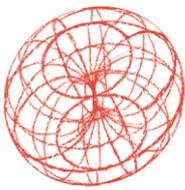


Netzwerk **Kinderrechte** Schweiz
Réseau suisse des **droits de l'enfant**
Rete svizzera **diritti del bambino**
Child Rights Network Switzerland

NGO-Input zur List of Issues Prior to Reporting (LOIPR)

Anlässlich des 3. Staatenberichtsverfahrens zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in der Schweiz

1. Juli 2019

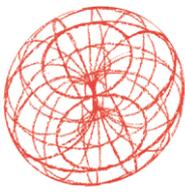


Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Allgemeine Umsetzungsmassnahmen	1
2.1	Vorbehalte	1
2.2	Gesetzgebung	2
2.3	Nationale Kinderrechtspolitik und -strategie und Koordination	2
2.3.1	Koordination unter den Kantonen	4
2.4	Ressourcenverteilung.....	4
2.5	Datenerhebung.....	5
2.6	Unabhängige Überwachungsstruktur und Beschwerdemechanismus	8
2.7	Sensibilisierung und Schulung und Bekanntmachung der Konvention	9
2.7.1	Kinderrechtsbildung	9
2.7.2	Schulung von Fachpersonen.....	9
3	Allgemeine Grundsätze.....	10
3.1	Nicht-Diskriminierung	10
3.1.1	Bildungschancen von Kindern mit Migrationshintergrund	10
3.1.2	Recht auf Schutz und auf einen angemessenen Lebensstandard von Kindern mit Migrationshintergrund und Kindern aus dem Asylbereich.....	10
3.1.3	Bildungschancen und Zugang zu Gesundheitsversorgung von Transkindern	11
3.2	Übergeordnetes Interesse des Kindes (Wohl des Kindes)	12
3.2.1	Klärung der Begrifflichkeiten.....	12
3.2.2	Definition von Verfahren und Kriterien zur Bestimmung des «best interest of the child».....	12
3.2.3	Rechtsvertretung für minderjährige Opfer	13
3.3	Achtung der Meinung des Kindes	14
3.3.1	Verfahrensbeteiligung von Kindern und kindgerechte Justiz	14
3.3.2	Partizipation in politischen Prozessen sowie auf lokaler und schulischer Ebene	14
3.4	Bekanntmachung des Fakultativprotokolls betreffend das Mitteilungsverfahren.....	16
4	Bürgerliche Rechte und Freiheiten	17
4.1	Staatenlosigkeit	17
5	Gewalt gegen Kinder	18
5.1	Kinder als Betroffene häuslicher Gewalt und gewaltsamen Erziehungsstilen	18
5.2	Ausbeutung von Kindern und Kinderhandel	19
5.3	Cyberkriminalität in Bezug auf Kinder	19
5.4	Gewaltprävention in ausserfamiliären Settings	20
5.5	Genitalbeschneidung.....	21
5.5.1	Knabenbeschneidung	21
5.5.2	Weibliche Genitalverstümmelung	22
5.5.3	Genitalverstümmelung an Intersex-Kindern	23
5.6	Kinder psychisch belasteter Eltern.....	23



5.7	Minderjährigenheiraten.....	24
6	Familiäres Umfeld und alternative Betreuung.....	25
6.1	Loyalitätskonflikte in gemeinsamer elterlichen Sorge	25
6.2	Das Recht auf Kenntnis der eigenen Herkunft bei Adoption oder medizinischer Fortpflanzung	26
6.3	Rechtsvertretung des Kindes in Adoptionsverfahren	26
6.4	Professionelle Begleitung von Pflegeverhältnissen	27
7	Behinderung, Gesundheit und Wohlfahrt.....	28
7.1	Kinder mit einer Behinderung.....	28
7.1.1	Recht von Kindern mit einer Behinderung inklusive Bildung und frühe Förderung.. ..	28
7.2	Gesundheit und Gesundheitswesen	29
7.2.1	Zugang zu pädiatrischen Basismedikamenten und Kostenübernahme bei Behandlung seltener Krankheiten	29
7.3	Suizidprävention.....	30
7.4	Recht auf einen angemessenen Lebensstandard	31
7.4.1	Kinderarmut	31
8	Bildung, Freizeit und kulturelle Aktivitäten	32
8.1	Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung	32
8.2	Recht auf Spiel.....	33
9	Besondere Schutzmassnahmen	34
9.1	Kinder auf der Flucht	34
9.1.1	Altersbestimmungsmethoden in Asylverfahren	34
9.1.2	Anspruch auf Vertrauenspersonen für unbegleitete Minderjährige	34
9.1.3	(Psychische) Gesundheit von geflüchteten Kindern.....	36
9.1.4	Vorbereitung unbegleiteter Minderjähriger aus dem Asylbereich auf ihre Volljährigkeit	37
9.1.5	Bildungschancen	37
9.1.6	Rechte von Sans-Papiers Kindern	38
9.2	Administrative Inhaftierung von Minderjährigen im Migrationsbereich	39
9.2.1	Administrative Inhaftierung Jugendlicher über 15 Jahren	39
9.2.2	Administrative Inhaftierung von Kindern unter 15 Jahren	40
9.3	Jugendstrafrechtspflege.....	40
9.3.1	Trennung der Kinder von Erwachsenen im Freiheitsentzug	40
9.3.2	Provisorische Inhaftierung von Minderjährigen	41



1 Einleitung

Die Schweiz hat die UN-Kinderrechtskonvention 1997 ratifiziert und dem UN-Kinderrechtsausschuss bislang zweimal (in den Jahren 2000-2002 und 2012-2015) über den Umsetzungsstand berichtet. Rund drei Jahre nach Verabschiedung der letzten Empfehlungen des UN-Kinderrechtsausschusses vom 4. Februar 2015 legen die 50 Mitgliederorganisationen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz ihre Sichtweise auf die dringlichsten Herausforderungen bei der Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in der Schweiz dar.

2 Allgemeine Umsetzungsmassnahmen

2.1 Vorbehalte

Die Schweiz hat bei der Ratifikation der UN-KRK insgesamt sieben Vorbehalte zu fünf Artikeln angebracht. Das bedeutet, dass sie in diesen Punkten die UN-KRK nicht vollständig gelten lässt. Drei dieser Vorbehalte sind nach wie vor in Kraft:

Vorbehalt zu Art. 10 Abs. 1 KRK, Familiennachzug. Für vorläufig aufgenommene Personen und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge besteht im Widerspruch zur KRK eine Wartefrist von drei Jahren für den Familiennachzug ihrer Kinder. Auch nach Ablauf dieser Wartefrist ist der Nachzug nur dann möglich, wenn die Kinder im gleichen Haushalt leben, eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist und die Familie nicht auf Sozialhilfe angewiesen ist.¹ Letzteres stellt gerade für vorläufig aufgenommene Personen eine Hürde dar, da es aufgrund ihres Status schwierig ist, in der Arbeitswelt Fuss zu fassen.² De facto ist es für diese Personengruppe daher sehr schwierig, ihre Familien nachzuziehen. Regierung und Parlament haben diesen Handlungsbedarf erkannt und eine Reform des Status der vorläufigen Aufnahme angestossen.³

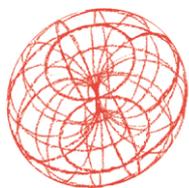
Vorbehalt zu Art. 37 lit. c KRK, Bedingungen bei Freiheitsentzug. In der Schweiz ist bei Freiheitsentzug die ausnahmslose Trennung der Kinder von Erwachsenen nach wie vor nicht gewährleistet. Allerdings kündigt der Bund in seinem am 19. Dezember 2018 veröffentlichten Massnahmenpaket zur Schliessung von Lücken in der Umsetzung der Empfehlungen von 2015 an, dass er eine Situationsanalyse zur Umsetzung von Art. 37

¹ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AuG; SR 142.20), [Art. 85 Abs. 7](#).

² Der Anteil der Erwerbsfähigen, die einer Erwerbsarbeit nachgehen, beträgt unter Personen mit Status einer vorläufigen Aufnahme nur 40 %. Die Sozialhilfequote beträgt 30 bis 35 %. Vgl. Bundesrat (2016): [Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen](#), S. 11.

³ Staatspolitische Kommission SR (2018): [Motion 18.3002](#), «Punktueller Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme».

Staatspolitische Kommission NR (2017): [Motion 17.3270](#), «Ersatz des Status der vorläufigen Aufnahme».



in den Kantonen plant.⁴ Dies geschieht mit der Absicht, den Vorbehalt zurückzuziehen, falls die Voraussetzungen dafür in den Kantonen erfüllt sind.⁵

Vorbehalt zu Art. 40 Abs. 2 lit. b Ziff iii KRK: Jugendstrafverfahren (Trennung zwischen untersuchender und urteilender Behörde). Die Schweizerische Jugendstrafprozessordnung sieht keine Trennung zwischen untersuchenden und urteilenden Behörden vor.

- Welche Gesetzesanpassungen und Massnahmen sind geplant, um Familien mit Status der vorläufigen Aufnahme die Integration in den Arbeitsmarkt zu erleichtern und so den Familiennachzug zu ermöglichen?
- Was unternimmt der Bund, falls noch nicht alle Kantone die notwendigen Anpassungen in der Trennung von Jugendlichen und Erwachsenen im Freiheitsentzug gemäss Art. 37 lit. c KRK vorgenommen haben?

2.2 Gesetzgebung

Neue Gesetzgebungsentwürfe werden in der Schweiz nicht auf ihre Vereinbarkeit mit der KRK geprüft, wie dies andere Länder kennen.⁶ Auf Bundesebene muss der Bundesrat gemäss Art. 141 Abs. 2 lit. g des Parlamentsgesetzes in seinen Botschaften zu Erlassentwürfen zwar die Auswirkungen von Erlassentwürfen auf künftige Generationen erläutern, über die Folgen für die hier und heute in der Schweiz lebenden Kinder sagt diese Prüfung jedoch nichts aus.

- Wie bindet der Bund die Zivilgesellschaft – insbesondere Kinder und Jugendliche – ein, um sicherzustellen, dass Gesetzgebungsprojekte im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit den Grundprinzipien der KRK und auf die Auswirkungen für Kinder geprüft werden?
- Plant der Bund eine Änderung im Parlamentsgesetz, damit Botschaften des Bundesrates und Berichte des Parlamentes die Vereinbarkeit des Vorhabens mit der KRK darlegen müssen und die Ergebnisse den Ratsmitgliedern zur Abstimmung vorliegen?

2.3 Nationale Kinderrechtspolitik und -strategie und Koordination

In der Schweiz gibt es auf Bundesebene keinen politischen Auftrag für eine Kinderrechtspolitik und -strategie. Für eine nationale Strategie muss eine rechtliche Grundlage geschaffen werden. Im föderalen System sind Kinder- und Jugendpolitik,

⁴ Bundesrat (2018): [Massnahmen zum Schliessen von Lücken bei der Umsetzung der Kinderrechtskonvention](#).

⁵ Siehe dazu Kapitel 10.3 „Jugendstrafrechtspflege“.

⁶ Laut der European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) kennen Grossbritannien, Schweden, Österreich, Italien und Belgien ein systematisches [Child Rights Impact Assessment](#).



Kinder- und Jugendhilfe und Kinder- und Jugendschutz Aufgabe der Kantone. Es hängt daher vom Wohnkanton ab, wie Kinder und Jugendliche ihre Rechte wahrnehmen können. Damit diese Ungleichbehandlung bezüglich Umfang und Qualität der Leistungen beseitigt werden kann, braucht es eine systematische Umsetzung der Kinderrechte in den Kantonen.⁷ Zurzeit fehlt nach wie vor auch in vielen Kantonen eine umfassende, sektorübergreifende Kinderrechtspolitik und -strategie.⁸

Auf Bundesebene ist das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) für die Berichterstattung zur und Koordination der Umsetzung der UN-KRK zuständig.⁹ Im Ausarbeitungsprozess der Massnahmen zur Schliessung von Lücken bei der Umsetzung der Kinderrechtskonvention in der Schweiz¹⁰ haben die vielen Stellen auf Bundes- und Kantonebene erstmals seit der Ratifikation der Kinderrechtskonvention eine erfolgreiche Zusammenarbeit aufgebaut. Zentral ist nun, diese etablierte Koordinationsstruktur und Kompetenzverteilung nachhaltig zu nutzen¹¹ und zukünftig auch die Zivilgesellschaft miteinzubeziehen. Damit die geltenden und zukünftigen Empfehlungen des UN-Kinderrechtsausschusses zeitnah und schweizweit umgesetzt werden, sind die nötigen Fachkompetenzen und Ressourcen sicherzustellen.

Inhaltlich bleibt das Massnahmenpaket des Bundes sehr selektiv und gibt in zentralen Kinderrechtsbereichen keine konkreten Umsetzungsleitlinien. So sieht der Bund z.B. weder eine nationale Kinderrechtsstrategie und -politik vor noch die Weiterführung der für die Umsetzung unverzichtbaren Koordination zwischen Bund und Kantonen. Eine nationale Kinderrechtspolitik und Koordination wären jedoch zentral, damit sich die verschiedenen Akteure in der Kinder- und Jugendförderung daran orientieren und die gleiche Stossrichtung verfolgen können. Dies setzt auch eine Verbesserung der Datenlage in allen Bereichen voraus, die Kinder und Jugendliche betreffen. Dies ist jedoch immer noch nicht systematisch vorgesehen. Ausserdem lässt das Massnahmenpaket Herausforderungen betreffend besonders verletzlichen oder benachteiligter Gruppen, insbesondere Minderjährigen im Migrations- und Asylbereich, vollständig aus.¹²

⁷ BSV (2014): [Aktueller Stand der Kinder und Jugendpolitik in der Schweiz](#).

UBS Optimus Foundation (2018): [Kindeswohlgefährdungen in der Schweiz. Formen, Hilfen, fachliche und politische Implikationen](#). Die UBS-Optimus Studie zeigt deutliche regionale Unterschiede in der Erfassung von Kindeswohlgefährdungen.

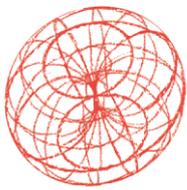
⁸ BSV (2017): [Aufbau und Weiterentwicklung der kantonalen Kinder- und Jugendpolitiken: Stand der Ausrichtung von Finanzhilfen des Bundes gemäss Artikel 26 KJFG](#).

⁹ BSV (2015): [Empfehlung des Ausschusses für die Rechte des Kindes der UNO vom Februar 2016 – Zuständigkeiten und Kontaktorgane](#).

¹⁰ Bundesrat (2018): [Massnahmen zur Schliessung von Lücken bei der Umsetzung der Kinderrechtskonvention in der Schweiz](#).

¹¹ Das Parlament verwarf im 2016 zwei Vorstösse, die auf eine bessere Koordination der Kinder- und Jugendpolitik abzielten. Vgl. [Parlamentarische Initiative 07.402](#): Verfassungsgrundlage für ein Bundesgesetz über die Kinder- und Jugendförderung sowie über den Kinder- und Jugendschutz; [Parlamentarische Initiative 15.423](#): Unterstützung von Kindern und Jugendlichen.

¹² Netzwerk Kinderrechte Schweiz (2018): [Massnahmenpaket des Bundes: Zögerliches und selektives Engagement für die Kinderrechte - Stellungnahme des Netzwerks Kinderrechte Schweiz](#).



- Welche Massnahmen sehen Bund und Kantone vor, um die Empfehlungen des UN-Kinderrechtsausschusses jeweils zeitnah und systematisch umzusetzen?
- Wie plant der Bund, die Zivilgesellschaft bei der Umsetzung der Empfehlungen einzubeziehen?
- Wie gedenken Bund und Kantone die Koordination zwischen Bundes- und interkantonalen und kantonalen Stellen der Kinder- und Jugendpolitik zu institutionalisieren?
- Wie stellen Bund und die Kantone sicher, dass die Kinderrechte besonders bei vulnerablen Gruppen – insbesondere Minderjährige im Migrations- und Asylbereich – gestärkt werden?

2.3.1 Koordination unter den Kantonen

Auf interkantonaler Ebene ist die Kantonale Konferenz der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) für die Koordination der Umsetzung der KRK zuständig.¹³ Die SODK hat im Mai 2016 allgemeine Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik in den Kantonen¹⁴ verabschiedet sowie Empfehlungen bezüglich unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich vorgelegt.¹⁵ Allerdings haben diese Empfehlungen keinen verbindlichen Charakter, und es fehlen der SODK die Kompetenz und die Ressourcen, um die Umsetzung der Empfehlungen durch die Kantone zu überwachen. Die Erarbeitung von Leitlinien zur Umsetzung der Concluding Observations 2015 durch die Kantone sind in Planung. Diese Massnahmen sind sehr begrüssenswert, sie ersetzen jedoch nicht eine verbindliche Strategie auf nationaler Ebene.

- Welche Massnahmen und Ressourcen sind auf kantonaler Ebene vorgesehen, um die Concluding Observations umzusetzen?
- Wie wird ein Monitoring der Umsetzung der Empfehlungen zur Kinder- und Jugendpolitik und zum Asylbereich sichergestellt?

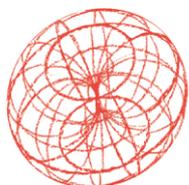
2.4 Ressourcenverteilung

Auf nationaler Ebene hat der Bund mit dem Kinder- und Jugendförderungsgesetz KJFG die Möglichkeit, die ausserschulische Kinder- und Jugendarbeit zu fördern. In den letzten Jahren hat die Zahl der Akteure, die eine Unterstützung aus dem KJFG-Kredit nachfragen, deutlich zugenommen. Gleichzeitig kürzte das Parlament die Mittel, was die Arbeit vieler Organisationen in diesem Bereich einschränkt. Eine Ausweitung des

¹³ Gemäss [Entscheid der Konferenz der Sekretäre der interkantonalen Konferenzen \(KoSeKo\)](#) ist die SODK für die Koordination der Umsetzung der Konvention und der Schlussbemerkungen des Kinderrechtsausschusses in den Kantonen verantwortlich.

¹⁴ SODK (2016): [Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik in den Kantonen.](#)

¹⁵ SODK (2016): [Empfehlungen der SODK zu unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich.](#)



Förderbereichs des KJFG-Kredits, wie dies ein aktueller Vorstoss im Parlament fordert¹⁶, muss daher zwingen mit einer Aufstockung der Mittel verbunden sein.

- Inwiefern plant der Bund, die Mittel für den KJFG-Kredit bei einer Ausweitung des Förderbereichs zu erhöhen?

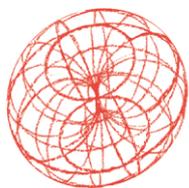
2.5 Datenerhebung

In der Schweiz fehlt eine kontinuierliche Berichterstattung zu den Lebenslagen von Kindern, und mit Blick auf die vom UN-Kinderrechtsausschuss hervorgehobene Situation gefährdeter Kinder vor allem zu Strukturen der Bildungs-, Förder- und Unterstützungsangebote und ihrer Nutzung. Aussagekräftige Informationen sind eine grundlegende Bedingung dafür, dass Lücken und Missstände und mögliche Diskriminierungen von bestimmten Gruppen von Kindern erkannt und gezielt behoben werden können. Wichtige Grunddaten stehen nicht zur Verfügung, weil sie nicht auf Bundesebene oder nur von einigen Kantonen erhoben werden und/oder, weil sie von Kantonen in unterschiedlicher Weise erhoben werden. Handlungsbedarf besteht insbesondere in folgenden Bereichen, welche später ausführlich im vorliegenden Bericht behandelt werden:

Kinderschutz	<p>Im Kindeschutzbereich sind Angaben zu zivilrechtlichen Kindeschutzmassnahmen zwar in der KOKES-Statistik erfasst, es fehlen aber Informationen zu den Gründen der Kindeswohlgefährdung, zur familiären Situation oder zum Geschlecht der Kinder. Eine aus privater Hand finanzierte Studie liefert erstmals Informationen zu den Formen der Kindeswohlgefährdungen und zur Erfassung der Fälle durch die Behörden.¹⁷ Es ist dringend notwendig, dass diese Studie in ein kontinuierliches Monitoring überführt wird. Auch im Bereich des strafrechtlichen Kindeschutzes ist die Datenlage sehr dürftig.</p> <ul style="list-style-type: none">→ Welche Massnahmen werden ergriffen, um die Datenlage zur Inanspruchnahme von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe und des Kinder- und Jugendschutzes auf interkantonalen und kantonaler Ebene und auf Bundesebene zu verbessern und aufeinander abzustimmen und durch Angaben zur Lebenslage und zur Herkunftsfamilie zu ergänzen?→ Welche Pläne bestehen, um die Qualität der Datenerhebung zu verbessern und Daten zur
--------------	---

¹⁶ [Parlamentarische Initiative 17.412](#): Chancengerechtigkeit vor dem Kindergartenalter.

¹⁷ UBS Optimus Foundation (2018): [Kindeswohlgefährdungen in der Schweiz. Formen, Hilfen, fachliche und politische Implikationen](#).



	Umsetzung der KRK für die Altersgruppe der 0-13-Jährigen und zu den entsprechenden Rechtsgrundlagen zu erheben?
Administrative Inhaftierung Jugendlicher über 15 Jahren	<p>Wegen eklatanter Mängel und grossen Unterschieden bei der Datenerhebung zur administrativen Inhaftierung von Minderjährigen ist es nicht möglich, zu sagen, wie viele Kinder tatsächlich betroffen sind.¹⁸</p> <ul style="list-style-type: none">➔ Mit welchen Massnahmen verbessern Bund und Kantone die systematische Erhebung und Verwaltung von desaggregierten Daten zur Administrativhaft von Kindern in der Schweiz?➔ Inwiefern erhält die Zivilgesellschaft Zugang zu diesen Daten, um die Situation der Administrativhaft von Migrant*innen in der Schweiz zu überwachen?
Pflegekinderwesen	<p>Trotz der Empfehlung des UN-Kinderrechtsausschusses stellt die Schweiz nach wie vor keine umfassenden Daten zu Kindern, die ausserfamiliär betreut werden, bereit. Das vom Bundesamt für Justiz initiierte Projekt CASADATA ist ein Schritt in die richtige Richtung. Da aber die Kantone für die Datenerhebung zuständig sind und nur subventionierte Institutionen verpflichtet sind Daten zu liefern, gibt es keine systematische und vollständige Erfassung.</p> <ul style="list-style-type: none">➔ Wie planen Bund und Kantone Daten zur Verfügung zu stellen für die Altersgruppe der 0-17-jährigen über sämtliche Unterbringungen im Kinderschutz- und strafrechtlichen Bereich sowie über Kinder mit einer Beeinträchtigung?
Adoption	<p>Die Adoptionsstatistik des Bundesamts für Statistik über nationale und internationale Adoptionen ist zu wenig differenziert.</p> <ul style="list-style-type: none">➔ Wie wollen Bund und Kantone fehlende Daten zu Adoptionen systematisch erheben, wie z.B. Angaben zum Herkunftsland bei Kindern, die aus dem Ausland adoptiert wurden?
Menschenhandel	<p>Die Datenlage zu minderjährigen Opfern von Menschenhandel ist ungenügend. Die Betroffenen sind sich ihrer Opfersituation oft nicht bewusst und werden auch nicht von den gängigen polizeilichen Menschenhandel-Indikatoren erfasst (siehe 5.2). Fehlende Strafprozesse und eine</p>

¹⁸ Terre des hommes (2018): [Bestandesaufnahme zur Administrativhaft von minderjährigen Migrant*innen in der Schweiz](#), S.18.



	<p>lückenhafte Opferhilfestatistik sind die Konsequenz.¹⁹ Es ist in der Schweiz mit einer sehr hohen Dunkelziffer zu rechnen.</p> <p>→ Mit welchen Massnahmen wollen Bund und Kantone die Datenlage zu minderjährigen Opfern des Menschenhandels verbessern?</p>
Vermisste und verschwundene Kinder	<p>In der Schweiz fehlt eine systematische Datenerhebung zur Anzahl Kinder, die vermisst werden. Dies betrifft Kinder, die aus ihrer Familie/Betreuungssituation weglaufen, Entführungen durch einen Elternteil im In- oder Ausland, Entführungen durch Dritte und vermisste unbegleitete minderjährige Asylsuchende. Im Gegensatz zum Vorgehen beim Verschwinden von ansässigen Jugendlichen wird das Verschwinden der unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden²⁰ nicht systematisch an die zuständigen Behörden gemeldet.²¹ Die Jugendlichen werden daher auch nicht systematisch polizeilich gesucht.</p> <p>→ Welche Massnahmen sind geplant, um die Datenerhebung zu allen verschwundenen Kindern zu verbessern?</p>
Cyberkriminalität	<p>Die polizeiliche Kriminalstatistik ist zum Thema Cyberkriminalität in Bezug auf Kinder wenig aufschlussreich. Da die Taten unter verschiedene Straftatbestände subsumiert werden, ist aus der Statistik nicht ersichtlich, wie viele Kinder Opfer von Cyberkriminalität wurden und von welchen Formen von Cyberkriminalität.</p> <p>→ Wie gedenken Bund und Kantone die polizeiliche Kriminalstatistik zu verbessern, um Schlüsse auf die verschiedenen Delikte im Bereich der kinderbezogenen Cyberkriminalität zuzulassen?</p>
Kinder im Flucht-kontext	<p>Zu den kantonal variierenden Betreuungs- und Unterbringungssettings für Kinder und Jugendliche im Asylbereich und zur entsprechenden Qualität sind keine systematischen Daten vorhanden.</p> <p>→ Wie stellen Bund und Kantone sicher, dass die Qualität von Betreuungs- und Unterbringungs-</p>

¹⁹ GRETA (2015): [Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Switzerland](#).

²⁰ Terre des hommes (2018): [Bestandesaufnahme zur Administrativhaft von minderjährigen MigrantInnen in der Schweiz](#), S.51-52.

²¹ Yannick Frossard & Samuel Morard (2017): [Fugues en sol valaisan: phénomène mineur?](#), Bachelorarbeit HES-SO, im Auftrag der Stiftung Sarah Oberson. Die Studie zeigt, dass in den Jahren 2014 bis 2016 allein im Kanton Wallis 16 unbegleitete minderjährige Asylsuchende verschwunden sind, schweizweit allein im Jahr 2016 400 Kinder.



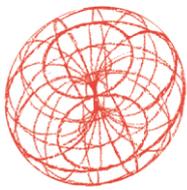
	strukturen von vulnerablen Gruppen systematisch erhoben wird?
Genitalbeschneidung	<p>In der Schweiz fehlt die systematische Erhebung von Daten, welche eine Aussage über das Ausmass und die Entwicklung der verschiedenen Praktiken von Genitalbeschneidung in der Schweiz erlauben (Anzahl gefährdeter und beschnittener Mädchen/Frauen und Jungen, Intersex-Kinder).²² Diese Daten sind zur Förderung der Präventions- und Sensibilisierungsmassnahmen unabdingbar.</p> <p>→ Was tut die Schweiz, um die nationale Datenlage und das Monitoring betreffend Genitalbeschneidung zu verbessern?</p>
Seltene Krankheiten	<p>→ Welche Massnahmen sind vorgesehen, um die Datenlagen zur Häufigkeit seltener Krankheiten zu verbessern?</p>

2.6 Unabhängige Überwachungsstruktur und Beschwerdemechanismus

Trotz aller Empfehlungen, kommt die Schweiz bisher bei der Institutionalisierung einer individuellen Beschwerdestelle für Menschenrechte nicht voran. Laufende Prozesse wurden vom Bundesrat vorerst auf Eis gelegt. Damit gibt es in der Schweiz zurzeit keine Stelle, an welche sich Minderjährige wenden können, wenn ihre Rechte nicht eingehalten werden. Kinder, die mit dem Rechtssystem in Berührung kommen, erhalten häufig zu wenig Informationen zum Verfahren und kennen ihre Rechte nur ungenügend. Eine Ombudsstelle für Kinderrechte kann diesem Problem Abhilfe schaffen, indem sie als unabhängige Institution einen Zugang zur Justiz schafft.

- Wie gedenkt die öffentliche Hand künftig sicherzustellen, dass Kinder und Jugendliche durch eine oder mehrere Ombudsstelle(n) für Kinderrechte Zugang zur Justiz erhalten?

²² UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW) (2016): Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of Switzerland, 18 November 2016, CEDAW/C/CHE/CO/4-5.



2.7 Sensibilisierung und Schulung und Bekanntmachung der Konvention

2.7.1 Kinderrechtsbildung

Obwohl der UN-Kinderrechtsausschuss wiederholt darauf hingewiesen hat, dass Kinderrechtsbildung als obligatorisches Modul in den schulischen Lehrplänen verankert sein müsse, haben die Kinderrechte in der Schweiz nach wie vor einen geringen Stellenwert. Auch in den übergeordneten rechtlichen Bestimmungen der Schweiz ist Kinderrechtsbildung weiterhin nicht explizit verankert (Bundesverfassung und zahlreiche kantonale Schulgesetze). Trotzdem hat die Schweiz in den letzten Jahren Anstrengungen unternommen, die Kinderrechtsbildung in der Volksschule zu stärken. So sehen alle neuen sprachregionalen Lehrpläne Aktivitäten im Bereich der Kinderrechte vor. Allerdings befinden sich die meisten Referenzen zur Kinderrechtsbildung im Bereich der transversalen Vorgaben. Zahlreiche Lehrmittel enthalten keine Referenzen zu Kinderrechten, und Lehrpersonen, die Kinderrechtsbildungsaktivitäten durchführen wollen, stossen immer wieder auf Widerstände.²³

- Welche Massnahmen planen die Kantone, um die Kinderrechtsbildung in Schulen nachhaltig zu verankern?
- Wie werden Lehrpersonen bei der Vermittlung systematisch geschult und bei der Umsetzung von Kinderrechtsbildung unterstützt?
- Wie wird die Umsetzung von Kinderrechtsbildung evaluiert?

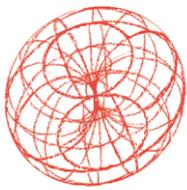
2.7.2 Schulung von Fachpersonen

Die Weiterbildung von Fachpersonen steckt noch in den Kinderschuhen: Gewisse Berufsgruppen, die direkt mit Kindern in Kontakt stehen, werden gar nicht systematisch zu Kinderrechten und zum Recht auf Gehör geschult. Dies betrifft insbesondere – Rechtsvertreterinnen- und Vertreter des Kindes, (Jugend)richter und (Jugend)richterinnen, und Mitglieder von Schulaufsichts- oder Kindesschutzbehörden oder Fachpersonen aus dem Gesundheits- und Betreuungswesen.²⁴ Der Bund will nun eine Bestandsaufnahme zur Aus- und Weiterbildung von Berufsgruppen machen, welche mit Kindern arbeiten.²⁵ Eine systematische und interdisziplinäre Schulung dieser Fachpersonen ist eine unabdingbare Voraussetzung, damit die Interessen und

²³ Stefanie Rinaldi (2017): Challenges for Human Rights Education in Swiss Secondary Schools from a Teacher Perspective. *Prospects*, 47(1-2), S. 87-100.

²⁴ Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) (2014): [Le droit de protection de l'enfant. Les premiers effets de la mise en œuvre dans les cantons de Genève, Vaud et Zurich.](#)

²⁵ Bundesrat (2018): [Massnahmen zum Schliessen von Lücken bei der Umsetzung der Kinderrechtskonvention.](#)



Rechte von Kindern in sie betreffenden Gerichts- und Verwaltungsverfahren geschützt sind, insbesondere das Recht auf Gehör.

- Wie stellen Bund und Kantone sicher, dass Berufsgruppen (auch im Privat- oder Non-Profit-Sektor), welche direkt mit Kindern arbeiten, sich verbindlich und systematisch zu Kinderrechten und Partizipation aus- und weiterbilden?

3 Allgemeine Grundsätze

3.1 Nicht-Diskriminierung

Das Gebot der Nicht-Diskriminierung ist eines der Grundprinzipien der UN-Kinderrechtskonvention und besagt, dass sämtliche durch die Konvention garantierten Rechte für alle Kinder in einem Vertragsstaat gelten. Den Vertragsstaaten kommt die Pflicht zu, Gruppen von Kindern, die in der Wahrnehmung ihrer Rechte benachteiligt sind, zu identifizieren und geeignete Massnahmen zu treffen, um ihre Rechte zu fördern und zu schützen. Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz sieht insbesondere in folgenden Bereichen Handlungsbedarf:

3.1.1 Bildungschancen von Kindern mit Migrationshintergrund

Kinder mit Migrationshintergrund sind beim Zugang zu Bildung nach wie vor benachteiligt. Auf Sekundarstufe II sind Jugendliche mit Migrationshintergrund stark untervertreten. Während 94 % der Jugendlichen mit Schweizer Nationalität einen Abschluss auf Sekundarstufe II erzielen, sind es bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund, die in der Schweiz geboren wurden, nur 86 %, bei Jugendlichen, die im Ausland geboren wurden gar nur 73 %.²⁶ Auch Schulabbrüche sind bei Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund häufiger. Weiter sind beim Zugang zur Berufsbildung Benachteiligungen feststellbar.²⁷

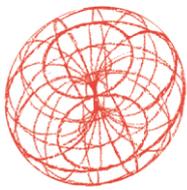
- Welche Massnahmen sind geplant, um die Schulabbruchquote von Kindern mit Migrationshintergrund und die Untervertretung dieser Gruppe auf Sekundarstufe II zu reduzieren?

3.1.2 Recht auf Schutz und auf einen angemessenen Lebensstandard von Kindern mit Migrationshintergrund und Kindern aus dem Asylbereich

Aufgrund der restriktiven Migrationspolitik werden die Voraussetzungen für den Familiennachzug in die Schweiz immer strenger. Die finanzielle Situation einer Familie ist ein zentrales Element in der Evaluierung eines Gesuchs um Familiennachzug

²⁶ Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) (2017): [Rassistische Diskriminierung in der Schweiz 2016](#).

²⁷ Idem.



geworden.²⁸ Erfahrungen aus der Praxis zeigen ausserdem, dass Familien auf Sozialhilfe verzichten, aus Angst, ihr Aufenthaltsrecht zu verwirken. Den betroffenen Kindern wird dadurch das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard verwehrt.

Insbesondere in Bezug auf Kindern und Jugendlichen, die als Asylsuchende in die Schweiz einreisen, werden ausländerrechtliche Fragen meist höher gewichtet, als das übergeordnete Kindsinteresse. Bei ihrer Unterbringung und Betreuung sowie bei der Kontrolle der Unterbringungsorganisationen gelten nicht dieselben Standards wie für Kinder und Jugendliche ausserhalb des Asylbereichs. Die kantonalen Unterschiede in der Qualität der Unterbringung und Betreuung sind nach wie vor gross und die Umsetzung von nationalen Mindeststandards steht noch aus.²⁹ In einigen Kantonen nimmt die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde ihre Zuständigkeit zum Schutz der unbegleiteten Minderjährigen nicht wahr. Somit können Kinderschutzmassnahmen gerade für diese vulnerable Gruppe von Kindern nicht greifen.

- Wie stellen Bund und Kantone sicher, dass Kinder aus dem Asylbereich und Kinder mit Migrationshintergrund Zugang zu Leistungen der Sozialhilfe erhalten und dass Kinderschutzmassnahmen auch bei Kindern aus dem Asylbereich greifen können?
- Wie stellen Bund und Kantone sicher, dass Kinder aus dem Asylbereich, insbesondere unbegleitete Minderjährige, kindergerechte Unterbringung und Betreuung erhalten und dass die Empfehlungen der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) zu unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich umgesetzt werden?
- Mit welchen Massnahmen wird gegen die Ungleichbehandlung von Kindern und Jugendlichen auf Grund ihres Aufenthaltsstatus vorgegangen?

3.1.3 Bildungschancen und Zugang zu Gesundheitsversorgung von Transkindern

Transkinder³⁰ sind mehrfachen Benachteiligungen ausgesetzt: In Schulen fehlt es ihnen an Unterstützung, um sich im Schulalltag und im Unterricht diskriminierungsfrei einzugliedern (z.B. geschlechtsneutrale Garderoben und Toiletten). Dies kann bei den betroffenen Kindern zu grossen psychischen Belastungen führen und ihre Teilhabe in der Schule einschränken.

²⁸ Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (2017): [Familienleben – \(k\)ein Menschenrecht. Hürden für den Nachzug und den Verbleib in der Schweiz](#), S. 24 ff.

²⁹ Georgiana Ursprung & Patricia Koch (2018): Zwischen Asyl- und Kinderrecht. Entwicklungen in der Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen in der Schweiz, in: SozialAktuell Nr. 11, November 2018, S. 24-27.

³⁰ Etwa bei 2-3 % der Bevölkerung stimmt das bei der Geburt zugewiesene Geschlecht nicht mit der Geschlechtsidentität überein. Vgl. Clark, Terryann C. et al. (2014): The health and well-being of transgender high school students: results from the New Zealand adolescent health survey (Youth'12). *Journal of Adolescent Health*, 55(1), S. 93-99.



Die Suizidgefährdung ist bei Transkindern besonders hoch³¹ und auch selbstschädigendes Verhalten und Depressionen finden sich gehäuft. Transkinder, die in psychiatrischer "Behandlung" sind, werden nicht selten einer unnötigen intensiven Diagnostik, in die sie nicht frei und informiert eingewilligt haben, unterzogen. Zudem erhalten nicht alle Jugendlichen, bei denen dies indiziert wäre, unverzüglich Zugang zu hormoneller Pubertätsblockade oder hormoneller Geschlechtsangleichung. Für eine gesunde Entwicklung und Sozialisation von Jugendlichen ist der Zugang zu diesen Therapien jedoch entscheidend. Pädiater und Pädiaterinnen und Schulärzte und Schulärztinnen sind teilweise nur ungenügend geschult, was zu falschen Diagnosen führt. Daraus resultieren Fehlbehandlungen und unterlassene indizierte Behandlungen.

- Wie stellen Bund und Kantone sicher, dass Personen im Bildungs- und Gesundheitswesen für die Bedürfnisse und Rechte von Transkindern flächendeckend geschult und sensibilisiert werden?
- Wie plant der Bund sicherzustellen, dass Transkinder im Jugendalter flächendeckend Zugang zu notwendigen hormonellen Therapien erhalten?

3.2 Übergeordnetes Interesse des Kindes (Wohl des Kindes)

3.2.1 Klärung der Begrifflichkeiten

In der deutschsprachigen Schweiz wird der englische Begriff „best interest of the child“ heute mit „Kindeswohl“ übersetzt. In der französischsprachigen Schweiz ist im ZGB von „bien de l'enfant“ die Rede, in den Übersetzungen der UN-Kinderrechtskonvention und der Abschliessenden Bemerkungen des UN-Kinderrechtsausschusses wird die Formulierung „intérêt supérieur de l'enfant“ verwendet. Eine Klärung der Übersetzung und der juristischen Bedeutung des Begriffs in beiden Sprachen ist dringend notwendig, ansonsten sie nicht das Gleiche zum Ausdruck bringen.³²

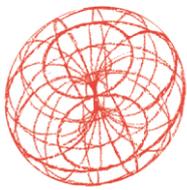
- Welche Massnahmen wurden ergriffen, um den Begriff „best interest of the child“ und seine Übersetzung sowie die juristische Bedeutung in allen Landessprachen zu klären?

3.2.2 Definition von Verfahren und Kriterien zur Bestimmung des «best interest of the child»

Bei der Bestimmung des Interesses des Kindes sind drei Dimensionen zu berücksichtigen: Das Recht auf bestmögliche Entwicklung, der Schutz und die Fürsorge durch Erziehungsberechtigte und der aktive Einbezug des Kindes entsprechend seiner Entwicklung. In der Schweiz gibt es bisher keine Kriterien und Verfahrensleitlinien zur

³¹ Gemäss Informationen von [Transgender Network Switzerland \(TGNS\)](#).

³² SMRK (2013): [Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz: Eine Bestandesaufnahme im Bereich Kinder- und Jugendpolitik](#).



Bestimmung des Interesses des Kindes, die Verwaltung und Justiz zur Verfügung stehen.

Auch bei familienrechtlichen Verfahren (z.B. Scheidungen) werden die Bedürfnisse der Kinder nicht genügend berücksichtigt: Das Bundesgericht hielt in einem Entscheid vom 29. Juni 2017³³ fest, dass das übergeordnete Kindesinteresse bei der Frage der Zuteilung der elterlichen Sorge massgebend sein muss. Allerdings sind die Vorstellungen von günstigen Entwicklungsbedingungen in Familien oftmals zu rigide. Es braucht Richtlinien, wie die Sichtweise, die Bedürfnisse und Äusserungen der Kinder zu gewichten sind. Auch bei Asylverfahren und bei der Fremdplatzierung zeigt die Praxis, dass das übergeordnete Kindesinteresse nur ungenügend berücksichtigt wird. Die Praxis zeigt, dass die Bestimmung des Kindeswohls, beispielsweise im Asylverfahren oder bei Fremdplatzierungen, nur ungenügend berücksichtigt wird.³⁴

- Welche Massnahmen des Bundes und der Kantone setzen Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Interesses des Kindes gemäss den Leitlinien für eine kindgerechte Justiz des Europarats³⁵ um?
- Wie werden diese Kriterien und Verfahren bei Gerichten, Verwaltungsbehörden sowie bei öffentlichen und privaten Sozialeinrichtungen bekannt gemacht?
- Was ist geplant, um getrennte Familien zu unterstützen, damit sie die Bedürfnisse ihres Kindes/ihrer Kinder in den Vordergrund stellen können?

3.2.3 Rechtsvertretung für minderjährige Opfer

Wenn minderjährige Opfer die Kraft und die Ressourcen finden, um Anzeige zu erstatten, so kommt ein langwieriges Verfahren auf sie zu. Während die Täterschaft häufig eine notwendige Verteidigung erhält, ist es für das minderjährige Opfer mit einigem Aufwand verbunden, eine Rechtsvertretung zu erhalten. Heute werden Rechtsvertreter und Rechtsvertreterinnen von Kindern meist über Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden eingesetzt; die Polizei hat keine Möglichkeit, eine Pickettanwaltperson zu kontaktieren, wie dies bei der Täterschaft möglich ist.

- Welche Massnahmen ergreift die öffentliche Hand, damit künftig auch minderjährige Opfer unverzüglich Zugang zu einer Pickettanwaltperson haben?

³³ Bundesgericht (2017): [Urteil 5A_346/2016](#) vom 29. Juni 2017.

³⁴ Internationaler Sozialdienst Schweiz (2017): [Handbuch zur Betreuung unbegleiteter Minderjähriger in der Schweiz](#).

Liliane Minor (2017): [Besonders Kinder leiden im Asylverfahren](#), *Tages-Anzeiger Online*, 02.02.2017.

³⁵ Europarat (2010): [Leitlinien des Ministerkomitees des Europarates für eine kindgerechte Justiz](#).



3.3 Achtung der Meinung des Kindes

3.3.1 Verfahrensbeteiligung von Kindern und kindgerechte Justiz

Kinder haben das Recht, zu allen sie betreffenden Entscheidungen angehört zu werden. Obwohl das Recht auf Anhörung in zivil- und strafrechtlichen Verfahren verankert ist, werden Kinder in der Praxis nicht systematisch angehört. Die kantonalen Praktiken variieren stark bezüglich der Methode, der Praxis-Kompetenzen der Person, die die Anhörung durchführt, und bezüglich des Alters der Kinder. Fort- und Weiterbildungsangebote zu diesem Thema existieren zwar, diese werden jedoch nur von wenigen Personen aus der Rechtspflege in Anspruch genommen³⁶. Auch in ausländerrechtlichen Verfahren gibt es Handlungsbedarf. So werden beispielsweise in Wegweisungsverfahren betreffend eines ausländischen Elternteils die Kinder in weniger als der Hälfte der Kantone angehört.³⁷ Auch der Miteinbezug von Kindern mit Behinderung wird ungenügend berücksichtigt.

Eine Voraussetzung für eine wirksame Teilhabe von Kindern an Verfahren ist, dass Kinder vollumfänglich und in kindgerechter Sprache über das Verfahren informiert werden und vor, während und nach einem Verfahren involviert sind. Häufig ist Informationsmaterial nur für die Erwachsenen und Eltern, nicht jedoch für die Kinder verfügbar (z.B. Jugendstrafverfahren, Asylbereich, KESB etc.).

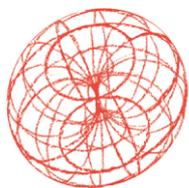
- Welche Massnahmen sind geplant, damit das Recht des Kindes auf Gehör in der Praxis umgesetzt, die Anhörung kindgerecht gestaltet, Fachpersonen geschult und die Praxis der Kantone harmonisiert werden?
- Was wird die öffentliche Hand unternehmen, damit Kinder und Jugendliche, welche von Verfahren betroffen sind, Zugang zu angemessenen Informationen erhalten und in Verfahren voll mitwirken können?
- Durch welche gesetzlichen Vorgaben und prozeduralen Vorkehrungen ist gewährleistet, dass Kinder mit Behinderung bei justiziellen Verfahren (Polizei, Opferhilfe, Gerichtsverfahren) Gehör finden und ihre Anliegen ausreichend beachtet werden?

3.3.2 Partizipation in politischen Prozessen sowie auf lokaler und schulischer Ebene

Für die Persönlichkeitsentwicklung von Kindern und Jugendlichen ist das Erleben von Anerkennung, Kompetenzen und Selbstwirksamkeit durch Mitgestaltung im

³⁶ Vgl. SKMR (2014): [Le droit de protection de l'enfant. Les premiers effets de la mise en œuvre dans les cantons de Genève, Vaud et Zurich](#). Die Studie zeigt Handlungsbedarf bei der Schulung von Fachpersonen aus dem Kindesschutzbereich. Seit 2009 hat das interdisziplinäre Institut für Kinderrechte 50 Fachpersonen aus der Romandie zum Thema Kindesanhörung geschult. Das juristische, gerichtliche Personal und Fachleute der KESB waren klar untervertreten.

³⁷ Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (2017): [Une justice adaptée aux enfants - L'audition de l'enfant lors d'un placement en droit civil et lors du renvoi d'un parent en droit des étrangers](#).



öffentlichen Bereich von zentraler Bedeutung. Kinder sind von zahlreichen Abstimmungsvorlagen der schweizerischen direkten Demokratie mitbetroffen (z.B. Änderungen im Schulwesen). Sie bleiben jedoch Grossteils bis zum 18. Lebensjahr von diesen Abstimmungen ausgeschlossen. Einzig der Kanton Glarus kennt das Stimmrechtsalter von 16 Jahren. Zwar gibt es in vielen Kantonen und Gemeinden Kinderräte und/oder Jugendparlamente und Jugendräte.³⁸ Der Einbezug dieser Gremien ist jedoch oftmals unverbindlich und punktuell, und die Beschlüsse haben keinerlei verbindlichen Charakter. Dasselbe gilt für niederschwellige Angebote wie die eidgenössische Jugendsession.

Auch die Partizipation von Kindern und Jugendlichen auf Gemeindeebene ist nach wie vor gering und meist abhängig von privaten Initiativen.³⁹ Zwar haben Gemeinden die Möglichkeit, beim Bund Finanzhilfen für Partizipationsprojekte zu beantragen.⁴⁰ Die Anforderungen an ein Gesuch sind jedoch sehr hoch und für Gemeindebehörden ohne professionelle Beratung kaum einzuhalten.⁴¹

Das Gleiche gilt für die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen in der Schule. Diese ist jedoch nur in einzelnen kantonalen Schulgesetzen (z.B. in ZH, AG oder BE) ausdrücklich vorgesehen.⁴² Die Umsetzung dieser Bestimmungen ist zu weiten Teilen abhängig von der Sensibilität einzelner Lehrpersonen und Schulleitungen.

Allgemein ist der Zugang zu Partizipationsangeboten und Mitgestaltung für Kinder aus vulnerablen Gruppen (z.B. Kinder mit Behinderung oder mit Fluchthintergrund) mit besonderen Schwierigkeiten verbunden.

- Welche Pläne bestehen, eine Senkung des Stimmrechtsalters auf 16 Jahre zu prüfen?
- Welche Instrumente sind geplant, um die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen in der Vorbereitung politischer Geschäfte auf kantonaler und nationaler Ebene zu gewährleisten, eingeschlossen Kinder mit besonderen Förderungsbedürfnissen (Kinder mit Behinderung, Fluchthintergrund etc.)?

³⁸In der Schweiz gibt es knapp 70 Jugendparlamente und -räte auf Kantons-, Kommunal- oder Regionalebene. Vgl. [Dachverband Schweizerischer Jugendparlamente](#) & [Youpa](#).

³⁹ UNICEF Schweiz (2015): [Von der Stimme zur Wirkung. Eine Studie zur Partizipation von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz](#).

⁴⁰ Gemäss Art. 15 der *Richtlinien des BSV über die Gesuchseinreichung betreffend Finanzhilfen nach dem Bundesgesetz vom September 2011 über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen* vom 1. Januar 2015.

⁴¹ Vgl. [Interpellation 17.3651](#): KJFG. Unklare Kriterien bei der Projektbewilligung und mangelnde Transparenz betreffend Beitragsleistungen an nationalen Jugenddachverbände.

⁴² Volksschulgesetz (VSG) Kanton Zürich [412.100, Art. 50](#); Justiz- Gemeinde- und Kirchengemeindedirektion Kanton Bern (2015): Partizipation von Kindern und Jugendlichen im Kanton Bern. Empfehlungen der Kommission zum Schutz und zur Förderung von Kindern und Jugendlichen. Kanton Aargau (2018): [Kinderrechte und Partizipation in der Schule](#).



- Wie gedenken Bund und Kantone die Partizipationsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen auf Ebene Gemeinde zu verbessern?
- Wie gedenken Bund und Kantone die für die Partizipationsförderung wichtigen Akteure der Quartier- und Jugendarbeit⁴³ zu stärken?
- Welche Pläne bestehen, Partizipationsmöglichkeiten in kantonalen Schulgesetzen und schulischen sowie ausserschulischen Betreuungssettings (Kinder- und Jugendheime, Asylzentren, Behinderteninstitutionen etc.) flächendeckend zu verankern?

3.4 Bekanntmachung des Fakultativprotokolls betreffend das Mitteilungsverfahren

Die Schweiz ist am 24. April 2017 dem 3. Fakultativprotokoll zur UN-Kinderrechtskonvention beigetreten: Dies erlaubt Kindern und ihren Vertreterinnen und Vertretern, sich direkt an den UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes zu wenden, wenn sie sich in ihren Rechten verletzt sehen. Das 3. Fakultativprotokoll ist bei Kindern, Fachpersonen und der breiten Bevölkerung noch unzureichend bekannt, um zum Schutz der Kinderrechte beitragen.

- Welche Massnahmen sind geplant, um das 3. Fakultativprotokoll bei Kindern und ihren Vertreterinnen und Vertretern bekannt zu machen?
- Welche Massnahmen sind geplant, um sicherzustellen, dass Individualbeschwerden zu Kinderrechtsverletzungen niederschwellig und für Kinder zugänglich auf innerstaatlichem Weg behandelt werden können?

⁴³ UNICEF Schweiz (2015): [Den Kindern eine Stimme geben. Partizipation von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz.](#)



4 Bürgerliche Rechte und Freiheiten

4.1 Staatenlosigkeit

In der Schweiz geborene Kinder, die staatenlos sind, haben keine Möglichkeit, bei ihrer Geburt die Schweizer Staatsangehörigkeit zu erlangen. Staatenlose Kinder haben erst nach fünf Jahren legalem Aufenthalt in der Schweiz die Möglichkeit, sich erleichtert einbürgern zu lassen. Dabei besteht jedoch kein Anspruch auf Einbürgerung, und da die Einbürgerung an zahlreiche Voraussetzungen geknüpft ist, verbleibt den Behörden viel Spielraum⁴⁴.

Als staatenlos anerkannt leben diese Kinder in einem äusserst prekären Rechtsstatus, haben nur Reisedokumente und keine Identitätsdokumente und sind in der Ausübung ihrer Rechte erheblich eingeschränkt (z.B. betreffend Reisen, Ausbildung, Eröffnen von Bankkonti, Abschluss von Versicherungen etc.).⁴⁵

Betroffen von Staatenlosigkeit sind in der Schweiz vor allem ausländische Kinder, die als Asylsuchende oder Flüchtlinge in der Schweiz leben. Auch Kinder von Sans-Papiers aus Staaten, in denen die Übertragung der Staatsangehörigkeit über den Geburtsort und nicht über die Staatsangehörigkeit der Eltern geschieht, laufen Gefahr, staatenlos zu werden. Schliesslich können Kinder bei Geburt durch Leihmutterchaft im Ausland staatenlos werden, wenn sie weder die Staatsangehörigkeit der Eltern noch jene der Leihmutter erhalten.⁴⁶

Gemäss offiziellen Statistiken lebten Ende 2018 564 als staatenlos anerkannte Personen in der Schweiz, darunter 145 Kinder unter 18 Jahren.⁴⁷ Die Dunkelziffer dürfte jedoch deutlich höher liegen.⁴⁸

- Welche Pläne bestehen, eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für die Vermeidung von Staatenlosigkeit zu schaffen und spezialgerichtliche Anerkennungsverfahren zu formalisieren, damit staatenlose Minderjährige automatisch anerkannt werden?

⁴⁴ Bundesgesetz vom 16. Juni 2014, Bürgerrechtsgesetz (BüG; SR 141.0), [Art. 23](#)

⁴⁵ Pablo Amaiz (2016): Staatenlose im internationalen und schweizerischen Recht. *Actualité du droit des étrangers*, S. 57-154.

⁴⁶ Véronique Boillet & Hajime Akiyama (2017): Statelessness and International Surrogacy from the International and European Legal Perspectives. *Swiss. Rev. Int'l & Eur.*, 27(4), S. 513-534.

Vgl. Bundesrat (2013): [Bericht zur Leihmutterchaft. Bericht des Bundesrates vom 29. November 2013 in Beantwortung des Postulats 12.3917 vom 28. September 2012.](#)

⁴⁷ Gemäss Statistiken über die ausländische Wohnbevölkerung des Staatssekretariats für Migration SEM. Das Bundesamt für Statistik erfasst die Zahl der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung ebenfalls, aber es sind keine Angaben zur Zahl der staatenlosen Kinder verfügbar.

⁴⁸ UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein (2018): Studie zu Staatenlosigkeit in der Schweiz, S. 18 ff.



- Welche Verfahrenserleichterungen bei der Einbürgerung sind für Kinder vorgesehen?
- Wie plant der Bundesrat die Rechtsstellung von staatenlosen Kindern zu verbessern?

5 Gewalt gegen Kinder

5.1 Kinder als Betroffene häuslicher Gewalt und gewaltsamen Erziehungsstilen

Jedes fünfte Kind in der Schweiz macht in seinem Leben schwere Gewalterfahrungen im Kontext der Familie.⁴⁹ Die häufigsten Formen wie psychische und physische Gewalt, Vernachlässigung oder sexueller Missbrauch⁵⁰ im familiären Umfeld werden tendenziell sehr spät entdeckt, so dass die Kinder oft körperlichen und seelischen Schaden nehmen.⁵¹ Gleichzeitig prägt die Schweiz eine liberale Haltung gegenüber der Familie und Erziehung. Massnahmen zur Verhütung von Gewalt an Kindern im familiären Umfeld wird schnell als unpassender Eingriff in die Familie verstanden. Sowohl die der Bund als auch das Parlament lehnen bisher ein konkretes, gesetzlich verankertes Verbot von Gewalt gegenüber Kindern im häuslichen Kontext ab.

Daher sind Kinder in den Diskussionen und Massnahmen rund um häusliche Gewalt kaum im Fokus. Nur in wenigen Kantonen (u.a. BE, ZH, BS) bestehen spezifische Unterstützungsangebote für von häuslicher Gewalt betroffene Kinder.⁵² Obwohl diese kindszentrierten Ansätze als sehr effektiv evaluiert wurden, fehlt eine systematische und flächendeckende Erfassung der Betroffenheit sowie die Integration in Betreuungs- und Nachsorgekonzepte.

- Welche Massnahmen treffen Bund und Kantone, damit sämtliche international anerkannten Formen von Gewalt an Kindern im familiären Kontext sowohl von der breiten Bevölkerung als auch von den Berufsgruppen, die mit und für Kinder arbeiten, als Gewaltform an- und erkannt werden?
- Wie gewährleisten Bund und Kantone, dass gewaltfreie Erziehungsstile schädliche Praktiken ablösen?

⁴⁹ Dirk Baier et al. (2018): Elterliche Erziehung unter besonderer Berücksichtigung elterlicher Gewaltanwendung in der Schweiz: Ergebnisse einer Jugendbefragung.

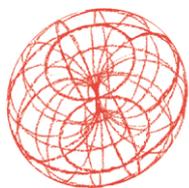
⁵⁰ UBS Optimus Foundation (2018): [Kindeswohlgefährdungen in der Schweiz. Formen, Hilfen, fachliche und politische Implikationen.](#)

Kinderschutz Schweiz (2017): [Bestrafungsverhalten von Eltern in der Schweiz. Physische und psychische Gewalt in Erziehung und Partnerschaft in der Schweiz.](#)

Bundesamt für Statistik (2018): Strafgesetzbuch, [Straftaten häusliche Gewalt und geschädigte Personen.](#)

⁵¹ Bundesrat (2018): [Früherkennung innerfamiliärer Gewalt bei Kindern durch Gesundheitsfachpersonen.](#)

⁵² Monika von Fellenberg & Luzia Jurt (Hg.) (2015): *Kinder als Mitbetroffene von Gewalt in Paarbeziehungen.* Wettingen: eFeF-Verlag.



- Welche Massnahmen treffen Bund und Kantone, um die Früherkennung von Kindsmisshandlungen durch Gesundheits- und Erziehungspersonal wirksam und verpflichtend voranzutreiben?
- Wie wird die Koordination zwischen den involvierten Akteuren bei der Prävention aller Formen von häuslicher Gewalt an Kindern und bei der Intervention gefördert?

5.2 Ausbeutung von Kindern und Kinderhandel

Eines von vier Opfern des Menschenhandels ist minderjährig⁵³, und trotzdem wird nur ein Bruchteil minderjähriger Opfer identifiziert und registriert. Dies hängt einerseits damit zusammen, dass viele Kinder sich ihrer Opfer- und Ausbeutungssituation nicht bewusst sind – besonders in der familiären Umgebung – und keine Aussagen machen und Hilfe in Anspruch nehmen können. Andererseits sind die gängigen Identifikationsmassnahmen – auch die des «Nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel 2017-2020»⁵⁴ – zu wenig kindeszentriert. Es handelt sich meist um polizeiliche Indikatorenlisten, welche auf weibliche Opfer im Erotikgewerbe abzielen und minderjährige und/oder männliche Opfer zu wenig ermitteln. Ausserdem haben Umstrukturierungen im Bundesamt für Polizei und Budgetkürzungen dazu geführt, dass zu wenige Ressourcen im Bereich Kinder- und Menschenhandel zur Verfügung stehen.

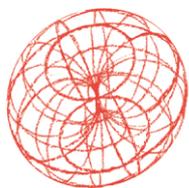
- Wie gewährleisten Bund und Kantone, dass sämtliche Behörden und die Bevölkerung für die Ausprägungen des Phänomens und für Meldemöglichkeiten sensibilisiert sind und Opfer des Kinderhandels identifizieren können?
- Wie unterstützen Bund und Kantone die Entwicklung und Sicherstellung von täterinnen- und täterzentrierten Präventionsmassnahmen?
- Mit welchen spezialisierten Schutzmassnahmen und -einrichtungen gewährleisten Bund und Kantone bei Verdacht den Schutz des Kindes?
- Wie gewährleisten Bund und Kantone, dass ein Kind, welches zu kriminellen Handlungen gezwungen wurde, nicht bestraft wird?
- Wie schützen Bund und Kantone Minderjährige im Asylbereich, Sans-Papier-Kinder und verschwundene Kinder und Jugendliche davor, Opfer von Menschenhandel zu werden, z.B. im Rahmen von Familienzusammenführungen?

5.3 Cyberkriminalität in Bezug auf Kinder

Der Umgang mit digitalen Medien ist mit zahlreichen Risiken verbunden, die zu schwerwiegenden negativen Auswirkungen auf die körperliche und seelische

⁵³ ILO (2017): [Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage](#).

⁵⁴ EJPD (2016): [Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel 2017 – 2020](#).



Gesundheit von Kindern und Jugendlichen führen können. Problemlagen sind beispielsweise das Ansprechen von Kindern und Jugendlichen durch Erwachsene im Internet, Cybermobbing und -erpressung, Cybergrooming, Sexting oder Kinderpornografie. Auch die intransparente und daher im Hinblick auf ihre Konsequenzen schwer abschätzbare Verbreitung von persönlichen Daten ist ein Problem.⁵⁵

Es braucht insbesondere eine Offizialisierung der (verbalen) sexuellen Belästigung von Kindern sowie die Überprüfung der Strafbarkeit von sexueller Belästigung in den virtuellen Medien.⁵⁶ Die Dringlichkeit wird auch dadurch belegt, dass in unseren Nachbarländern "Grooming" bereits explizit Eingang in die Strafgesetzgebung gefunden hat.⁵⁷

- Inwiefern planen der Bund und KKJPD die bundesweite Koordination im Bereich Pädokriminalität im Internet sicherzustellen?
- Welche Massnahmen trifft der Bund, um bestimmte Altersgruppen vor ungeeigneten Medieninhalten, Cyberkriminalität oder beeinträchtigenden Handlungen im Rahmen der Individualkommunikation (z.B. sexuelle Belästigung) anhand der sich wandelnden Gegebenheiten zu schützen?
- Welche Massnahmen gedenken der Bund und die Kantone umzusetzen, um die intransparente Datenerhebung und deren Weitergabe zu regulieren sowie den informierten und selbstbestimmten Umgang mit Personendaten von Kindern und Jugendlichen sicherzustellen?

5.4 Gewaltprävention in ausserfamiliären Settings

Kindeswohlgefährdungen im ausserfamiliären Setting (externe Tagesbetreuung, Schulen, Vereine) können durch Kinderschutzrichtlinien und -praktiken reduziert werden. Entsprechende Standards sind aber nicht in allen Lebensbereichen von Kindern und Jugendlichen als verpflichtende Grundsätze definiert. Personen, die Umgang mit Kindern haben, müssen nur teilweise eine entsprechende Qualifikation aufweisen oder werden nicht ausführlich zu Kinderschutzrisiken und Verhaltensrichtlinien geschult. Zum Beispiel fehlen in Asylunterkünften bislang

⁵⁵ Bundesrates (2015): [Jugend und Medien. Zukünftige Ausgestaltung des Kinder- und Jugendmedienschutzes der Schweiz.](#)

⁵⁶ Karin Fontanive & Monika Simmler (2016): Gefahr im Netz: Die unzeitgemässe Erfassung des Cybergroomings und des Cyberharassments im schweizerischen Sexualstrafrecht – Zur Notwendigkeit der Modernisierung von Art. 198 StGB, ZSR I.

⁵⁷ Sandra Muggli (2014): Zusammenfassung der Arbeitstagung für Staatsanwälte und Ermittlungsleiter zum Thema «Bekämpfung der Pornographie und sexuellen Missbrauchs Minderjähriger im Internet», Jusletter 10. November 2014.



Mindeststandards zum Betreuungsschlüssel oder zur Qualifikation des Personals, im Gegensatz zu entsprechenden Vorgaben für Kindertagesstätten.⁵⁸

- Wie gedenken Bund und Kantone, Kinder und Jugendliche besser vor Kindeswohlgefährdungen im öffentlichen/halböffentlichen Setting zu schützen?
- Wie gedenken die Kantone sicherzustellen, dass in allen durch staatliche Gelder finanzierten Einrichtungen und Institutionen entsprechende Kinderschutzrichtlinien formuliert werden?
- Welches Vorgehen planen die Kantone, damit schweizweit an öffentlichen Schulen standardmässig Kinderschutzschulungen für alle Mitarbeitenden angeboten werden?

5.5 Genitalbeschneidung

5.5.1 Knabenbeschneidung

Bei der Genitalbeschneidung von Knaben wird die Penisvorhaut teilweise oder vollständig entfernt. Der Eingriff ist häufig: Im Jahr 2014 wurden in Schweizer Spitälern 2'928 Beschneidungen an Kindern durchgeführt.⁵⁹ Da zu Eingriffen in Arztpraxen und im privaten Bereich keine Daten vorliegen, dürfte die Zahl der Beschneidungen deutlich höher liegen.

Aus kinderrechtlicher Sicht wirft die Praxis der medizinisch nicht begründeten Beschneidung urteilsunfähiger Kinder Fragen auf. Unbestritten ist, dass es sich dabei um eine Körperverletzung handelt.⁶⁰ Eine Analyse des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte aus dem Jahr 2013 hält fest, dass es in der Schweiz eine gewisse Rechtsunsicherheit bezüglich der Zulässigkeit der Knabenbeschneidung gibt. Demnach muss im Einzelfall beurteilt werden, ob eine Beschneidung an einem urteilsunfähigen Knaben dessen Kindeswohl gefährdet oder nicht.⁶¹

Betroffenenorganisationen halten fest, dass es sich bei der Beschneidung von Knaben um eine schwerwiegende Verletzung des Genitals und der körperlichen Integrität handelt, die urologische, sexuelle und psychologische Schäden nach sich ziehen

⁵⁸ Vgl. dazu die Empfehlungen der Arbeitsgruppe Kinderschutz bei Flüchtlingen an den Zürich: Bildungsdirektion Kanton Zürich (2017): [Empfehlungen für den Kinderschutz im Asyl- und Flüchtlingsbereich](#).

SODK (2016): [Empfehlungen zu unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich](#), S. 23.

⁵⁹ Antwort des Bundesrates zur [Interpellation 17.3499](#): Knabenbeschneidung versus Recht auf einen unversehrten Körper.

⁶⁰ Marianne Schwander (2014): Knabenbeschneidung. Eine Erörterung aus rechtlicher Sicht, Bern, o.O.; Natalie Hiltbrunner & Andrea Egbuna-Joss (2013): Die Knabenbeschneidung aus juristischer Sicht. Grundlagenpapier des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte.

⁶¹ Natalie Hiltbrunner & Andrea Egbuna-Joss (2013): Die Knabenbeschneidung aus juristischer Sicht. Grundlagenpapier des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte.



kann.⁶² Sie fordern, dass die Beschneidung nur dann vorgenommen wird, wenn sie medizinisch zwingend notwendig ist (*ultima ratio*).⁶³

Eine öffentliche Auseinandersetzung mit dem Thema hat bisher kaum stattgefunden.

- Wie gedenken Bund und Kantone sicherzustellen, dass das Wohl des Kindes bei Entscheiden über eine Zirkumzision als vorrangig berücksichtigt wird?
- Welche Massnahmen planen Bund und Kantone, um eine gesamtgesellschaftliche Auseinandersetzung und Sensibilisierung für dieses Thema zu fördern?

5.5.2 Weibliche Genitalverstümmelung

Weibliche Genitalverstümmelung ist in der Schweiz strafrechtlich verboten, auch wenn die Tat im Ausland begangen wird.⁶⁴ Schätzungen aus dem Jahr 2013 gehen davon aus, dass in der Schweiz rund 14'700 Mädchen und Frauen von dieser schädlichen Praktik betroffen oder bedroht sind.⁶⁵ In Folge der Motion 05.3235 engagiert sich das Bundesamt für Gesundheit (BAG) im Rahmen des nationalen Programms Migration und Gesundheit seit 2005 für die Sensibilisierung und Prävention weiblicher Genitalverstümmelung in der Schweiz. Seit 2010 beteiligt sich auch das Staatssekretariat für Migration finanziell an den Sensibilisierungs- und Präventionsmassnahmen. Der Bund unterstützt im Zeitraum von 2016 bis 2019 ein Netzwerk gegen weibliche Genitalverstümmelung: Das *Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz* unterhält ein Informationsportal zu FGM/C, berät Betroffene und Fachpersonen, sensibilisiert Fachpersonen und Communities und baut regionale Fachstellen mit niederschweligen Unterstützungsangeboten auf.⁶⁶

Allerdings gibt es immer noch viel Handlungsbedarf bei der Systematik und Nachhaltigkeit der Massnahmen gegen FGM/C. Insbesondere muss FGM/C verstärkt als eine Form von häuslicher Gewalt/Kindeswohlgefährdung mitgedacht werden. Da die Finanzierung von Massnahmen gegen weibliche Genitalverstümmelung durch den Bund Ende 2019 ausläuft, ist es wichtig, dass eine nachhaltige Strategie zur Förderung von Prävention und Sensibilisierung aufgelegt wird.

- Gedenkt die Schweiz die Finanzierung von Massnahmen gegen FGM/C auch nach 2019 weiterzuführen? Und falls ja, wie wird sichergestellt, dass die finanzielle Unterstützung nachhaltig ist?

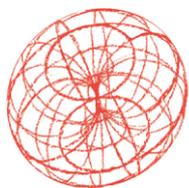
⁶² Sieh dazu auch: Morten Frisch et al. (2013): Cultural Bias in the AAP's 2012 Technical Report and Policy Statement on Male Circumcision, *Pediatrics*, 131(4), S.796-800.

⁶³ Pro Kinderrechte Schweiz (2013): [Europäischer Pädiater kritisieren AAP-Stellungnahme zur Beschneidung.](#)

⁶⁴ Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB, SR 311.0), [Art. 124.](#)

⁶⁵ Bundesrat (2015): Sexuelle Verstümmelung an Frauen. Sensibilisierungs- und Präventionsmassnahmen. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion Bernasconi (05.3235).

⁶⁶ Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz (2018): [Mädchenbeschneidung in der Schweiz.](#)



5.5.3 Genitalverstümmelung an Intersex-Kindern

Entgegen von Empfehlungen internationaler Menschenrechtsgremien⁶⁷ werden in der Schweiz medizinisch nicht indizierte Operationen an Kindern mit Varianten der Geschlechtsentwicklung weiterhin praktiziert und von der Invalidenversicherung (IV) bezahlt. Bei diesen Operationen handelt es sich um einen schwerwiegenden und irreparablen Eingriff, der oftmals lebenslange Schmerzen und Leid verursacht. Es gibt keinerlei gesetzgeberische oder andere Massnahmen, um Intersex-Kinder vor diesen schädlichen Praktiken zu schützen.⁶⁸ Betroffene Kinder und ihre Familien haben weiterhin keinen Zugang zu angemessener psychosozialer Unterstützung. Der Bundesrat betrachtet die Empfehlungen der Nationalen Ethikkommission im Bereich Humanmedizin vom November 2012 als weitgehend umgesetzt.⁶⁹ Er will die entsprechenden CRC-Empfehlungen nicht umsetzen unter Verweis auf eine Anpassung im Zivilgesetzbuch, die eine Änderung des Geschlechts im Personenstandsregister erleichtern soll⁷⁰. Bis heute liegen keine verlässlichen Zahlen zu Eingriffen vor, die an Spitälern durchgeführten und von der IV bezahlt werden.⁷¹ Bedenklich ist, dass Spitäler entsprechende Krankenakten teilweise vernichten.⁷²

- Wie viele Eingriffe an Intersex-Kindern wurden seit Veröffentlichung der Concluding Observations 2015 von der IV bezahlt (disaggregierte Daten nach Alter beim Zeitpunkt des Eingriffs, Art des Eingriffs, Klinik)?
- Was hat die Schweiz konkret getan, um die entsprechenden CRC, CAT, CEDAW, CCPR Empfehlungen umzusetzen?

5.6 Kinder psychisch belasteter Eltern

Eine psychische Erkrankung eines Elternteils belastet Kinder stark. Sie laufen Gefahr, körperliche oder psychische Gewalt zu erfahren oder vernachlässigt zu werden. Schätzungen zufolge gibt es in der Schweiz mindestens 20'000 bis 50'000 Kinder mit

⁶⁷ CRC/C/CHE/CO/2-4, paras 42-43; 2015: CAT/C/CHE/CO/7, para 20; 2016: CEDAW/C/CHE/CO/4-5, paras 24–25, 38–39; 2017: CCPR/C/CHE/CO/4, paras 24-25.

⁶⁸ Eine [Petition \(15.2043\)](#) der Menschenrechtsgruppe Zwischengeschlecht, die ein Verbot von Intersex-Genitalverstümmelungen forderte, scheiterte im März 2017 im Stände- und im Juni 2017 im Nationalrat.

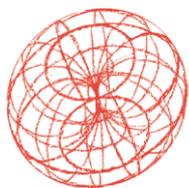
⁶⁹ Bundesrat (2016): [Medienmitteilung – Menschen mit uneindeutigem Geschlecht – Sensibilität fördern](#).

⁷⁰ Bundesrat (2018): [Massnahmen zur Schliessung von Lücken bei der Umsetzung der Kinderrechtskonvention in der Schweiz](#).

⁷¹ Vgl. Interpellation [18.3470](#). Operationen an Kindern, die von einer Variante der Geschlechtsentwicklung betroffen sind. Mehr Transparenz.

⁷² Zum Umgang des Kinderspitals Zürich mit den Krankenakten Vgl. Anfrage Kantonsrat Zürich [\(328/2018\)](#): Aktenvernichtung bezüglich Operationen an Kindern mit Varianten der Geschlechtsentwicklung im Kinderspital Zürich.

Fabian Baumgartner & Jan Hudec (2018): [Akten von Intersex-Patienten vernichtet](#), NZZ 01.11.2018, S. 29.



einem psychisch erkrankten Elternteil.⁷³ Oftmals übernehmen diese Kinder zudem die Verantwortung für den erkrankten Elternteil.⁷⁴ Das Risiko, dass betroffene Kinder später selber psychisch erkranken, ist deutlich erhöht.⁷⁵ Die Unterstützungsbedürfnisse von Kindern psychisch belasteter Eltern rücken oftmals in den Hintergrund. Kinderschutzbehörden werden häufig nur dann hinzugezogen, wenn nach aussen hin Anzeichen für eine Beeinträchtigung des Wohlbefindens, für Vernachlässigung oder für Misshandlung des Kindes vorhanden sind.

- Welche Massnahmen planen der Bund und die Kantone, damit medizinische Fachpersonen, die Menschen mit psychischen Erkrankungen oder Belastungen betreuen, für die Situation mitbetroffener Kinder sensibilisiert sind?
- Welche Massnahmen durch den Bund und die Kantone sind vorgesehen, dass systematisch abgeklärt wird, ob die betroffene Person Kinder hat und ob psychosoziale Belastungen der Kinder vorhanden sind?

5.7 Minderjährigenheiraten

Personen unter 18 Jahren sind in der Schweiz nicht heiratsberechtigt. Trotzdem werden Minderjährige verheiratet oder sind von Zwangsverheiratung bedroht. Im Jahr 2017 beriet die Fachstelle Zwangsheirat, Kompetenzzentrum des Bundes, 107 minderjährige Personen⁷⁶. Dies entspricht einem Drittel aller beratenen Personen. Die schweizerische Gesetzgebung ist betreffend Minderjährigenheiraten⁷⁷ in dreierlei Hinsicht problematisch: Erstens kann eine im Ausland geschlossene Heirat einer minderjährigen Person über dem Schutzalter von 16 Jahren anerkannt werden.⁷⁸ Zwar wird in der Schweiz geprüft, ob die Fortführung der Minderjährigenehe im beidseitigen Interesse der Vermählten ist. Dies ist jedoch aufgrund von komplexen familiären, intergenerationellen und kulturellen Loyalitätskonflikten und der multinationalen Verflechtung der Beteiligten meist schwierig zu evaluieren. Kinder stehen bezüglich einer Heirat oder Partnerwahl in einem ausgeprägten Abhängigkeitsverhältnis.

⁷³ Kurt Albermann & Brigitte Müller (2016): [Unterstützung für Kinder psychisch kranker Eltern. Pädiatrie – Schwerpunktausgabe zum Jahreskongress der SGPP und SGKJPP zum Thema Psychische Gesundheit aus der Generationenperspektive](#), *Pädiatrie*, 16 (3), S 4-8.

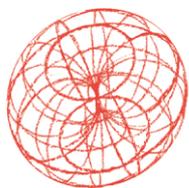
⁷⁴ Bundesamt für Gesundheit (2015): Psychische Gesundheit in der Schweiz. Bestandsaufnahme und Handlungsfelder. Bericht im Auftrag des Dialogs Nationale Gesundheitspolitik.

⁷⁵ Kurt Albermann & Brigitte Müller (2016): [Unterstützung für Kinder psychisch kranker Eltern. Pädiatrie – Schwerpunktausgabe zum Jahreskongress der SGPP und SGKJPP zum Thema Psychische Gesundheit aus der Generationenperspektive](#), *Pädiatrie*, 16 (3), S 4-8.

⁷⁶ Andreas Schmid (2018): [Über 100 Zwangsheiraten von Kindern in einem einzigen Jahr](#), NZZ am Sonntag, 03.03.2018.

⁷⁷ Minderjährigenheiraten sind auch unter dem Begriff «verwandtschaftsbasierte Geschlechtergewalt» erfasst.

⁷⁸ Nach Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB, SR 210), Art. 105, Ziff. 6, i.V.m. Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht (IPRG, SR 291), Art. 45 IPRG.



Zweitens verbietet die schweizerische Gesetzgebung gegenwärtig die Verlobung von Minderjährigen nicht.⁷⁹ Drittens werden in der Schweiz vermehrt informelle Minderjährigenehen geschlossen.⁸⁰ Solche traditionell-religiöse Heiraten haben zwar keine rechtliche Gültigkeit, sind aber für die betroffenen Familien oft weitaus bedeutungsvoller als die standesamtliche Eheschliessung. Politische Vorstösse⁸¹ forderten die Aufhebung des sogenannten «religiösen Vortrauensverbots». U. a. zum Schutz Minderjähriger vor Zwangsheiraten⁸² hat sich der Nationalrat und seine Rechtskommission 2018 gegen eine entsprechende Initiative und für die vorgängige zivilrechtliche Eheschliessung ausgesprochen.⁸³

- Wie sichert der Bund, dass sowohl die breite Bevölkerung als auch Berufs- und Fachpersonen über den geltenden Primat der Ziviltrauung informiert und sensibilisiert werden?
- Welche Massnahmen sieht der Bund vor, um im Ausland geschlossene Minderjährigenehen zu annullieren, ohne dabei die Entscheidungslast den Minderjährigen zu überlassen?

6 Familiäres Umfeld und alternative Betreuung

6.1 Loyalitätskonflikte in gemeinsamer elterlicher Sorge

Bei familienrechtlichen Streitigkeiten (getrennte Eltern) müssen sich die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und/oder Gerichte einschalten. Seit dem 1. Juli 2014 sieht das Eherecht die gemeinsame elterliche Sorge als Regelfall vor. Das übergeordnete Kindesinteresse soll bei der Frage der Zuteilung der elterlichen Sorge massgebend sein.⁸⁴ Allerdings berichten spezialisierte Organisationen aus der Beratungspraxis⁸⁵, dass mit dieser neuen Bestimmung der Druck auf die Kinder zunimmt, den Anliegen beider Eltern entsprechen zu müssen. Bei der Regelung des Aufenthaltsbestimmungsrechts werden Lösungen favorisiert, welche die (Bindungs-) Bedürfnisse und Äusserungen der Kinder kaum berücksichtigen. Dies gilt gerade in Bezug auf jüngere Kinder.

⁷⁹ Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB; SR 210), [Art. 90 Abs. 2](#).

⁸⁰ Vgl. NZZ am Sonntag, [„Prediger trauen Minderjährige“, 29.01.2017](#).

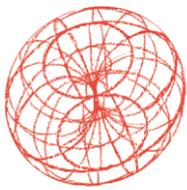
⁸¹ Claudio Zanetti (2017): [Parlamentarische Initiative, 17.470](#), «Keine Diskriminierung religiöser Eheschliessungen» (zurückgezogen am 11.09.2018), und Pierre-André Page (2017): [Motion, 17.3693](#), «Aufhebung des Verbots, eine religiöse Eheschliessung vor der Ziviltrauung durchzuführen».

⁸² Parlamentarische Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (2018): [Medienmitteilung «Primat der Ziviltrauung soll bestehen bleiben»](#).

⁸³ Vgl. Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB; SR 210), [Art. 97 Abs. 3](#).

⁸⁴ Bundesgericht (2017): [Urteil 5A_346/2016](#) vom 29. Juni 2017.

⁸⁵ Beratungspraxis des [Marie Meierhofer Instituts für das Kind](#).



- Welches Vorgehen ist geplant, um die Praxis von Justiz und Behörden bei der Regelung des Aufenthaltsbestimmungsrechts/Betreuung/Besuchsrechts bei Kindern getrennter Eltern zu unterstützen, insbesondere durch die Erarbeitung von Empfehlungen, wie die Sichtweise, die Bedürfnisse und Äusserungen der Kinder gewichtet werden, ohne Druck auf sie auszuüben?

6.2 Das Recht auf Kenntnis der eigenen Herkunft bei Adoption oder medizinischer Fortpflanzung

Mit der Revision des Adoptionsrechts im 2018 hat das minderjährige Kind Anspruch auf Auskunft über die leiblichen Eltern, soweit dadurch keine Rückschlüsse auf deren Identität möglich sind (z.B. Beruf, Aussehen, Alter).⁸⁶ Anspruch auf Kenntnis identifizierender Informationen (z.B. Namen, Heimatort, Staatsangehörigkeit) der leiblichen Eltern hat das minderjährige Kind immer noch nur bei "Nachweis eines schutzwürdigen Interesses"⁸⁷ oder erst bei Volljährigkeit. Dies gilt auch für Kinder, die durch medizinische Fortpflanzung gezeugt wurden.⁸⁸ Das Konzept des "schutzwürdigen Interesses" ist nur bedingt mit dem übergeordneten Interesse des Kindes vereinbar. Die Suche nach der eigenen Herkunft ist identitätsstiftend und somit aus Sicht des Kindes per se schutzwürdig.

Ausserdem gibt es bei Adoptionen häufig Datenlücken zum biologische Vater, da viele abgebende Mütter den Kindsvater nicht nennen wollen.

- Wie vielen Kindern wurde der Zugang zu Informationen über die Herkunft aufgrund eines «schutzwürdigen Interesses» gewährleistet bzw. verweigert?
- Wie stellen Bund und Kantone in Zukunft sicher, dass ein Kind sein Recht auf Kenntnis der eigenen Herkunft auch vor Erreichung der Volljährigkeit wahrnehmen kann?
- Welche Massnahmen planen Bund und Kantone zu ergreifen, um sicherzustellen, dass adoptierte oder durch medizinische Fortpflanzung gezeugte Kinder die Identität des leiblichen Vaters in Erfahrung bringen können, beispielsweise durch eine vertrauliche Nennung des leiblichen Vaters?

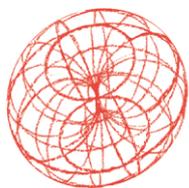
6.3 Rechtsvertretung des Kindes in Adoptionsverfahren

In der Schweiz erhält jedes zur Adoption oder Stiefkindadoption freigegebene Kind eine Beistandsperson, welche den Adoptionsprozess koordiniert und begleitet. Oftmals wird dabei nicht abgeklärt, ob andere Lösungen, wie z.B. eine offene Adoption oder die Platzierung in einer Pflegefamilie, eher im Interesse des Kindes sind.

⁸⁶ Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB; SR 210), [Art. 268c Abs. 2 Satz 1](#).

⁸⁷ Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB; SR 210), [Art. 268c Abs. 2 Satz 2](#).

⁸⁸ Bundesgesetz über die medizinisch unterstützte Fortpflanzung, [Art. 27 Abs. 2](#).



Die Beziehung zwischen den leiblichen Eltern ist oftmals stark belastet, weshalb dem Kind zur Wahrung seiner Interessen eine Rechtsvertretung zur Seite gestellt werden sollte. In der Praxis wird dies noch ungenügend umgesetzt.

- Welche Massnahmen sind vorgesehen, damit Beistandspersonen in Adoptionsverfahren umfassend abklären, welche Lösung dem Interesse des Kindes entsprechen?
- Wie stellen die Kantone sicher, dass die für Adoptionen zuständigen Behörden bei Stiefkindadoptionen für die Einsetzung einer Rechtsvertretung für das betroffene Kind sensibilisiert werden?
- Welche Schritte unternehmen der Bund und die Kantone, um sicherzustellen, dass genügend Rechtsvertreter/innen für Kinder ausgebildet werden?

6.4 Professionelle Begleitung von Pflegeverhältnissen

Eine professionelle Begleitung der Pflegekinder, Pflegeeltern und auch Herkunftseltern ist angesichts der häufig konfliktreichen oder herausfordernden Familiensettings dringend notwendig. Besonderes Augenmerk gilt minderjährigen unbegleiteten ausländischen Pflegekindern (MNA) sowie Pflegekindern aus besonders schwierigen Herkunftsfamilienverhältnissen.

Allerdings erhalten Pflegefamilien oftmals keine oder nur eine ungenügende Begleitung. Beistandspersonen der Pflegekinder haben oftmals nicht genug Ressourcen für die Begleitung der Familien.⁸⁹ Die vorgeschriebenen jährlichen Aufsichtsbesuche der Behörden⁹⁰ sind daher nicht ausreichend. Laut Pflegekinderverordnung müsste jedem Pflegekind eine Vertrauensperson zugewiesen werden.⁹¹ In der Praxis setzen nicht alle Kantone diese Regelung um, und/oder die Pflegekinder erhalten lediglich eine Beistandsperson, die gleichzeitig auch die Interessen der Herkunftseltern vertritt. Dies ist problematisch, da damit dem Interesse des Kindes zu wenig Rechnung getragen wird.⁹²

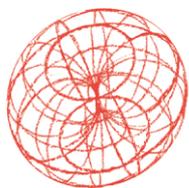
- Wie planen die Kantone vorzugehen, um jedem Pflegeverhältnis eine angemessene professionelle Begleitung zu gewährleisten, die nicht erst in Krisensituationen eingesetzt wird?
- Welche Massnahmen sind geplant, um sicherzustellen, dass alle Pflegekinder eine Vertrauensperson erhalten, wie in der PAVO vorgesehen?

⁸⁹ Seiterle, Nicolette (2018): [Ergebnisbericht Bestandesaufnahme Pflegekinder Schweiz 2016](#). Zürich: PACH Pflege- und Adoptivkinder Schweiz.

⁹⁰ Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO; SR 211.222.338), [Art. 10 Abs. 1](#).

⁹¹ Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO; SR 211.222.338), [Art. 1a Abs. 2 lit b](#).

⁹² Seiterle, Nicolette (2017): [Ergebnisbericht Bestandesaufnahme Pflegekinder Schweiz 2015](#). Zürich: PACH Pflege- und Adoptivkinder Schweiz.



7 Behinderung, Gesundheit und Wohlfahrt

7.1 Kinder mit einer Behinderung

7.1.1 Recht von Kindern mit einer Behinderung inklusive Bildung und frühe Förderung

Trotz des Bekenntnisses zur inklusiven Schule und entsprechender Anforderungen im Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderung (UN-BRK), den abschliessenden Bemerkungen des UN-Kinderrechtsausschusses von 2015 und dem schweizerischen Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG)⁹³ haben Kinder mit Behinderungen nach wie vor keinen Zugang zu inklusiver Bildung. Die Kantone sind laut Bundesverfassung und BehiG dafür zuständig, dass behinderte Kinder und Jugendliche eine Grundschulung erhalten, die ihren besonderen Bedürfnissen entspricht und ihre Integration in die Regelschule fördert. Bisher hat jedoch kein Kanton eine Strategie und Gesetzgebung für den Aufbau eines inklusiven Bildungssystems entwickelt.

Neben dem regulären Schulsystem besteht nach wie vor ein Sonderschulsystem⁹⁴, und das integrative System ist massiv unterfinanziert. Lediglich 16 von 26 Kantonen haben das Sonderpädagogikkonkordat ratifiziert, gemäss welchem zu integrative Lösungen grundsätzlich Vorrang haben.⁹⁵ In einem neueren Urteil hiess das Bundesgericht die separative Beschulung eines Kindes mit Trisomie 21 gut, u.a. mit Verweis darauf, dass kein verfassungsmässiger Anspruch auf Beschulung in der Regelschule bestehe, und auch die inklusive Schulung gemäss Art. 24. UN-BRK nicht über die bundesrechtlichen Garantien hinausgehe.⁹⁶

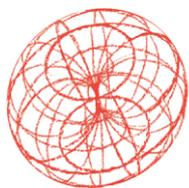
Nebst der Aufrechterhaltung der separativen Sonderschulung als eigentlichem Bildungsweg bestehen kantonale Regelungen, wonach Schülerinnen und Schüler, welche durch ihr Verhalten den Schulbetrieb beeinträchtigen, während einer gewissen Zeit vom Unterricht ausgeschlossen werden können (z.B. Art. 28 Abs. 5 des Volksschulgesetzes des Kantons Bern (VSG)). Eine solche Gesetzgebung schreibt die Verantwortung für konfliktive Situationen einzig den betroffenen Kindern zu.

⁹³ Art. 24 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) und schweizerisches Behindertengleichstellungsgesetz [BehiG Art. 20](#).

⁹⁴ Bundesrat (2016): [Erster Bericht der Schweizer Regierung über die Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte der Menschen mit Behinderungen](#). „Die Schulung von Kindern und Jugendlichen mit besonderen Förderbedürfnissen erfolgt in der Schweiz entweder in Sonderschulen, in besonderen Kleinklassen oder integrativ in Regelklassen unter Beizug heilpädagogischer Dienste“, S. 40.

⁹⁵ Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007 (Sonderpädagogik-Konkordat). Die Vereinbarung legt gemeinsame Qualitätsstandards für Leistungsanbieter, eine gemeinsame Terminologie und ein gemeinsames Abklärungsverfahren fest. Zum Stand der Beitrittsverfahren vgl. [Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren](#) (Stand: 23.10.2017).

⁹⁶ Vgl. Bundesgericht (2017): [Urteil 2C_154/2017](#) vom 23. Mai 2017.



Problematisch ist ausserdem der limitierte Zugang zur Frühförderung und persönlichen Assistenz von Kindern mit Behinderung. Solche Massnahmen sind ausschlaggebend, damit die Selbstbestimmung der Kinder sowie ihre schulische und gesellschaftliche Inklusion von Anfang an gefördert werden können. Beispielsweise nutzen im Bereich der cerebralen Bewegungsbehinderung nur vier von 100 anspruchsberechtigten Kindern die relevanten IV-Leistungen der Frühförderung, u.a. wegen mangelndem Fachpersonal und hoher administrativer Hürden.⁹⁷

- Wie stellen Bund und Kantone sicher, dass die kantonale Gesetzgebung und die kantonalen „Sonderpädagogik“-Konzepte mit den Anforderungen an ein inklusives (statt integratives) Bildungssystem übereinstimmen?
- Wann und inwieweit wird das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung den Anforderungen von Art. 24 UN-BRK und deren Konkretisierung durch den BRK-Ausschuss tatsächlich Rechnung tragen?
- Wie gedenken Bund und Kantone sicherzustellen, dass das Recht auf Gehör betroffener Kinder bei wichtigen schulischen Entscheidungen gewährleistet ist?
- Welche Massnahmen sehen der Bund und die Kantone für die spezifische Frühförderung und persönliche Assistenz von Kindern mit Behinderung vor?
- Wie stellen Kanton und Bund sicher, dass die Bedürfnisse der Kinder mit Behinderung in Bezug auf Wohnen, Bildung und Zugang zu Informationen so berücksichtigt werden, dass eine gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft sichergestellt ist und ihre Meinung diesbezüglich ausreichend miteinbezogen wird?

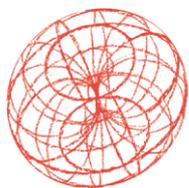
7.2 Gesundheit und Gesundheitswesen

7.2.1 Zugang zu pädiatrischen Basismedikamenten und Kostenübernahme bei Behandlung seltener Krankheiten

Als Sitzstaat zahlreicher marktführender Pharmaunternehmen hat die Schweiz eine zentrale Rolle, um sicherzustellen, dass Kinder beim Zugang zu medikamentösen Grundversorgung keine Diskriminierung erfahren. Zahlreiche Medikamente werden an Kinder verschrieben, ohne dass Wirksamkeit und Sicherheit der Produkte für jüngere Altersgruppen geprüft werden.⁹⁸ Die Schweizerische Gesellschaft für Pädiatrie hat ergebnislos versucht, eine für Kinder geeignete Form gewisser Arzneimittel zu erhalten.

⁹⁷ Bundesamt für Sozialversicherungen (2017): [Evaluation Assistenzbeitrag 2012 - 2016 – Forschungsbericht Nr. 8/17.](#)

⁹⁸ Swissmedic (2017): [Pédiatrie, Les enfants et les médicaments.](#)



Auch betreffend der Kostenübernahme für Minderjährige, welche von seltenen Krankheiten betroffen sind, gibt es in der Schweiz wichtige Herausforderungen.⁹⁹ 80 % der seltenen Krankheiten sind genetisch bedingt, und viele treten schon während der Kindheit in Erscheinung.¹⁰⁰ Bis im Alter von 20 Jahren übernimmt die Invalidenversicherungen die Kosten für Behandlungen von gewissen Geburtsgebrechen.¹⁰¹

Obwohl die obligatorische Krankenpflegeversicherung zum Ziel hat, die Kosten für die Diagnose und Behandlung einer Krankheit und ihrer Folgen zu übernehmen¹⁰², ist die Rückerstattung nicht immer gewährleistet.¹⁰³ Gewisse Medikamente zur Behandlung seltener Krankheiten sind sehr teuer, und die Übernahme der Kosten durch die Krankenkassen ist nicht sichergestellt bzw. mit hohem administrativen Aufwand für die betreuende Ärzteschaft oder die Eltern verbunden.¹⁰⁴ Das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage zur Regelung der Kostenübernahmen für Arzneimittel für seltenen Krankheiten setzt betroffene Kinder dem Risiko von Ungleichbehandlungen aus.¹⁰⁵

- Welche Anreize setzt die Schweiz, damit Pharmaunternehmen vermehrt in die Forschung und Produktion von für Kinder geeigneten Medikamenten investieren?
- Wie stellt die Schweiz sicher, dass alle Kinder, die an seltenen Krankheiten leiden, ihr Recht auf bestmögliche Gesundheit wahrnehmen können und Ungleichheiten im Zugang zu Medikamenten beseitigt werden?

7.3 Suizidprävention

Im Jahr 2017 meldeten sich jeden Tag durchschnittlich zwei bis drei Jugendliche mit Suizidgedanken oder Fragen zu diesem Thema bei der Notrufnummer 147 für Kinder und Jugendliche in Not. Die Anrufe, SMS, E-Mails oder Chats von Kindern und Jugendlichen zeigen, dass Krisen in Zusammenhang mit Stress zunehmen. Es geht in diesen Kontakten oft um Angstzustände, anhaltend depressive Stimmungen, Schlaf- und Essstörungen in Zusammenhang mit Leistungsdruck. Auch gibt es immer mehr Meldungen von Suiziden oder Suizidversuchen von Minderjährigen im Asylbereich.

⁹⁹ SAMW (2014): [Nationales Konzept Seltene Krankheiten](#); Eine Krankheit gilt dann als selten, wenn auf 10'000 Einwohner fünf oder weniger Personen von einer bestimmten Krankheit betroffen sind, welche potentiell tödlich oder chronisch invalidisierend ist. 80 % der Betroffenen sind Kinder.

¹⁰⁰ Saskia R. Karg & Matthias R. Baumgartner (2017): [Susciter l'enthousiasme pour les maladies rares](#). *Paediatrica*, 28(1), S. 41-42.

¹⁰¹ Verordnung über Geburtsgebrechen, ([GqV; SR 831.232.21](#)).

¹⁰² Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG; 832.10), [Art. 25 Abs. 1](#).

¹⁰³ ProRaris. (2017): Communiqué de presse - [Non à une santé publique à deux vitesses](#).

¹⁰⁴ Gemäss einer Studie der Universität Freiburg geben 11 % der befragten Eltern an, dass die Krankenversicherungen die Kosten für die Medikamente ihrer Kinder nicht übernehmen. Vgl. Romain Lanners (2016): [Enquête nationale sur la situation actuelle des familles avec un enfant atteint d'une maladie rare : Analyse et discussion des premiers résultats](#).

¹⁰⁵ Vgl. ProRaris: [Ungleichbehandlung bleibt bestehen](#) (zuletzt abgerufen am 01.10.2018).



Kinder- und Jugendsuizid ist Thema zahlreicher internationaler Empfehlungen an die Schweiz.¹⁰⁶ Diese beanstanden wiederholt das Fehlen einer koordinierten nationalen Strategie und die ungleiche Abdeckung von Präventionsangeboten auf regionaler Ebene.¹⁰⁷ Zwar hat die Schweiz Anfang 2017 einen nationalen Aktionsplan Suizidprävention verabschiedet, aber für dessen wirkungsvolle Umsetzungen fehlen die massgebenden finanziellen Ressourcen.

- Was werden Bund und Kantone, auf Basis des Aktionsplans Suizidprävention, in den nächsten Jahren konkret dazu beitragen, dass die Suizidrate bei Jugendlichen in der Schweiz sinkt?

7.4 Recht auf einen angemessenen Lebensstandard

7.4.1 Kinderarmut

Kinderarmut ist ein wichtiges Thema in der Schweiz: 108 000 Kinder sind direkt von Armut betroffen, weitere 155 000 leben in prekären Verhältnissen, nur knapp oberhalb der Armutsgrenze.¹⁰⁸ Kinder, die in Armut aufwachsen, erleben materielle Benachteiligung, soziale Ausgrenzung und haben schlechtere Bildungschancen. Die schlechteren Startchancen können aber später nicht mehr wettgemacht werden. Die Kinder bleiben häufig bis ins Erwachsenenalter arm.¹⁰⁹

Für die Kinderarmut verantwortlich sind hohe Unterhaltskosten, tiefe Einkommen der Eltern und mangelnde Möglichkeiten, Beruf und Familie zu vereinbaren, eine lückenhafte Existenzsicherung für Kinder sowie fehlende Investitionen des Bundes im Bereich Kinder und Familien. Vorbildliche Massnahmen wie Familienergänzungsleistungen in Waadt, Tessin, Genf und Solothurn oder der freiwillige Kindergarten ab drei Jahren im Tessin¹¹⁰ bilden leider immer noch die Ausnahme.

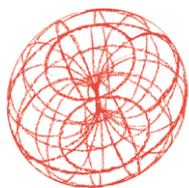
¹⁰⁶ Beispielsweise [CRC/C/CHE/CO/2-4](#): CO63.

¹⁰⁷ Bundesamt für Gesundheit (2016): [Suizidprävention in der Schweiz. Ausgangslage, Handlungsbedarf und Aktionsplan](#). "Jugendliche und junge Erwachsene in der Schweiz haben im Vergleich zu anderen Altersgruppen eine markant höhere Suizidversuchsrate (133 Suizide pro Jahr). LGBT-Menschen haben gegenüber heterosexuellen Vergleichsgruppen eine erhöhte Suizidalität, was auch für die Schweiz bestätigt wurde (World Health Organization WHO 2014; Universität Zürich: Wang et al. 2012 und 2014).

¹⁰⁸ Bundesamt für Statistik (2017): Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen (SILC) 2016.

¹⁰⁹ Bundesrat (2018): Ergebnisse des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut 2014-2018, Bericht des Bundesrates zum Nationalen Programm sowie in Erfüllung der Motion 14.3890 Sozialdemokratische Fraktion vom 25. September 2014.

¹¹⁰ Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz & Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut [Hrsg.] (2016): [Fokuspublikation Armutsprävention](#): Aspekte und Bausteine gelingender Elternzusammenarbeit im Kontext der Armutsprävention in der frühen Kindheit. Eine thematische Vertiefung des Orientierungsrahmens für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz. Heidi Stutz et al. (2016): Kommunale Strategien, Massnahmen und Leistungen zur Prävention und Bekämpfung von Familienarmut. Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV). Catherine Walter-Laager & Claudia Meier Magistretti (2016): Literaturstudie und Good-Practice-Kriterien zur Ausgestaltung von Angeboten der frühen Förderung für Kinder aus sozial benachteiligten Familien. Bundesamt für Sozialversicherungen.



- Wie will der Bund die Koordination im Bereich Armutsbekämpfung intensivieren und dem Ziel einer verbindlichen Armutsstrategie näherkommen?
- Welche Massnahmen planen Bund und Kantone, um Kinder wirksam vor Armut zu schützen und die materielle Existenzsicherung zu gewährleisten, z.B. durch die Einführung von Familienergänzungsleistungen?
- Wie planen Bund und Kantone sicherzustellen, dass Armutsbetroffene und gefährdete Familien Zugang zu Angeboten der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Förderung erhalten?

8 Bildung, Freizeit und kulturelle Aktivitäten

8.1 Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung

Armut, Isolation, prekäre Arbeitssituation und niedriger Bildungsstand oder fehlende Sprachkompetenzen der Eltern sind einige der Faktoren, die sich benachteiligend auf die Entwicklungs- und Bildungschancen der Kinder auswirken können.¹¹¹ Studien belegen, dass Kinder aus sozial benachteiligten Familien bereits beim Schuleintritt einen Rückstand in ihrer Entwicklung aufweisen.¹¹² Diese Kinder können vom Besuch einer Vorschulinstitution besonders profitieren.¹¹³ Faktisch ist ihr Zugang zur institutionellen Kinderbetreuung jedoch deutlich erschwert.¹¹⁴ Gründe dafür sind u.a., dass sozial benachteiligte Eltern Angebote, die sie in ihrer Erziehungsarbeit unterstützen, nicht kennen oder sich diese nicht leisten können.¹¹⁵

Ausserdem richten sich die meisten Angebote mehrheitlich an Eltern mit schulpflichtigen Kindern ab vier Jahren. Um die Chancengerechtigkeit zu verbessern, bedarf es einer gezielten Unterstützung der Kinder und ihrer Erziehungsberechtigten bereits im Vorschulalter sowie eines Ausbaus der heutigen Angebote für frühkindliche Bildung, Betreuung und Förderung.

- Wie wird der Zugang zu Angeboten der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung für alle Kinder ermöglicht und sichergestellt, dass kindergerechte, erschwingliche, qualitativ hochstehende Angebote vorhanden und bekannt sind?

¹¹¹ TK Tripartite Konferenz (2017): [TK-Integrationsdialog 2012-2017. Erkenntnisse, Schlussfolgerungen, Empfehlungen.](#)

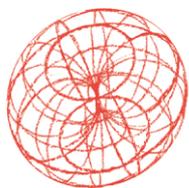
Heidi Stutz et al. (2016): Kommunale Strategien, Massnahmen und Leistungen zur Prävention und Bekämpfung von Familienarmut. Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV).

¹¹² Vgl. Doris Edelmann (2015): Stärkung der Chancengerechtigkeit durch frühe Förderung. In: Andrea Haenni Hoti (Hrsg.): [Equity – Diskriminierung und Chancengerechtigkeit im Bildungswesen.](#) Migrationshintergrund und soziale Herkunft im Fokus, EDK-Schriftenreihe «Studien + Berichte» | 37 A.

¹¹³ Infrac & Universität St. Gallen (2013): [White Paper zu Kosten und Nutzen einer Politik der frühen Kindheit](#), im Auftrag der Jacobs Foundation.

¹¹⁴ Regula Schlanser (2011): [Wer nutzt Kinderkrippen in der Schweiz?](#) In Bundesamt für Sozialversicherungen: Soziale Sicherheit CHSS, 3/2011, S. 139-143.

¹¹⁵ SWR (2018): ["Soziale Selektivität – Empfehlungen des Schweizerischen Wissenschaftsrats SWR"](#).



- Welches Vorgehen ist geplant, um sozial benachteiligte Familie frühzeitig mit Angeboten der Betreuung und frühen Förderung zu erreichen, beispielsweise mit Kindertagesstätten, Tagesfamilien und Spielgruppen?
- Wie soll konkret das Ziel der Integrationsagenda von Bund und Kantonen erreicht werden, wonach 80 % der Kinder aus dem Asylbereich, die im Alter von 0-4 Jahren in die Schweiz kommen, beim Start der obligatorischen Schulzeit in der am Wohnort gesprochenen Sprache verständigen können?
- Welche Strategie verfolgt der Bund, um die fachübergreifende Koordination seiner Aktivitäten in den Bereichen Armutsprävention, Gesundheitsförderung und Integration zu gewährleisten?

8.2 Recht auf Spiel

Spielen ist die Basis jeglicher kindlicher Entwicklung.¹¹⁶ Der Zugang zu Freiräumen ist für Kinder in der Schweiz abhängig von ihrem familiären Umfeld und ist je nach Wohnumfeld sehr unterschiedlich ausgeprägt.¹¹⁷ Zudem beeinflusst ein immer stärker werdendes Sicherheitsbedürfnis der Eltern- und Betreuungspersonen sowie die Zunahme der Zeit in Fremdbetreuungssettings die Möglichkeit der Kinder, in ihrer nächsten Umgebung frei zu spielen.¹¹⁸ Die gesellschaftliche Leistungsorientierung strukturiert die Zeit der Kinder vermehrt, und auch mediale und virtuelle Räume nehmen an Bedeutung zu. „Spieldprivation“ und „Spielunfähigkeit“ sind die Folge: Kinder spielen zu wenig und können darum die hierfür notwendige kreative Energie kaum entwickeln.¹¹⁹

Auf der räumlichen Ebene führen diese Entwicklungen dazu, dass der Aussenraum als kindliche Spiel- und Erlebniswelt an Bedeutung einbüsst und auf der gesellschaftlichen Ebene, dass zeitliche Freiräume für das selbstbestimmte, freie Spiel mehr und mehr verloren gehen. Sozial auffälliges Verhalten sowie Bewegungs- und Koordinationsstörungen gehören zu den negativen Folgen der beschriebenen Entwicklungen.

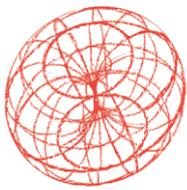
- Welche Massnahmen trifft die öffentliche Hand, damit Spielkultur und kindliche Kreativität in öffentlichen Institutionen bewahrt und gefördert werden?
- Inwiefern wird bei der Planung von öffentlichem Raum Umgebungen, die das Wohlergehen und das Spiel des Kindes fördern, Vorrang eingeräumt?

¹¹⁶ Carlo Fabian et al. (2013): [QuAKTIV – naturnahe, kinder- und jugendgerechte Quartier- und Siedlungsentwicklung im Kanton Aargau](#).

¹¹⁷ Baldo Blinkert & Peter Höfflin (2016): [Freiraum für Kinder. Ergebnisse einer Umfrage im Rahmen der Freiraumkampagne der Stiftung Pro Juventute](#).

¹¹⁸ Stamm, Margrit, [Frühförderung als Kinderspiel. Ein Plädoyer für das Recht der Kinder auf das freie Spiel](#), Dossier, 2014, (19.10.2018).

¹¹⁹ Margrit Stamm (2014): [Frühförderung als Kinderspiel. Ein Plädoyer für das Recht der Kinder auf das freie Spiel](#), Dossier 14/5.



9 Besondere Schutzmassnahmen

9.1 Kinder auf der Flucht

9.1.1 Altersbestimmungsmethoden in Asylverfahren

Minderjährige Asylsuchende geniessen im Einklang mit der UN-KRK einen besonderen Schutz und besondere Rechte in der Schweiz. Ihre Altersbestimmung hat deshalb im Asylverfahren einen wichtigen Stellenwert insbesondere für jugendliche Asylsuchende. Die Asylverordnung legt fest, dass die Altersangabe mit wissenschaftlichen Methoden abgeklärt werden kann.¹²⁰ In den Bundesasylzentren kann von Kindern und Jugendlichen verlangt werden, dass sie sich Röntgenanalysen des Handgelenks, des Schlüsselbeinknochens und der Zähne unterziehen¹²¹, ergänzt durch eine Beurteilung der geschlechtlichen Reife. Diese invasiven Methoden liefern keine präzisen Resultate und sind sowohl medizinisch wie auch ethisch fragwürdig.¹²² Insbesondere die Beurteilung der geschlechtlichen Reife verletzt die Privatsphäre und Integrität des Kindes.

Es ist bedauerlich, dass der Bund keine multidisziplinären Einschätzungen von sozialpädagogisch geschulten Betreuungspersonen miteinbezieht, um Reife und Entwicklungsstand der Kinder in die Altersbestimmung einfließen zu lassen.¹²³ Umso wichtiger ist es, dass alle minderjährigen Asylsuchenden sofort nach ihrer Identifikation eine Vertrauensperson zur Seite gestellt wird, die sich für ihre Unversehrtheit einsetzt.

- Wie stellt der Bund sicher, dass die Würde und Unversehrtheit des Kindes im Verfahren zur Altersbestimmung gewahrt bleibt?
- Wie stellt der Bund sicher, dass angesichts dieser ungenauer biologischer Methoden, Entscheide über Altersbestimmungen immer multidisziplinär gefällt werden und sich auf entwicklungspsychologische Erkenntnisse stützen und dass diese Entscheide mutmassliche Minderjährige schützen und im Zweifel von der Minderjährigkeit ausgegangen wird?
- Welche Möglichkeiten haben betroffene Kinder und Jugendliche, gegen die Ergebnisse der Altersbestimmung Rekurs einzulegen?

9.1.2 Anspruch auf Vertrauenspersonen für unbegleitete Minderjährige

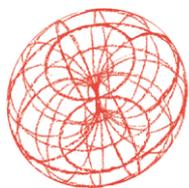
In den Jahren 2015 und 2016 ist die Anzahl MNA stark angestiegen, von 1'997 auf 2'736 Anträge. Im Jahr 2017 haben 733 unbegleitete Kinder und Jugendliche einen

¹²⁰ Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsyIV 1; SR 142.311), [Art. 7 Abs. 1](#).

¹²¹ Vgl. Lukas Häuptli (2018): Minderjährige Asylsuchende: Im Zweifel in die Rechtsmedizin, NZZ am Sonntag, 16.09.2018.

¹²² Vgl. Sarah Depallens, Fabienne Jäger & Nicole Pellaud (2017): Altersbestimmung junger Migranten – Stellungnahme der Schweizerischen Gesellschaft für Pädiatrie. *Paediatrica*, 28(2), S.3-4.

¹²³ Vgl. dazu Empfehlungen des [UNHCR zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren](#), August 2017.



Asylantrag in der Schweiz gestellt.¹²⁴ Die Unterbringung und Betreuung minderjähriger Asylsuchender (Mineurs non-accompagnés MNA) ist Aufgabe der Kantone. Sie sollen laut dem Asylgesetz den MNA unverzüglich eine Vertrauensperson zuweisen, die deren Interessen wahrnimmt.¹²⁵ Gemäss Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)¹²⁶ handelt es sich dabei nur um eine vorübergehende Massnahme bis zur schnellstmöglichen Ernennung einer Beiständin oder eines Vormundes durch die Kinderschutzbehörde.¹²⁷ Betroffene Kinder und Jugendliche (vgl. MNA-Charta) sowie Fachorganisationen kritisieren diese Begleitung als deutlich mangelhaft und verzögert.¹²⁸

Mit der neuen Asylverordnung 1 soll die zugewiesene Rechtsvertretung während des Aufenthalts der MNA in Bundesasylzentren auch die Aufgabe der Vertrauensperson wahrnehmen.¹²⁹ Diese Doppelrolle ist problematisch, da es vielen Zuständigen entweder an Qualifikationen im Rechtsbereich oder an Fachwissen im psychosozialen Bereich fehlt.¹³⁰

Die Ernennung einer Vertrauensperson ist als Übergangslösung festgelegt, die Kantone sind dazu verpflichtet, vormundschaftliche Massnahmen zu prüfen und anzuordnen.¹³¹ Diese können damit erst nach der Zuweisung in die Kantone erfolgen. Es wäre jedoch wichtig, dass die lokalen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden bereits im Bundeszentrum Kinderschutzmassnahmen anordnen können, damit den Minderjährigen die umfänglichere Unterstützung einer Beistandsperson zugutekommt.

- Wie stellen Bund und Kantone sicher, dass die Vertrauenspersonen die notwendigen psychosozialen Qualifikationen für die Begleitung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden verfügen, z.B. durch entsprechende Vorgaben im Pflichtenheft der Leistungserbringer?

¹²⁴ Staatssekretariat für Migration (SEM) (2018): [Statistik unbegleitete minderjährige Asylbewerber in der Schweiz](#).

¹²⁵ Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1; SR 142.311), [Art. 17. Abs. 3](#).

¹²⁶ SODK (2016): [Empfehlungen der SODK zu unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich](#).

¹²⁷ Beistandschaft gemäss [Art. 306 Abs. 2 ZGB](#) oder Vormundschaft gemäss [Art. 327a-327c ZGB](#).

¹²⁸ SAJV (2014): [MNA-Charta zu den Anliegen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden \(MNA\) in der Schweiz](#). Erarbeitet von MNA des SAJV-Projekts Speak out! 2014.

¹²⁹ Vgl. Staatssekretariat für Migration (2018): [Kommentar Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren \(Neustrukturierung des Asylbereichs\). Änderung der Asylverordnung 1-3](#). Die Änderungen treten am 1. März 2019 in Kraft.

¹³⁰ Art. 7 Abs. 3 AsylV 1 (in Kraft ab 1. März 2019).

¹³¹ Vgl. Staatssekretariat für Migration (2018): [Kommentar Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren \(Neustrukturierung des Asylbereichs\). Änderung der Asylverordnung 1-3](#). Die Änderungen treten am 1. März 2019 in Kraft.



- Wie kann sichergestellt werden, dass unbegleitete Minderjährige im Asylverfahren auch während ihres Aufenthalts in Bundesstrukturen den notwendigen Schutz und Zugang zu Kinderschutzmassnahmen erhalten? "

9.1.3 (Psychische) Gesundheit von geflüchteten Kindern

Kinder und Jugendliche im Fluchtcontext sind de Facto beim Zugang zur Gesundheitsversorgung benachteiligt.¹³² Dies äussert sich u.a. dadurch, dass die Kantone die Übernahme der Kosten des interkulturellen Dolmetschens bei kinderärztlichen Konsultationen nicht gewährleisten (ausser Kanton GR und z.T. in den Kantonen VD und GE).¹³³

Die psychische Gesundheit vieler Minderjähriger aus dem Asylbereich ist aufgrund ihrer Fluchterfahrung und von post-traumatischen Belastungssyndromen, Depressionen oder Angststörungen besonders gefährdet.¹³⁴ Es fehlt vielerorts an angemessener multidisziplinärer und transkultureller Begleitung, welche die allgemeinärztliche und kinderärztliche Betreuung und Sexualberatung sowie Angebote für die psychische Gesundheit einschliesst.¹³⁵ In vielen Kantonen haben die Minderjährigen keinen Zugang zu niederschweligen Angeboten der psychologischen und psychiatrischen Fachstellen¹³⁶, wie es die SODK empfiehlt.¹³⁷

- Welche rechtlichen und administrativen Massnahmen sind geplant, damit für die kinderärztliche oder psychologische Betreuung Minderjähriger aus dem Asylbereich kostenlose interkulturelle Dolmetscherdienste zur Verfügung stehen?
- In welchen Kantonen haben Kinder und Jugendliche aus dem Asylbereich Zugang zu einer adäquaten psychosozialen bzw. psychiatrischen Betreuung?
- Welche Massnahmen ergreifen Bund und Kantone zur Sensibilisierung von Begleitpersonen junger Geflüchteter für Traumata und Belastungen aufgrund der Fluchtsituation?

¹³² Internationaler Sozialdienst Schweiz (2017): [Good-Practice-Katalog: Vielversprechende Ansätze der Betreuung und Unterbringung von MNA in der Schweiz](#), S. 6.

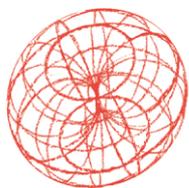
¹³³ Föderation Schweizer Psychologen und Psychologinnen, Joël Frei (2018): [Das vergessene Leiden der Geflüchteten](#).

¹³⁴ Vgl. SGKJPP (2016): [Medienmitteilung: Psychische Traumata behandeln – vor allem bei minderjährigen Flüchtlingen](#).

¹³⁵ S. Depallens, C. Plati & A-E. Ambresin (2016): [Eine wachsende Population? Die Unbegleitete minderjährige Asylsuchende in der Schweiz](#). *Paediatrica*, Spezialnummer Migranten 2016, S. 21-22.

¹³⁶ Internationaler Sozialdienst Schweiz (2018): [Mapping der MNA-Betreuungsinstitutionen in den Kantonen](#).

¹³⁷ SODK (2016): [Empfehlungen der SODK zu unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich](#).



9.1.4 Vorbereitung unbegleiteter Minderjähriger aus dem Asylbereich auf ihre Volljährigkeit

In den letzten drei Jahren waren über 60% der MNA zum Zeitpunkt der Asylgesuchstellung 16 oder 17 Jahre alt.¹³⁸ Die bis zur Volljährigkeit ausgerichteten besonderen Betreuungs- und Unterstützungsleistungen entfallen mit der Volljährigkeit abrupt, und die Jugendlichen werden oft unzureichend auf diese Veränderungen und Konsequenzen vorbereitet.¹³⁹

Zu diesem Zeitpunkt verfügen die wenigsten Jugendlichen über einen Bildungsabschluss, und ein Wohnungswechsel und der damit verbundene Verlust des sozialen Netzwerks isoliert die MNA sozial.¹⁴⁰ Aufgrund ihrer Fluchterfahrung wäre eine Kontinuität in der Betreuung und Begleitung bis zum Erlangen der Selbständigkeit wichtig. Die SODK empfiehlt den Kantonen, minderjährigen Asylsuchenden auch über das Erreichen der Volljährigkeit hinaus gewisse Unterstützungs- und Betreuungsleistungen zukommen zu lassen. MNA sollen wenn möglich in ihrem gewohnten Umfeld verbleiben können, und sie sollen über breitere Beratungs- und Unterstützungsangebote informiert werden.¹⁴¹

- In welchen Kantonen erhalten MNA über die Volljährigkeit hinaus Unterstützungs- und Betreuungsdienstleistungen gemäss den SODK-Empfehlungen?
- Welche Massnahmen sehen die Kantone vor, um MNA auf die Volljährigkeit vorzubereiten?

9.1.5 Bildungschancen

Es ist wichtig, dass minderjährige Asylsuchende unverzüglich nach ihrer Ankunft in der Schweiz Zugang zu Bildungsangeboten erhalten. Gemäss der MNA Charta wünschen sich die Jugendlichen eine schnellstmögliche Eingliederung in eine öffentliche Schule, was ihnen einerseits den Spracherwerb erleichtert und andererseits die Eingliederung ins reguläre (Berufs-)Bildungssystem begünstigt. Die ersten Monate in der Schweiz sind entscheidend für ihr Wohlbefindenden und ihre Integrationschancen. Nach der obligatorischen Schulzeit hoffen die Jugendlichen auf einen erleichterten Zugang zur nachobligatorischen Schule, insbesondere zu Lehrstellen. Gegenwärtig ist es für Jugendliche mit einem N- oder F-Ausweis in der Schweiz sehr schwierig, eine Ausbildung machen zu können. Dafür ist Unterstützung bei der Lehrstellensuche ebenso vonnöten wie der Abbau von zusätzlichen Hürden im Arbeitsmarkt für Personen

¹³⁸ Staatssekretariat für Migration (SEM) (2018): [Statistik unbegleitete minderjährige Asylbewerber in der Schweiz](#).

¹³⁹ Internationale Sozialdienst Schweiz (2018): [Resolution: Junge Geflüchtete bis zur Selbständigkeit begleiten](#).

¹⁴⁰ Caritas (2018): [Positionspapier Integration: Bessere Chancen für junge Flüchtlinge](#).

¹⁴¹ SODK (2016): [Empfehlungen der SODK zu unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich](#).



mit einem F- oder einem N-Ausweis.¹⁴² Auch bei einem allfällig negativen Asylentscheid stärkt das erworbene Wissen die Kinder und Jugendlichen in ihrer weiteren Zukunftschancen im Ausland.¹⁴³

Gegenwärtig bestehen grosse kantonale Unterschiede im Zugang und der Kontinuität der Bildung und es fehlt eine kohärente gesetzliche Regelung.¹⁴⁴ Verschiedene parlamentarische Vorstösse sind zu dieser Problematik sind hängig.

- Welche Massnahmen und Mittel setzen der Bund und die Kantone um, damit Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus dem Asylbereich ein Abschluss der obligatorischen Volksschule – wenigstens bis zu ihrem 30. Lebensjahr – ermöglicht werden kann?
- Welche Massnahmen werden ergriffen, damit MNA leichter eine Berufsausbildung machen können und ihre Eingliederung in den Arbeitsmarkt gefördert wird?
- Wie stellen der Bund und die Kantone sicher, dass Jugendliche, welche sich in einer Ausbildung befinden, diese bei einem negativen Asylentscheid vor ihrer Rückkehr beenden können?

9.1.6 Rechte von Sans-Papiers Kindern

In der Schweiz leben laut konservativen Schätzungen rund 76'000 Personen ohne geregelten Aufenthaltsstatus (*Sans-Papiers*).¹⁴⁵ Es ist davon auszugehen, dass es sich dabei um viele Familien mit Kindern oder um MNA handelt. Besorgniserregend ist auch das neuere Phänomen von unbegleiteten minderjährigen Sans-Papiers ausserhalb des Asylverfahrens. Sie befinden sich oft in einer sehr prekären Lage, da ihr Zugang zu den kantonalen Kinderschutzmassnahmen nicht gewährleistet ist.¹⁴⁶

Laut der Bundesverfassung¹⁴⁷ und den Empfehlungen der Erziehungsdirektorenkonferenz EDK haben alle Kinder in der Schweiz ein Recht auf Schulbildung,

¹⁴² SAJV (2014): [MNA-Charta zu den Anliegen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden \(MNA\) in der Schweiz](#). Erarbeitet von MNA des SAJV-Projekts Speak out! 2014.

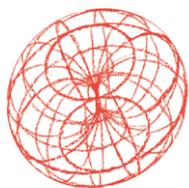
¹⁴³ [Appel der Allianz für die Rechte der Migrantenkinder \(ADEM\)](#), damit Jugendliche aus dem Asylbereich mit einem negativen Asylentscheid ihre Ausbildung beenden können; ADEM (2018): [Stellungnahme zur Integrationsagenda und dem Kostenbeitrag des Bundes für unbegleitete Minderjährige](#).

¹⁴⁴ Humanrights.ch (2016): [Unbegleitete minderjährige Asylsuchende in der Schweiz](#). Caritas Schweiz (2017): [Caritas-Positionspapier zu den Kinderflüchtlingen in der Schweiz: Kinder brauchen Geborgenheit und Ausbildung](#).

¹⁴⁵ Michael Morlok et. al. (2015): [Sans-Papiers in der Schweiz 2015. Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariats für Migration \(SEM\)](#).

¹⁴⁶ Vgl. Motion im Kantonsrat Genf: [M2487](#), «Pour une prise en charge immédiate des mineurs non accompagnés ne relevant pas de l'asile, dans le respect de la Convention des droits de l'enfant».

¹⁴⁷ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, [Artikel 19](#) und [Artikel 62](#).



unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus.¹⁴⁸ Schulen dürfen demnach Daten von minderjährigen Sans-Papiers nicht an die Migrationsbehörden weiterleiten. Parlamentarische Vorstösse fordern nun eine Vereinfachung des Datenaustauschs und nehmen damit eine Verletzung des Rechts dieser Kinder auf Bildung in Kauf. Auch der Zugang zu Leistungen der Krankenversicherungen soll eingeschränkt werden.¹⁴⁹ Generell sind Jugendliche ohne regulären Aufenthaltsstatus in ihrem Zugang zur Berufsbildung eingeschränkt: Obwohl es ihnen rechtlich möglich wäre,¹⁵⁰ haben sie in der Praxis nur sehr selten Zugang zu einer Lehre.¹⁵¹ Der Bund wurde beauftragt, möglich Lösungsansätze für die Regularisierung von Menschen ohne geregelten Aufenthaltsstatus auszuarbeiten.¹⁵²

- Welche Massnahmen sind vorgesehen, um sicherzustellen, dass alle Kinder unabhängig von ihrem Rechtsstatus effektiv Zugang zu Kinderschutzmassnahmen haben?
- Welche Massnahmen sind vorgesehen, damit Jugendliche ohne geregelten Aufenthaltsstatus ohne Diskriminierung eine Schul- und Berufsbildung absolvieren können?

9.2 Administrative Inhaftierung von Minderjährigen im Migrationsbereich

9.2.1 Administrative Inhaftierung Jugendlicher über 15 Jahren

Das Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer (AuG) legt fest, dass Minderjährige ab 15 Jahren bis zu 12 Monate in Administrativhaft genommen werden können.¹⁵³ Alternative, weniger einschneidende und verhältnismässige Massnahmen sind im Ausländergesetz nicht vorgesehen. Im Zeitraum von 2011 bis 2014 wurden rund 72 Jugendliche zwischen 15 und 17 Jahren inhaftiert, wobei es sich in zwei von drei Fällen um MNA handelte.¹⁵⁴ Diese Gesetzgebung und Praxis steht in eklatantem Widerspruch zu Art. 37 UN-KRK. Die Inhaftierung von Kindern hat irreversible schädigende Auswirkungen auf ihre psychische und physische Gesundheit und verschärft ihre Verletzlichkeit.

¹⁴⁸ Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (1991): [Empfehlungen zur Schulung der fremdsprachigen Kinder](#).

¹⁴⁹ Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit NR (2018): [Motion 18.3005](#), «Für eine kohärente Gesetzgebung zu Sans-Papiers», und Fraktion der Schweizerischen Volkspartei (2018): [Motion 18.3421](#), «Für eine kohärente Praxis bei illegalen Einwanderern (Sans-Papiers)».

¹⁵⁰ Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 142.201), [Art. 30a](#).

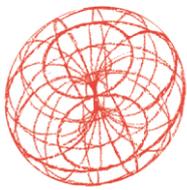
¹⁵¹ Vgl. [Webseite der Eidgenössischen Migrationskommission EKM: Zugang zu Berufslehre](#), (zuletzt abgerufen am 26.07.2018).

¹⁵² Staatspolitische Kommission NR (2018): [Postulat 18.3381](#), «Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers».

Vgl. progressiver Ansatz im Kanton Genf [«Opération Papyrus»](#).

¹⁵³ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AuG, SR 142.20), [Art. 79 Abs. 2](#) und [Art. 80 Abs. 4](#).

¹⁵⁴ [Administrativhaft im Asylbereich](#). Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 1. November 2017, S. 35.



9.2.2 Administrative Inhaftierung von Kindern unter 15 Jahren

Die Inhaftierung von Eltern mit Kindern aufgrund ihres Aufenthaltsstatus kann zur Folge haben, dass auch Kinder unter 15 Jahren inhaftiert werden oder aber von ihren Eltern getrennt und in einem Heim untergebracht werden.¹⁵⁵ Ein Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats zeigte kürzlich auf, dass im Zeitraum von 2011 bis 2014 rund 200 Minderjährige inhaftiert wurden, davon war die Mehrheit noch keine 15 Jahre alt und vermutlich im Familienbund inhaftiert. Gemäss der schweizerischen Gesetzgebung ist diese Inhaftierung verboten.¹⁵⁶ Der Bundesrat hat festgehalten, dass die rechtliche Grundlage für eine solche Unterbringung ungenügend ist. und das Staatssekretariat für Migration die Kantone deshalb anweisen wird, für den Vollzug der Wegweisungen von Familien alternative Möglichkeiten zu prüfen.¹⁵⁷

Ausserdem ist die getrennte Unterbringung der Jugendlichen von Erwachsenen im administrativen Freiheitsentzug auch im Asylbereich nach wie vor nicht in allen Kantonen umgesetzt.¹⁵⁸

- Welche alternativen Massnahmen zum administrativen Freiheitsentzug werden getroffen, damit keine Kinder mehr in Zusammenhang mit ihrem Migrationsstatus oder dem ihrer Eltern inhaftiert werden?

9.3 Jugendstrafrechtspflege

9.3.1 Trennung der Kinder von Erwachsenen im Freiheitsentzug

Das neue Jugendstrafgesetz von 2003 legt fest, dass Jugendliche im Strafvollzug räumlich getrennt von Erwachsenen untergebracht werden müssen.¹⁵⁹ Dies gilt auch für die Untersuchungshaft.¹⁶⁰ Die zehnjährige Frist, welche den Kantonen für die Umsetzung der getrennten Unterbringung im Strafvollzug eingeräumt wurde, ist Ende 2016 abgelaufen.¹⁶¹ Die Trennung ist aktuell noch nicht in allen Institutionen

¹⁵⁵ Vgl. Bundesgericht (2017): [Urteil 2C_1052/2016 und 2C_1053/2016](#) vom 26. April 2017: Kanton Zug: Aufgrund der administrativen Inhaftierung der Eltern platzierten die kantonalen Behörden die Kinder der Familie in einem Kinderheim. Laut Bundesgericht ist dies ein Eingriff in das Familienleben und darf nur als ultima ratio angeordnet werden. Die Behörden hätten eine alternative Unterbringung prüfen müssen.

¹⁵⁶ Terre des hommes (2018): [Bestandesaufnahme zur Administrativhaft von minderjährigen MigrantInnen in der Schweiz](#), S.29 und Kapitel «Illegale Inhaftierung von Minderjährigen unter 15 Jahren», S.79-80.

¹⁵⁷ Bundesrat (2018): [Medienmitteilung: Bundesrat nimmt Stellung zu den Empfehlungen der GPK-N zur Administrativhaft im Asylbereich](#).

¹⁵⁸ Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2016): Bericht zur ausländerrechtlichen Administrativhaft im Flughafengefängnis Zürich.

Bericht der GPK des Nationalrates (2018): [Administrativhaft im Asylbereich](#), S. 13 ff.

¹⁵⁹ Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht (JStG; SR 311.1), [Art. 15 Abs. 1](#) und [Art. 27 Abs. 2](#).

¹⁶⁰ Schweizerischer Jugendstrafprozessordnung (JStPO; SR 312.1), [Art. 28 Abs. 1](#).

¹⁶¹ Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht (JStG; SR 311.1), [Art. 48](#).



gewährleistet.¹⁶² Der Bund plant nun eine Bestandsaufnahme der Umsetzung in den Kantonen, um darüber zu entscheiden, ob der Vorbehalt zu Artikel 37c der KRK aufgehoben werden kann (vgl. Kapitel 2.1).¹⁶³

Auch bei der Polizeihaft ist die Trennung nicht überall gewährleistet: So wurden im Kanton Zürich zwischen 2013 und 2015 über 2000 Kinder und Jugendliche im provisorischen Polizeigefängnis für Erwachsene untergebracht.¹⁶⁴

- Wie ist der Stand der Umsetzung der Trennung von Jugendlichen und Erwachsenen im Freiheitsentzug vor und nach der Verurteilung und in Polizeigewahrsam (provisorische Haft) in den Kantonen?

9.3.2 Provisorische Inhaftierung von Minderjährigen

Gemäss der Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (JStPO) kann die Untersuchungsbehörde einerseits die Untersuchungshaft in «Ausnahmefällen und nach Prüfung sämtlicher Möglichkeiten und Ersatzmassnahmen» anordnen.¹⁶⁵ Das Gesetz legt jedoch keine Altersgrenze für eine solche Inhaftierung fest. Andererseits sieht das Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht vor, dass eine Inhaftierung nach dem Prozess nur für Jugendliche ab 15 Jahren (zum Zeitpunkt der Begehung einer Straftat) möglich ist.¹⁶⁶ Im Jahr 2016 beurteilte das Bundesgericht den Fall eines rumänischen Kindes im Alter von zwölf Jahren, das vom Genfer Gericht für 30 Tage in Untersuchungshaft genommen wurde, als rechtmässig.¹⁶⁷ Damit wurden laut Experten die Jugendgerichtsbarkeit ignoriert und die Rechte des Kindes verletzt.¹⁶⁸

- Welche Massnahmen wird die Schweiz ergreifen, um die Gesetzeslücke zum Verbot der Inhaftierung von Minderjährigen im Strafverfahren zu schließen?

¹⁶² Beispielsweise wurde die für Jugendliche konzipierte Vollzugsanstalt Etablissement de détention pour mineurs et jeunes adultes «Aux Léchaïres» im Kanton Waadt kürzlich auch für junge Erwachsene von 18 bis 22 Jahren geöffnet. Vgl. [Etablissements pénitentiaires, EDM «Aux Léchaïres»](#).

¹⁶³ Bundesrat (2018): [Massnahmen zum Schliessen von Lücken bei der Umsetzung der Kinderrechtskonvention](#).

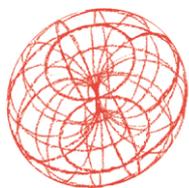
¹⁶⁴ Vgl. [Artikel im Tages-Anzeiger vom 23.02.2017: Die Elfjährigen im Erwachsenen-Gefängnis](#).

¹⁶⁵ Schweizerischer Jugendstrafprozessordnung (JStPO; SR 312.1), [Art. 26](#) und [27 Abs. 1](#).

¹⁶⁶ Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht (JStG; SR 311.1), [Art. 25](#).

¹⁶⁷ Bundesgericht (2016): [Urteil 6B 1026/2015](#) vom 11. Oktober 2016.

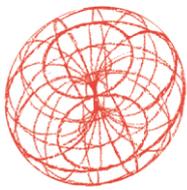
¹⁶⁸ Nicolas Queloz (2016): [Détection des mineurs: le Tribunal fédéral ne protège pas les droits de l'enfant](#), Le Temps, 13.12.2016.



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

Der vorliegende Input wird von den Mitgliederorganisationen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz getragen:

- a:primo
- ATD Vierte Welt
- Avenir Social
- Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not
- CURAVIVA Schweiz. Fachbereich Kinder und Jugendliche mit besonderen Bedürfnissen
- Dachverband Offene Kinder- und Jugendarbeit Schweiz DOJ
- Défense des Enfants International (DEI), Section Suisse
- Fondation Missing Children Switzerland
- Humanrights.ch
- Institut International des Droits de l'enfant (IDE)
- Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfe (FICE)
- Internationaler Sozialdienst - Schweiz (SSI Schweiz)
- Integras Fachverband Sozial- und Sonderpädagogik
- Jacobs Foundation
- Juris Conseil Junior
- Kinderanwaltschaft Schweiz
- Kinderbüro Basel
- Kinderlobby Schweiz
- Kindernothilfe Schweiz
- Kind & Spital | Schweizerischer Verein für die Rechte von Kindern und Jugendlichen im Gesundheitswesen
- Kinderkrebshilfe Schweiz
- Kinderschutz Schweiz
- Kovive
- Limita, Fachstelle zur Prävention sexueller Ausbeutung
- Marie Meierhofer Institut für das Kind
- MADEP-ACE Romand
- MOJUGA - Stiftung für Kinder und Jugendförderung
- Netzwerk Bildung und Familie
- Ombudsstelle Kinderrechte (OMKI)
- One Laptop per Child Switzerland (OLPC)
- Pfadibewegung Schweiz (PBS)
- Pflege- und Adoptivkinder Schweiz
- Pro Juventute
- Save the Children Schweiz/Suisse/Svizzera
- Schlupfhuus Zürich
- Schulsozialarbeitsverband (SSAV)
- Schweizer Kinderhilfswerk Kovive
- Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV)
- Schweizerischer Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD)
- Schweizerische Vereinigung der Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände (SVBB)
- Stiftung Kinderdorf Pestalozzi



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

- Stiftung Pro UKBB
- Terre des hommes – Kinderhilfe
- Terre des hommes Schweiz
- Terre des hommes Suisse
- Transgender Network Switzerland
- Verband Heilpädagogischer Dienste Schweiz
- Verein Espoir
- Vereinigung Cerebral Schweiz
- Verein Kinderrechte Ostschweiz
- Zwischengeschlecht.org

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz dankt folgenden Organisationen für die fachliche Unterstützung:

- Allianz für die Rechte der Migrantenkinder (ADEM)
- Caritas Schweiz
- Inclusion Handicap
- Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz
- Terre des femmes Schweiz