nichts bekannt.

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz empfiehlt, die Schweiz verpflichten:

- **Bei Untersuchungshaft von Jugendlichen für einen Vollzug zu sorgen, der den kinderrechtlichen Vorgaben entspricht.**
- **Vom Vollzug freiheitsentziehender Zwangsmassnahmen gegen minderjährige Asylsuchende und Sans-Papiers abzusehen und zumindest eine für alle Kantone verbindliche Regelung über die Anordnung und den Vollzug zu erlassen.**

9 Fakultativprotokolle zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes – Ratifizierung anderer internationaler Menschenrechtsverträge

Schlussbemerkungen 2002

61 Der Ausschuss ermutigt den Vertragsstaat, die Fakultativprotokolle zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, Kinderprostitution und Kinderpornographie sowie den Einbezug von Kindern in bewaffnete Konflikte zu ratifizieren und umzusetzen.

Einschätzungen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz

Die Schweiz hat die beiden erwähnten Fakultativprotokolle inzwischen ratifiziert und Erstberichte zur Umsetzung eingereicht. Dem Beitritt zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen wurde vom Parlament zugestimmt, leider ohne das dazugehörige Fakultativprotokoll über die Individualbeschwerde.

Der Bundesrat lehnt die Unterzeichnung und Ratifizierung des Fakultativprotokolls zur KRK betreffend ein Individualbeschwerdeverfahren einstweilen ab und will dem Parlament vorerst keine entsprechende Vorlage unterbreiten. Immerhin ist er bereit, die Tragweite des Fakultativprotokolls und die Folgen seiner Umsetzung für die schweizerische Rechtsordnung umfassend abzuklären. Der Nationalrat hat sich indes am 19. September 2013 deutlich für die Ratifizierung des 3. Fakultativprotokolls ausgesprochen.

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz empfiehlt dem Ausschuss, die Schweiz einzuladen:

- Den Bericht über die Bedeutung des 3. Fakultativprotokolls für die schweizerische Rechtsordnung umgehend zu erstellen.
- Das 3. Fakultativprotokoll zur KRK zu ratifizieren.

Verzeichnis externer Quellen

Allgemeine Dokumente

- Bundesrat (2012): Zweiter, dritter und vierter Bericht der Schweizerischen Regierung zur Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes.
- Jaffé, Philip D.; Zermatten, Jean (2013): Mise en œuvre des droits humains en Suisse. Un état des lieux dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Hg. v. Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte. weblaw, Bern.
- NGO Group for the Rights of the Child (2006): A Guide for Non-Governmental Organizations Reporting to the Committee on the Rights of the Child. 3. Auflage.
- UN Ausschuss für die Rechte des Kindes (2002): Schlussbemerkungen Schweiz 2002 (CRC/C/15/Add.182).

1 Allgemeine Umsetzungsmassnahmen

1.1 Vorbehalte

- Bundesrat (1994): Botschaft betreffend den Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen von 1989 über die Rechte des Kindes, BBl 1994.
- Bundesrat (2002): Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (BBl 2002 3709, 02.024).
- Bundesrat (2007): Kinderschutz im Rahmen der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht. Bericht vom 7. November 2006 der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates. Stellungnahme des Bundesrates, Bern.
- Bundesrat (2009): Bericht über die Kinderrechtskonformität der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht. In Erfüllung des Postulats «Überprüfung der Massnahmen im Ausländer- und Asylrecht gemäss Übereinkommen über die Rechte des Kindes» der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 31. Januar 2008.
- Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte (2013): Jahresbericht 2012.
- Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (2006): Kinderschutz im Rahmen der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht. Bericht.

- Terre des hommes-Kinderhilfe: «La loi sur les étrangers et la loi sur l'asile révisée à la lumière de la Convention relative aux droits de l'enfant», Lausanne, 2006.

1.2 Gesetzgebung

- Bundesrat (2013): Umsetzung von Art. 121 Abs. 3–4 BV über die Ausschaffung krimineller Ausländerinnen und Ausländer. Botschaft zur Änderung des Strafgesetzbuchs und des Militärstrafgesetzes.
- Humanrights.ch (2013): Bessere Vereinbarkeit des Initiativrechts mit den Menschenrechten. www.humanrights.ch zuletzt geprüft am 30.12.2013.

1.3 Koordination

- Bundesrat (2008): Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik. Bericht des Bundesrates.
- Bundesrat (2013): Parlamentarische Initiative Verfassungsgrundlage für ein Bundesgesetz über die Kinder- und Jugendförderung sowie über den Kinder- und Jugendschutz. Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates. Stellungnahme des Bundesrates.
- Egbuna-Joss, Andrea; Kälin, Walter (2012): Die Umsetzung internationaler Menschenrechtsempfehlungen im föderalistischen Staat. Perspektiven für das follow-up zu den «Abschliessenden Bemerkungen» der UNO-Vertragsorgane in der Schweiz. Hg. v. Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte.
- Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte (2013): Jahresbericht 2012.
- Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (2013): Parlamentarische Initiative Verfassungsgrundlage für ein Bundesgesetz über die Kinder- und Jugendförderung sowie über den Kinder- und Jugendschutz. Vorentwurf und erläuternder Bericht.
- Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (30.08.2013): Verfassungsgrundlage für ein Bundesgesetz über die Kinder und Jugendförderung sowie über den Kinder- und Jugendschutz.
- Simoneschi-Cortesi, Chiara (2005): Nationale Aktionspläne zu Kinderrechten und Kinderschutz. 05.3126 Interpellation, 17.03.2005.

1.4 Überwachungsstrukturen

- Aussenpolitische Kommission Ständerat (2002): Eidgenössische Kommission für Menschenrechte. 02.3394 Postulat, 09.09.2002.
- Müller-Hemmi, Vreni (2001): Eidgenössische Kommission für Menschenrechte. 01.461 Parlamentarische Initiative, 10.12.2001.

1.5 Schulung und Bekanntmachung der Konvention

- Generalversammlung der Vereinten Nationen (16.02.2012): Erklärung der Vereinten Nationen über Menschenrechtsbildung und -training.
- Humanrights.ch: UNO-Vollversammlung verabschiedet Deklaration zur Menschenrechtsbildung. Online verfügbar unter humanrights.ch, zuletzt geprüft am 07.09.2013.

1.6 Zusammenarbeit mit den Organisationen der Zivilgesellschaft

- Kinderschutz Schweiz (2009): Nationales Kinderschutzprogramm NKP 2010–2020. Endbericht Teil II Konzept.

1.7 Kinderrechtliche Verantwortung der Privatwirtschaft

- Aussenpolitische Kommission Nationalrat (30.10.2012): Rechtsvergleichender Bericht. Sorgfaltsprüfung bezüglich Menschenrechten und Umwelt im Zusammenhang mit den Auslandaktivitäten von Schweizer Konzernen. Aktenzeichen: 12.3980. Postulat.
- Recht ohne Grenzen: Webseite zur Petition, zuletzt geprüft am 17.08.2013.
- Recht ohne Grenzen (13.06.2012): Klare Regeln für Schweizer Konzerne weltweit. Aktenzeichen: 12.2042. Petition.

1.8 Datenerhebung

Buchmann, Marlis (2008): Kindheit und Jugend in der Schweiz. Ergebnisse des nationalen Forschungsprogramms «Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen im gesellschaftlichen Wandel». Weinheim, Basel: Beltz.

2 Definition des Kindes

- Schwaab, Jean Christophe (2012): Gefährliche Arbeiten ab 14 Jahre. 12.4060 Interpellation, 05.12.2012.
- Tänzler, Barbara; Luckner, Silvia (op. 2012): Kinderheim statt Kinderzimmer. Neun Leben danach. Zürich: Helden.

3 Allgemeine Grundsätze

3.1 Nicht-Diskriminierung

- Buchmann, Marlis (2008): Kindheit und Jugend in der Schweiz. Ergebnisse des nationalen Forschungsprogramms «Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen im gesellschaftlichen Wandel». Weinheim, Basel: Beltz.
- Bundesrat (2012): Gewalt und Vernachlässigung in der Familie: notwendige Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und der staatlichen Sanktionierung. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Fehr (07.3725) vom 5. Oktober 2007.
- Dubacher, Claudia; Reusser, Lena (2010): Familien im Härtefallverfahren. Hg. v. Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrechte.
- NFP 52 Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen (2007): Impulse für eine politische Agenda aus dem nationalen Forschungsprogramm Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen (NFP 52). Hg. v. Leitungsgruppe SNF.
- Rosenberg, Sonja u. a. (2003): Schul- und Bildungslaufbahn von integrierten «leistungsschwachen» Schülerinnen und Schülern. Schlussbericht CONVEGNO 2002. EDK.
- Schweizerische Flüchtlingshilfe (2009): Die Härtefallregelung im Asylbereich. Kritische Analyse der kantonalen Praxis. Unter Mitarbeit von Thomas Baur.
- Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (2013): Das Recht des Kindes auf seine sexuelle Orientierung und seine Geschlechtsidentität – SKMR-Newsletter Nr. 9.
- Voll, Peter (2008): Zivilrechtlicher Kinderschutz: Akteure, Prozesse, Strukturen. Eine empirische Studie mit Kommentaren aus der Praxis. Luzern: Interact.

3.2 Übergeordnetes Wohl des Kindes

- Bucher, Andreas (2010): Kindesentführung: Neuigkeiten in Gesetz und Praxis. Hg. v. Jusletter.
- Kurt, Stefanie; Huber, Anja (2013): Kinderrechte und die Anwendung der Migrationsgesetzgebung in der Schweiz. Hg. v. Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrechte, Bern.
- UNO Economic and Social Council (10.08.2005): Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime.

3.3 Recht auf Leben: Suizid

- Barbe, Rémy (ohne Datum): Pourquoi tant de suicide de jeunes?, ohne Ort.
- Bundesamt für Gesundheit (2005): Suizid und Suizidprävention in der Schweiz. Bericht in Erfüllung des Postulates Widmer (02.3251).
- Bürgin, Dieter (2002): Suizidalität bei Kindern und Jugendlichen, in: Regula Gerber Jenni und Christina Hausamann (Hg.): Kinderrechte – Kinderschutz. Rechtsstellung und Gewaltbetroffenheit von Kindern und Jugendlichen. Basel: Helbing & Lichtenhahn, S. 231–246.
- Verein Ipsilon (ohne Datum): Internationaler Vergleich.

3.4 Achtung vor der Meinung des Kindes

- Blum, Stefan/Cottier, Michelle: «Beistand für Kinder, die Schweiz im Hintertreffen», in: Plädoyer 5/06, S. 28ff.
- Büchler/Simoni: «Kindeswohl und Kinderrechte in der Scheidung, Soziale Sicherheit» CHSS 5/2006.
- Cottier, Michelle: «Verfahrensvertretung des Kindes im Familienrecht der Schweiz: aktuelle Rechtslage und Reformbedarf», in: Blum/Cottier/Migliazza: Anwalt des Kindes, ein europäischer Vergleich zum Recht des Kindes auf eigene Vertretung in behördlichen und gerichtlichen Verfahren. Bern, 2008.
- Schweighauser, Jonas: «Kindesvertretung in Scheidungsverfahren – Probleme bei der Umsetzung von Art. 146/147 ZGB?», in: Blum/Cottier/Migliazza: Anwalt des Kindes, ein europäischer Vergleich zum Recht des Kindes auf eigene Vertretung in behördlichen und gerichtlichen Verfahren. Bern, 2008.
- Bulletin suisse des droits de l'enfant, Vol. 14, No. 1, Mars 2008, Dossier «L'audition des enfants».
- Bundesgericht: BGer 5A_61/2008, 16. Juni 2008, E. 2.3.

- Büchler, Andrea; Simoni, Heidi (op. 2009): Kinder und Scheidung. Der Einfluss der Rechtspraxis auf familiäre Übergänge. Zürich [etc.]: Rüegger (Nationales Forschungsprogramm 52, Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen im gesellschaftlichen Wandel).
- Bundesgericht, Urteil vom 16.06.2008, Aktenzeichen 5A_61/2008.
- Bundesrat (2008): Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik. Bericht des Bundesrates.
- Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (2011): Kindern zuhören. Das Recht auf Meinungsäusserung und Anhörung.
- Plan International Schweiz; Kinderlobby Schweiz (2012): Manifest «Mitsprache für Kinder». Zürich, Bern, zuletzt geprüft am 17.08.2013.
- Schweizerische UNESCO-Kommission; Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz (2012): Orientierungsrahmen für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz. 2. Auflage.

4 Bürgerliche Rechte und Freiheiten

4.1 Recht auf Identität

- Recht auf Identität bei medizinisch unterstützter Fortpflanzung
- Bundesrat: Bericht zur Leihmutterchaft. Bericht des Bundesrates vom 29. November 2013 in Beantwortung des Postulates 12.3917 vom 28. September 2012.
- Simoni, Heidi (2012): Sozialwissenschaftliche Grundlagen zu den Konzepten «Kindeswohl, Familie und Elternschaft» im Fortplanungsmedizinbereich. Hg. v. Bundesamt für Gesundheit.

Recht auf Identität bei Adoptionen

- Pfaffinger, Monika (2007): Geheime und offene Formen der Adoption. Wirkungen von Information und Kontakt auf das Gleichgewicht im Adoptionsdreieck. 1. Auflage Zürich [u. a.]: Schulthess (Zürcher Studien zum Privatrecht, 198).
- Pfaffinger, Monika: «Von geheimen und (halb)-offenen Adoptionen», FamPra 1/2008, S. 1ff.

Registrierung der Geburt

- Bundesrat (2009): Beurkundung der Geburt ausländischer Kinder. Bericht des Bundesrates vom 6. März 2009 in Erfüllung des Postulates 06.3861 Vermot-Mangold «Kinder ohne Identität in der Schweiz».
- Eidgenössisches Amt für Zivilstandswesen (01.10.2008): Kreisschreiben Beurkundung der Geburt eines Kindes ausländischer Eltern, deren Daten im Personenstandsregister nicht abrufbar sind. Geburt eines Kindes ausländischer Eltern, vom 01.01.2011.
- Eidgenössisches Amt für Zivilstandswesen (01.10.2008): Weisungen Aufnahme ausländischer Personen in das Personenstandsregister. Personenaufnahme, vom 01.01.2011.
- Göksu, Tarkan (2007): Die zivilstandsrechtliche Behandlung papier- und Wohnsitzloser Eltern, in: AJP (10).

Einschränkungen der Ehefreiheit und Kindesverhältnis zum Vater

- Fankhauser, Roland/Wüscher Kathrin, «Eheungültigkeitsgründe nach Inkrafttreten des neuen Ausländergesetzes», FamPra 4/2008, S. 750ff.

Babyfenster

- Meier-Schatz, Lucrezia (2013): Vertrauliche Geburt als Unterstützung für Schwangere in Not und als Alternative zu Babyfenstern. Interpellation 13.3418, 11.06.2013.

Geschlechtsidentität

- Deutsche Gesellschaft für Sexualeforschung (1997): Behandlung und Begutachtung von Transsexuellen. Hg. v. Springer Verlag. Psychotherapeut (4).

4.2 Medienfreiheit

- Bundesamt für Sozialversicherungen: Jugend und Medien. Nationales Programm zur Förderung von Medienkompetenzen. Online verfügbar unter <http://www.jugendundmedien.ch/de/home.html>.
- Committee on the Rights of the Child (1996): The Child and the Media. Report on the thirteenth session. CRC/C/15/Add.65.

4.3 Versammlungs- und Bewegungsfreiheit

- Manzoni, Patrik; Keller, Samuel; Gabriel, Thomas (2011): Bedarfsabklärung zur Prävention von Gewalt und Problemverhalten bei jungen Menschen in Zürcher Gemeinden. Schlussbericht. Hg. v. ZHAW Soziale Arbeit, zuletzt geprüft am 23.08.2013.
- Muri Koller, Gabriela (2010): Kinder und ihre Lebensräume. Grundlagenbericht. Hg. v. Paul Schiller Stiftung, zuletzt geprüft am 23.08.2013.
- Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz (2013): Faktenblatt Ausgehverbote gegen Kinder und Jugendliche.

4.4 Gewaltfreie Erziehung – Körperstrafe

- Fassbind, Patrick: Züchtigungsrecht contra Gewaltverbot bei der Ausübung der elterlichen Sorge, in: AJP (5/2007), S. 547–555.
- Humanrights.ch (2013): UPR-Empfehlungen an die Schweiz 2012–2013. Tabellarischer, nach Themen geordneter Überblick über die Stellungnahmen des Bundesrats, mit ersten Bewertungen aus NGO-Sicht. Unter Mitarbeit von Alex Sutter.
- Schöbi, Dominik; Perez, Meinrad (2004): Bestrafungsverhalten von Erziehungsberechtigten in der Schweiz. Eine vergleichende Analyse des Bestrafungsverhaltens von Erziehungsberechtigten 1990 und 2004. Hg. v. Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Terre des hommes (2008): Aboutir à l'interdiction totale des châtements corporels et des traitements dégradants. Analyse juridique. Les solutions envisageables au regard de la situation actuelle en Suisse.

4.5 Misshandlung, häusliche Gewalt, sexuelle Gewalt

- Averdijk, Margit u. a. (2011): Sexuelle Viktimisierung von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz. Schlussbericht für die Optimus Foundation.
- Bundesrat (2012): Gewalt und Vernachlässigung in der Familie. Notwendige Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und der staatlichen Sanktionierung. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates Fehr (07.3725).
- Kinderschutz Schweiz (2009): Nationales Kinderschutzprogramm NKP 2010–2020. Endbericht Teil II Konzept.

- Seith, Corinna (2007): Häusliche Gewalt aus der Sicht von Kindern und Jugendlichen. Hg. v. NFP 52 Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen.
- Voll, Peter (2008): Zivilrechtlicher Kinderschutz: Akteure, Prozesse, Strukturen. Eine empirische Studie mit Kommentaren aus der Praxis. Luzern: Interact.

4.6 Genitalverstümmelung

- Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW) (2009): Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Germany, online verfügbar unter <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/co/CEDAW-C-DEU-CO6.pdf>, zuletzt geprüft am 07.01.2013.
- Committee against Torture (CAT) (2011): Concluding observations of the Committee against Torture: Germany, online verfügbar unter http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/co/CAT.C.DEU.CO.5_en.pdf, zuletzt geprüft am 07.01.2013.
- Council of Europe (COE), Parliamentary Assembly (2013): Children's right to physical integrity, online verfügbar unter <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=20174&lang=en>, zuletzt geprüft am 07.01.2013.
- Hiltbrunner, Nathalie; Egbuna Joss, Andrea (2013): Die Knabenbeschneidung aus juristischer Sicht. Grundlagenpapier des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (Themenbereich Institutionelle Fragen). Hg. v. Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte.
- Hughes, I.A., Houk, C., Ahmed, S.F., Lee, P.A., LWPES/ESPE Consensus Group (2006): Review «Consensus statement on management of intersex disorders», in: Archives of Disease in Childhood 2006;000:1–10., online verfügbar unter <http://lgbt.ucsf.edu/pdfs/Consensus%20Statement.pdf>, zuletzt geprüft am 11.12.2013.
- Klöppel, Ulrike (2010): XXOXY ungelöst. Hermaphroditismus, Sex und Gender in der deutschen Medizin. Eine historische Studie zur Intersexualität. Bielefeld: transcript.
- National Coalition Deutschland (2012): Kinderrechte und Intersexualität. Ein Diskussionsbeitrag.
- Nationale Ethikkommission im Bereich Humanmedizin (2012): Zum Umgang mit Varianten der Geschlechtsentwicklung. Ethische Fragen zur «Intersexualität», Bern (Stellungnahme, 20/2012).
- unicef Schweiz (2012): Weibliche Genitalverstümmelung in der Schweiz. Risiko, Vorkommen, Handlungsempfehlungen. Umfrage 2012.
- United Nations Human Rights Council (2011): Discriminatory laws and practices and acts of violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, online verfügbar unter http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Discrimination/A.HRC.19.41_English.pdf, zuletzt geprüft am 07.01.2013.
- United Nations Human Rights Council (2013): Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Méndez, online verfügbar unter http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A.HRC.22.53_English.pdf, zuletzt geprüft am 07.01.2013.
- Woweries, Jörg: «Intersexualität: eine kinderrechtliche Perspektive», in: frühe Kindheit 3/10, online verfügbar unter http://liga-kind.de/fruehe/310_woweries.php, zuletzt geprüft am 12.11.2013.

5 Familiäre Umgebung und alternative Betreuung

5.1 Rechte von Pflegekindern

- Nowotny, Sarah (2013): Kinderschutz wird zum Geschäftsmodell, in: NZZ, 08.09.2013.

5.2 Rechte von Kindern mit Eltern im Gefängnis

- Carrefour Prison. Online verfügbar unter <http://www.carrefour-prison.ch/>.

5.3 Rechte von Kinder mit psychisch kranken Eltern

- Albermann, Kurt et al (2012): Das Thema zum Thema machen. Winterthurer Präventions- und Versorgungsprojekt für Kinder psychisch und suchtkranker Eltern (wikip), in: Schweizerische Ärztezeitung, S. 1521ff.
- Fachhochschule Zürich; ipw Winterthur; ksw Winterthur (2006): Vergessene Kinder? Kinder psychisch kranker Eltern: Winterthurer Studie. Kurzfassung.

5.4 Betreuungseinrichtungen für Kinder erwerbstätiger Eltern

- NFP 52 Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen (2005): Familienergänzende Kinderbetreuung in der Schweiz. Aktuelle und zukünftige Nachfragepotenziale. Wissenschaftlicher Bericht. Unter Mitarbeit von Sergio Tassinari.
- Schweizerische UNESCO-Kommission; Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz (2012): Orientierungsrahmen für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz. 2. Auflage.

5.5 Adoption und Leihmutterschaft

- Bundesamt für Justiz: Vierte schweizerische Tagung zur internationalen Adoption, Zürich 29.02.–02.3.2012.
- Bundesrat: Bericht zur Leihmutterschaft. Bericht des Bundesrates vom 29. November 2013 in Beantwortung des Postulates 12.3917 vom 28. September 2012.
- Bundesrat (2006): Bericht über die Adoptionen in der Schweiz. Antwort auf das Postulat Hubmann «Bericht über die Adoption» (05.3138).
- Gabriel, Thomas; Keller, Samuel (2013): Die Zürcher Adoptionsstudie. Kinder und Adoptiveltern in den ersten Jahren. 1. Auflage. Dübendorf: Vertrieb ZHAW Soziale Arbeit Infostelle.
- Lammerant, Isabelle; Hofstetter, Marlène (2007): Adoption: A quel prix? Pour une responsabilité éthique des pays d'accueil dans l'adoption international. Hg. v. Terre des hommes.
- Simoni, Heidi (2012): Sozialwissenschaftliche Grundlagen zu den Konzepten «Kindeswohl, Familie und Elternschaft» im Fortplanungsmedizinbereich. Hg. v. Bundesamt für Gesundheit.

5.6 Familiennachzug im Ausländer- und Asylrecht

- Dubacher, Claudia; Reusser, Lena (2012): Familiennachzug und das Recht auf Familienleben. Hg. v. Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrechte, Bern.
- Kurt, Stefanie; Huber, Anja (2013): Kinderrechte und die Anwendung der Migrationsgesetzgebung in der Schweiz. Hg. v. Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrechte, Bern.

6 Gesundheit und Wohlfahrt

6.1 Recht auf Gesundheit

- Psychopharmaka, Ritalin
- Nationale Ethikkommission im Bereich Humanmedizin (2011): Über die «Verbesserung» des Menschen mit pharmakologischen Wirkstoffen, Bern (Stellungnahme 18/2011).
- Pletscher, Mark; Wieser, Simon: Methylphenidat bei Kindern und Jugendlichen – Auswertung von Krankenversicherungsdaten zeigt Zunahme der Bezüge von Methylphenidat zwischen 2005 und 2008. Bundesamt für Gesundheit, Bulletin 26/12, S. 443ff.
- Kühne, René; Rapold, Roland: Der Bezug von Methylphenidat in der Schweiz – Nicht alarmierend – Fragen stellen sich dennoch. Schweizerische Ärztezeitung 2011, S. 1295ff.

Kinder in Spitalbehandlung

- Verein Kind und Spital: Analyse zur Situation der Fallpauschalenfinanzierung SwissDRG in der stationären Kindermedizin ein Jahr nach der Einführung, April 2013.

Seltene Krankheiten

- Loredana D'Amato Sizonenko (2011): Orphanet: Le portail européen au service de la communauté des maladies rares. *paediatrica* Vol 17 Nr. 4 2006.

Übergewicht

- Code de conduite de fabricants pour la commercialisation des préparations pour nourrissons (2010).
- Allianz der Konsumentenschutz-Organisationen (2011): Publicités alimentaires à l'attention des enfants sur les chaînes de télévision suisse des trois régions linguistiques Octobre – novembre 2011. Etude KIWI 2.
- Europäische Ministerkonferenz der WHO (2013): Erklärung von Wien über Ernährung und nicht übertragbare Krankheiten im Kontext von Gesundheit 2020.
- Farpour, N. J. et al. (2008): Comment traiter l'obésité de l'enfant, in: *Revue médicale Suisse*, S. 533ff.
- L'Allemand-Jander, Dagmar (2012): Stationäre multiprofessionelle Therapie der schweren Adipositas im Kindes- und Jugendalter: Konsensus Schweizerische Gesellschaft für Pädiatrie, in: *Paediatrica* 22 (4), S. 6ff.

- World Health Assembly (2013): Follow-up to the Political Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Prevention and Control of Non-communicable Diseases (WHA66.10).

Stillen

- Schweizerische Stiftung zur Förderung des Stillens: Stillen, zuletzt geprüft am 01.11.2013.

Sexuelle Aufklärung und Erziehung

- Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (2009): Jugendsexualität im Wandel der Zeit. Veränderungen, Einflüsse, Perspektiven. Bern, Oktober 2009.

6.2 Kinder mit Behinderungen

- Aeschlimann-Ziegler, Andrea: Der Inhalt des Anspruchs auf ausreichende und unentgeltliche Sonderschulung und seine prozessuale Geltendmachung. Jusletter, 21. Januar 2013.
- Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektionen (2007): Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen.
- Verwaltungsgericht des Kantons Zürich: VB.2006.00450, integrative Beschulung für ein autistisches Kind.

6.3 Lebensstandard und Sozialhilfe

- Bundesamt für Sozialversicherungen (2012): La situation économique des ménages monoparentaux et des personnes vivant seules dans le Canton de Berne. Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche 1/12
- Bundesamt für Statistik (2012): Armut in der Schweiz, Konzepte, Resultate und Methoden
- Bundesrat (4. Mai 2011): Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates (06.3003) der Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 13. Januar 2006.
- Eidgenössisches Departement des Innern (2013): Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung der Armut. Konzept.
- Schweizerischer Verband alleinerziehender Mütter und Väter SVAMV (2012): Revision des Unterhaltsrechts – Mindestunterhaltsbeitrag für Kinder getrennt lebender Eltern ins Bundesrecht. Bern, Mai 2012.

- Wächter, Matthias (2007): Familienergänzungsleistungen, Schlussbericht für die Eidgenössische Kommission für Familienfragen, 14. Juni 2007.

7 Bildung und Freizeit

7.1 Recht auf Bildung

- Stamm, Margrit (2010): Schulabbruch – Zeugnis des Scheiterns? In: NZZ 08.02., 31, 38.
- Stamm, Margrit (2012): Zur Psychologie von Dropout und Schulabsentismus, zuletzt geprüft am 18.08.2013.

7.2 Bildungsziele

- Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektionen (2011): Die interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HARMOS-Konkordat) vom 14. Juni 2007. Kommentar; Entstehungsgeschichte und Ausblick; Instrumente. Hg. v. EDK, zuletzt geprüft am 18.08.2013.
- Humanrights.ch (2013): UPR-Empfehlungen an die Schweiz 2012–2013. Tabellarischer, nach Themen geordneter Überblick über die Stellungnahmen des Bundesrats, mit ersten Bewertungen aus NGO-Sicht. Unter Mitarbeit von Alex Sutter.

8 Besondere Schutzmassnahmen

8.1 Flüchtlinge, asylsuchende und unbegleitete Kinder

- Dubacher, Claudia; Reusser, Lena (2010): Familien im Härtefallverfahren. Hg. v. Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrechte.
- Kurt, Stefanie; Huber, Anja (2013): Kinderrechte und die Anwendung der Migrationsgesetzgebung in der Schweiz. Hg. v. Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrechte, Bern.
- Lachat Clerc, Martine (2007): Les mineurs non accompagnés en Suisse. Exposé du cadre légal et analyse de la situation sur terrain. Hg. v. Terre des hommes.
- Schweizerische Flüchtlingshilfe (2011): Parlamentarische Initiativen Philipp Müller zu ausländer- und asylrechtlichen Fragen. Gutachten der SFH, Bern.

8.2 Sans-Papiers-Kinder

- Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (2010): *Leben als Sans-Papiers in der Schweiz. Entwicklungen 2000–2010*, Bern.
- Kurt, Stefanie; Huber, Anja (2013): *Kinderrechte und die Anwendung der Migrationsgesetzgebung in der Schweiz*. Hg. v. Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrechte, Bern.
- Longchamp, Claude u. a. (2005): *Sans Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend*. Schlussbericht im Auftrag des Bundesamtes für Migration.
- Schweizerisches Rotes Kreuz, Departement Migration (Hrsg.): *Sans-Papiers in der Schweiz, unsichtbar – unverzichtbar*; seismo-Verlag, Zürich, 2006.
- Schweizerischer Städteverband (Juli 2010): *Zugang von jugendlichen Sans-Papiers zur Berufsbildung in der Schweiz*.
- Traber, Andrea (2008): *Illegal – aber nicht egal! Eine Analyse zur aktuellen Lebenssituation der Sans-Papiers in der Schweiz*.
- Weiler, Lisa (2007): *Sans-Papiers in der Schweiz. Eine explorative Studie zur Lebenssituation von Kindern, die ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz leben*.
- Eidgenössische Kommission zur Verhütung von Folter (2011): *Bericht an den Staatsrat des Kantons Freiburg betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Zentralgefängnis von Freiburg vom 31. März und 1. April 2011*.
- Eidgenössische Kommission zur Verhütung von Folter (2012): *Bericht an den Regierungsrat des Kantons Appenzell Innerrhoden betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Kantonsgefängnis vom 25. Mai 2011*.
- Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (2006): *Kinderschutz im Rahmen der Zwangsmassnahmen im Ausländerrechte*. Bericht.

8.3 Sexuelle Ausbeutung und Gewalt

- Averdijk, Margit u. a. (2011): *Sexuelle Viktimisierung von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz*. Schlussbericht für die Optimus Foundation.
- Bundesrat (2012): *Genehmigung des Übereinkommens des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (Lanzarote-Konvention) sowie zu seiner Umsetzung*. Bundesratsgeschäft 12.066 (Dossier).
- Moody, Zoé u. a. (2012): *Mineurs et auteurs d'abus sexuels. Genre, discrimination et droits de l'enfant*. Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie 1/2012, S. 29ff.

8.4 Freiheitsentzug

- Bundesrat (2009): *Bericht über die Kinderrechtskonformität der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht*. In Erfüllung des Postulats «Überprüfung der Massnahmen im Ausländer- und Asylrecht gemäss Übereinkommen über die Rechte des Kindes» der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 31. Januar 2008.

Folgende Organisationen waren zum Zeitpunkt der Berichterstellung Mitglied des Netzwerks Kinderrechte Schweiz:

- ATD Vierte Welt
- Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not
- Berufsverband der Früherzieherinnen und Früherzieher der deutschen, rätoromanischen und italienischen Schweiz
- Défense des Enfants International, Section Suisse
- Enfants du Monde
- Verein mira
- FICE Schweiz
- Fondation Suisse du Service Social International
- Women's World Summit Foundation
- Fondation Terre des Hommes
- Geneva Infant Feeding Association
- Humanrights.ch/MERS
- Innocence in Danger
- Integras Fachverband Sozial- und Sonderpädagogik
- Institut international des Droits de l'Enfant
- Jacobs Foundation
- Juris Conseil Junior
- Kind und Spital
- Kinderanwaltschaft Schweiz
- Kinderbüro Basel
- Kinderlobby Schweiz
- Kindernothilfe Schweiz
- Kinderschutzzentrum St. Gallen
- Kinderschutz Schweiz
- Kinderkrebshilfe Schweiz
- Kovive
- Limita Zürich
- MADEP-ACE Romand
- Pfadibewegung Schweiz
- Pflegekinder-Aktion Schweiz
- Plan International Schweiz
- Pro Juventute
- Save the Children Schweiz
- Schweizer Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände
- Stiftung Kinderdorf Pestalozzi
- Terre des enfants «Tous respectés»
- Terre des hommes Schweiz
- Verband Heilpädagogischer Dienste Schweiz
- Verein Espoir
- Schweizerische Vereinigung der Berufsbeiständigen und Berufsbeistände
- Vereinigung Cerebral Schweiz
- Verband des Personals öffentlicher Dienste

