

**ERSTER BERICHT DER
SCHWEIZERISCHEN REGIERUNG
ZUR UMSETZUNG DES
ÜBEREINKOMMENS ÜBER DIE RECHTE DES KINDES**

Originaltext: deutsch und französisch

Bern, 1. November 2000

**ERSTER BERICHT DER
SCHWEIZERISCHEN REGIERUNG
ZUR UMSETZUNG DER
KINDERRECHTSKONVENTION**

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITUNG.....	5
ALLGEMEINE STATISTISCHE ANGABEN	6
I. ALLGEMEINE UMSETZUNGSMASSNAHMEN.....	7
A. <i>Übereinstimmung der schweizerischen Rechtsordnung mit den Verpflichtungen der Kinderrechtskonvention</i>	<i>7</i>
B. <i>Massnahmen im Sinne von Art. 4 der Kinderrechtskonvention.....</i>	<i>8</i>
C. <i>Stellung der Kinderrechtskonvention im Landesrecht.....</i>	<i>9</i>
D. <i>Bestehende Mechanismen, um die Durchsetzung der Kinderrechtskonvention sicherzustellen, die Kinderpolitik zu koordinieren und die erzielten Fortschritte weiterzuverfolgen (Art. 41 KK).....</i>	<i>9</i>
E. <i>Massnahmen zur Verbreitung der Grundsätze und Bestimmungen der Kinderrechtskonvention (Art. 42 KK).....</i>	<i>11</i>
F. <i>Bekanntmachung der Berichte (Art. 44 Abs. 6 KK).....</i>	<i>14</i>
G. <i>Internationale Zusammenarbeit.....</i>	<i>16</i>
II. DEFINITION DES KINDES	19
A. <i>Der Begriff des Kindes nach schweizerischem Recht.....</i>	<i>19</i>
B. <i>Die Altersgrenze des Kindes zur Ausübung seiner Rechte und Pflichten.....</i>	<i>19</i>
III. ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE	23
A. <i>Das Diskriminierungsverbot (Art. 2 KK).....</i>	<i>23</i>
B. <i>Das übergeordnete Wohl des Kindes (Art. 3 KK).....</i>	<i>27</i>
C. <i>Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung (Art. 6 KK).....</i>	<i>29</i>
D. <i>Achtung vor der Meinung des Kindes (Art. 12 KK).....</i>	<i>34</i>
IV. FREIHEITEN UND BÜRGERLICHE RECHTE.....	41
A. <i>Name und Staatsangehörigkeit (Art. 7 KK).....</i>	<i>41</i>

B.	<i>Bewahrung der Identität (Art. 8 KK)</i>	42
C.	<i>Das Recht auf freie Meinungsäusserung (Art. 13 KK)</i>	43
D.	<i>Zugang zu angemessenen Informationen (Art. 17 KK)</i>	45
E.	<i>Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 14 KK)</i>	50
F.	<i>Versammlungsfreiheit (Art. 15 KK)</i>	54
G.	<i>Schutz des Privatlebens (Art. 16 KK)</i>	55
H.	<i>Das Recht, nicht der Folter oder anderen grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Strafen oder Behandlungen ausgesetzt zu werden (Art. 37 lit. a KK)</i>	57
V.	FAMILIE UND ERSATZSCHUTZ	59
A.	<i>Elternführung (Art. 5 KK)</i>	59
B.	<i>Die Verantwortung der Eltern (Art. 18 Abs. 1 und 2 KK)</i>	61
C.	<i>Trennung von den Eltern (Art. 9 KK)</i>	67
D.	<i>Familienzusammenführung (Art. 10 KK)</i>	71
E.	<i>Rechtswidriges Verbringen und rechtswidrige Nichtrückgabe (Art. 11 KK)</i>	81
F.	<i>Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen (Art. 27 Abs. 4 KK)</i>	83
G.	<i>Aus der Familie herausgelöste Kinder (Art. 20 KK)</i>	84
H.	<i>Adoption (Art. 21 KK)</i>	86
I.	<i>Regelmässige Überprüfung der Unterbringung (Art. 25 KK)</i>	93
J.	<i>Vernachlässigung, Ausbeutung und Misshandlungen (Art. 19 KK), physische und psychologische Genesung und soziale Wiedereingliederung (Art. 39 KK)</i>	93
VI.	GESUNDHEIT UND WOHLBEFINDEN	102
A.	<i>Behinderte Kinder (Art. 23 KK)</i>	102
B.	<i>Gesundheit und Gesundheitsdienste (Art. 24 KK)</i>	106
C.	<i>Soziale Sicherheit und Kinderbetreuungsdienste (Art. 26 und 18 Abs. 3 KK)</i>	118
D.	<i>Lebensstandard (Art. 27 Abs. 1 – 3 KK)</i>	123
VII.	BILDUNG , FREIZEIT SOWIE ERHOLUNG UND KULTURELLE AKTIVITÄTEN	127
A.	<i>Ausbildung, einschliesslich Berufsausbildung und -beratung (Art. 28 KK)</i>	127
B.	<i>Bildungsziele (Art. 29 KK)</i>	144
C.	<i>Freizeit, Erholung und kulturelle Aktivitäten (Art. 31 KK)</i>	145
VIII.	SPEZIELLE SCHUTZMASSNAHMEN	151
A.	<i>Kinder in Notlagen (Art. 22, 38, 39 KK)</i>	151
B.	<i>Kinder im Konflikt mit dem Gesetz (Art. 40, 37, 39 KK)</i>	161
C.	<i>Die Ausbeutung von Kindern, ihre körperliche und geistige Wiedereingliederung und Sozialisierung (Art. 32, 33, 34, 35 und 36 KK)</i>	169
D.	<i>Kinder von Minderheiten (Art. 30 KK)</i>	186

IX.	SCHLUSSFOLGERUNG.....	191
	BEILAGEN	192
A.	<i>Elemente einer schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik, Eidgenössisches Departement des Innern, Bern 3. Juli 2000.....</i>	<i>192</i>
B.	<i>Rechtsgrundlagen.....</i>	<i>192</i>
C.	<i>Statistische Angaben</i>	<i>193</i>
D.	<i>Verzeichnis der wichtigsten Abkürzungen</i>	<i>193</i>

EINLEITUNG

1. Der Bundesrat beehrt sich, dem UNO-Ausschuss für die Rechte des Kindes (nachstehend «der Ausschuss») den ersten Bericht der Schweiz vorzulegen, der gemäss Art. 44 Abs. 1 lit. a des Übereinkommens von 1989 über die Rechte des Kindes¹, nachstehend «die Kinderrechtskonvention» (KK), erarbeitet wurde. Dieser Bericht ist zusammen mit dem Basisdokument zu lesen, das den ersten Teil der Berichte der Schweiz darstellt (HRI/CORE/1/Add.29/Rev. 1) sowie den dazugehörigen Beilagen. Er berücksichtigt grundsätzlich den Stand der Gesetzgebung bis zum 1. November 2000.

2. Bezüglich der Beilagen verweist die schweizerische Regierung namentlich auf das den ersten Bericht der Schweiz ergänzende Separatum "Elemente einer schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik". Die Berichterstattung ist zugleich Anlass gewesen, sich vertieft mit der Lage der Kinder und Jugendlichen in der Schweiz auseinanderzusetzen, das bisher Geleistete in der Kinder- und Jugendpolitik vor dem Hintergrund der Konvention darzustellen wie auch bisherige Lücken offen zu legen. Diese Grundlageninformationen sollen der Schweiz auch als Arbeitsinstrument für verstärkte Anstrengungen in der künftigen Kinder- und Jugendpolitik dienen.

3. Der vorliegende Bericht beschreibt die in der Schweiz geltenden gesetzlichen, administrativen, gerichtlichen oder anderen Massnahmen in bezug auf die in der Konvention garantierten Rechte. Dabei versucht der Bericht, ein Bild der tatsächlichen Situation im Bereich des Schutzes der Rechte des Kindes zu vermitteln, das über die blosser Beschreibung der Rechtsordnung und der Gesetzgebung hinausgeht. Die detaillierte Berichterstattung zu den Konventionsbestimmungen hält sich sowohl inhaltlich als auch bezüglich der Form und der Gliederung an die vom Kinderrechtsausschuss herausgegebenen Richtlinien zur Erstellung der Staatenberichte zur Kinderrechtskonvention (CRC/C/5 vom 15. Oktober 1991 und CRC/C/58 vom 11. Oktober 1996). Aufgrund der föderalistischen Struktur der Schweiz, welche den 26 souveränen Kantonen, die zusammen den Bundesstaat bilden, weite Kompetenzen einräumt, sind gewisse Informationen in diesem Bericht in Form von allgemeinen, auf die Gesamtheit des schweizerischen Staatsgebiets anwendbaren Regeln zusammengefasst. Verweise auf einschlägige kantonale Regelungen wurden in diesen Bericht integriert, wenn es für nötig befunden wurde.

4. Der Bundesrat hofft, dass der vorliegende erste Bericht den Erwartungen des UNO-Ausschusses für die Rechte des Kindes entspricht und seine Prüfung Gelegenheit für einen fruchtbaren Dialog bieten wird.

5. Der vorliegende Bericht wurde am 1. November 2000 vom Bundesrat gutgeheissen. Er wird auf deutsch, französisch und italienisch veröffentlicht, um einem breiten Publikum zugänglich gemacht zu werden. Eine Zusammenfassung des Berichts wurde ebenfalls verfasst, um die in der Kinderrechtskonvention enthaltenen Grundsätze so weit wie möglich zu verbreiten und ihre Umsetzung in der Schweiz zu gewährleisten.

¹ SR 0.107.

ALLGEMEINE STATISTISCHE ANGABEN

6. Ergänzend zum Basisdokument soll an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass nach den Angaben der letzten Volkszählung² die gesamte Wohnbevölkerung der Schweiz im Jahr 1990 6'873'687 Menschen betrug. Davon waren in jenem Jahr 1'399'011 Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren, das sind etwa 20% der Gesamtbevölkerung. 1980 betrug der Anteil der unter 18-Jährigen noch 24% und 1970 28% der in der Schweiz lebenden Bevölkerung.

7. Von den 1990 in der Schweiz lebenden 1'399'011 Kindern und Jugendlichen besaßen 1'132'942 die Schweizer Staatsangehörigkeit. Die meisten ausländischen Kinder waren italienische (78'157), jugoslawische (46'738), spanische (27'266), türkische (27'079) oder portugiesische (26'386) Staatsangehörige³.

8. 1990 lebten in der Schweiz insgesamt 717'395 Jungen (51.3%) und 681'616 Mädchen (48.7%). Auf 100 lebendgeborene Mädchen kamen 1997 105.1 Jungen. 1997 wurden in der Schweiz 59'117 Schweizer Kinder lebend geboren. Im gleichen Jahr kamen 21'467 Kinder mit ausländischer Staatsangehörigkeit zur Welt.

9. 63.6% der Kinder lebten 1990 in städtischen, 36.4% in ländlichen Gebieten. Die Kinder in der Schweiz sprachen 1990 folgende Landessprachen: 64.1% deutsch, 20.5% französisch, 6.3% italienisch und 0.5% rätoromanisch. 47.2% der Kinder gehörten 1990 dem römisch-katholischen, 37.9% dem protestantischen Glauben an⁴.

² Sämtliches statistisches Material an dieser Stelle stammt vom Bundesamt für Statistik.

³ Vgl. Statistik Nr. 1 in der Beilage.

⁴ Vgl. Statistik Nr. 2 in der Beilage (mit detaillierten Angaben zu weiteren Sprachen und Religionen).

I. ALLGEMEINE UMSETZUNGSMASSNAHMEN

A. Übereinstimmung der schweizerischen Rechtsordnung mit den Verpflichtungen der Kinderrechtskonvention

10. Der Einsatz der Schweiz zugunsten der Menschenrechte, der Demokratie und der Grundsätze des Rechtsstaates stellt eines ihrer fünf aussenpolitischen Ziele⁵ dar. Aus diesem Grund setzt sich die Schweiz besonders für einen besseren rechtlichen und tatsächlichen Schutz des Kindes, eines der schwächsten Glieder in der Gesellschaft, ein.

11. Auf nationaler Ebene gewährleisten sowohl die Bundesverfassung als auch zahlreiche Gesetzestexte die Rechte des Kindes in den unterschiedlichen Lebensbereichen. Auf internationaler Ebene sind die Rechte des Kindes in verschiedenen Instrumenten, denen auch die Schweiz beigetreten ist, verankert, wie beispielsweise – auf regionaler Ebene – in der Europäischen Menschenrechtskonvention und – auf universeller Ebene – in den UNO-Menschenrechtsübereinkommen, insbesondere im Übereinkommen über die Rechte des Kindes. Am 28. Juni 2000 hat die Schweiz auch das IAO-Übereinkommen No. 182 über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit ratifiziert.

12. Die schweizerische Rechtsordnung gewährleistet Kindern und Jugendlichen einen weit reichenden Schutz, der auch im Sinne des Übereinkommens ist. Beim Beitritt der Schweiz zu diesem Übereinkommen wurden jedoch einige Bereiche, die nicht vollständig mit dem Bundes- oder kantonalen Recht vereinbar waren, aufgezeigt. Das hat dazu geführt, dass in bezug auf fünf Bestimmungen (Art. 5, 7, 10 Abs. 1, 37 lit. c und 40 KK) Vorbehalte angebracht wurden.

13. Mehrmals hat die schweizerische Regierung den Wunsch geäussert, durch die notwendigen Gesetzesrevisionen die Voraussetzungen für einen baldigen Rückzug der Vorbehalte⁶ zu schaffen. Erst kürzlich hat sie ihren Standpunkt diesbezüglich dargelegt⁷. Die schweizerische Regierung hat für die Prüfung und Vorbereitung der notwendigen Änderungen des geltenden Rechts im Hinblick auf eine solche Aufhebung bereits wichtige Schritte unternommen. Das Parlament hat sich sowohl zu diesen Arbeiten als auch zur nachfolgenden Aufhebung der Vorbehalte zu äussern. Die Entwicklungen, die im Zusammenhang mit diesen Arbeiten stehen, werden weiter unten im Rahmen der Erwägungen über die entsprechenden Bestimmungen der Konvention dargelegt⁸.

⁵ Vgl. Bericht des Bundesrates vom 29. November über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren, BBl 1994 I 153, Kap. 412 (S.179).

⁶ BBl 1994 V 73 f.

⁷ Vgl. auch die Stellungnahme des Bundesrates vom 13. März 2000 auf die Motion Berberat, Nr. 99.3627, vom 22. Dezember 1999.

⁸ Vgl. die Kommentare zu Art. 5, 7, 10, 37 und 40 KK.

B. Massnahmen im Sinne von Art. 4 der Kinderrechtskonvention

14. Ganz allgemein setzt sich die Schweiz für eine bessere Umsetzung der internationalen Normen im nationalen Bereich ein. Wenn auch die schweizerische Rechtsordnung weitgehend mit der Kinderrechtskonvention übereinstimmt, bemühte sich die Schweiz dennoch darum, bedeutende legislative Änderungen vorzunehmen und verschiedene Initiativen auf die Beine zu stellen, um mit deren Hilfe den bestehenden Schutz noch zu verstärken, wobei sie sich direkt oder indirekt von der Kinderrechtskonvention leiten liess. Hier nur einige Beispiele:

- Die am 1. Januar 2000 in Kraft getretene neue Bundesverfassung enthält folgende Bestimmungen:
 - a) in dem den Grundrechten gewidmeten Teil eine ausdrückliche Bestimmung zum Schutz der Kinder und Jugendlichen (Art. 11);
 - b) zweimal werden Kinder und Jugendliche bei den Bestimmungen zu den Sozialzielen erwähnt (Art. 41 Abs. 1 lit. f und g);
 - c) eine Bestimmung über die Aufteilung der Kompetenzen zwischen dem Bund und den Kantonen, die den Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen in besonderem Masse Rechnung trägt (Art. 67);
 - d) schliesslich noch eine weitere Verfassungsbestimmung zur Rechtsstellung der Kinder: das Verbot, Menschen aufgrund ihres Alters zu diskriminieren (Art. 8 Abs. 2).
- Am 21. September 1998 wurde dem Parlament ein Entwurf zu einem Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht vorgelegt. Nach seiner Verabschiedung wird das Jugendstrafrecht durch ein spezifisches Gesetz reglementiert sein⁹. Dieses neue Gesetz würde es der Schweiz insbesondere erlauben, ihre Vorbehalte zu Art. 37 lit. c und 40 Abs.2 lit. b ii KK zurückzuziehen¹⁰.
- Eine Teilrevision der strafrechtlichen Normen über die Straftaten gegen die sexuelle Integrität befindet sich derzeit in Vorbereitung. Sie soll die Verjährungsfristen bei Sexualdelikten an Kindern verlängern und den blossen Besitz von Kinderpornographie strafbar machen.
- Ein Teil des Opferhilfegesetzes befindet sich derzeit in Revision, um die Stellung minderjähriger Opfer von Straftaten gegen die sexuelle Integrität im Strafverfahren zu verbessern und ihnen während des ganzen Verfahrens beizustehen, um die negativen Auswirkungen eines solchen Verfahrens auf ihr seelisches Gleichgewicht zu mildern.
- Das total revidierte Asylgesetz und die Asylverordnung 1 – die beide am 1. Oktober 1999 in Kraft getreten sind – verbessern die Stellung von Minderjährigen im Asylverfahren.
- Das neue Scheidungsrecht und das revidierte Kindschaftsrecht, welche am 1. Januar 2000 in Kraft getreten sind, enthalten einerseits wichtige materielle Neuerungen im Interesse des Kindes, und andererseits wird die verfahrensrechtliche Stellung des Kindes im Rahmen familienrechtlicher Angelegenheiten merklich verbessert.

⁹ Ausführlicher zum neuen Jugendstrafrecht, vgl. weiter unten die Ausführungen zu Art. 40 KK.

¹⁰ Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes sowie zu einem Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht vom 21. September 1998, BBl 1998 179.

- Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) hat eine vertiefte Analyse der nationalen Kinder- und Jugendpolitik vorgenommen. In der Beilage befindet sich ein Überblick dieser Analyse und der sich aus ihr ergebenden Perspektiven.
- In Zusammenarbeit mit dem schweizerischen Komitee für die UNICEF, hat das EDI viel über das Thema Ombudsarbeit für Kinder nachgedacht¹¹.

C. Stellung der Kinderrechtskonvention im Landesrecht

15. Die Schweiz gehört zu den Staaten mit monistischer Tradition, d.h. ein vom Bundesrat ratifizierter internationaler Vertrag – zu denen auch die Kinderrechtskonvention zählt - wird bei Inkrafttreten integraler Bestandteil der schweizerischen Rechtsordnung, ohne dass dieser durch die Annahme eines speziellen Gesetzes in die interne Rechtsordnung umgesetzt werden muss.

16. Somit ist es möglich, vom Tage des Inkrafttretens eines internationalen Vertrages, die daraus ableitbaren Rechte gegenüber den Schweizer Behörden in dem Masse geltend zu machen, als diese vertraglichen Bestimmungen direkt anwendbar sind. Eine Bestimmung ist für die Bürgerinnen und Bürger in dem Masse direkt anwendbar, als sie – im Gesamtzusammenhang sowie im Lichte von Gegenstand und Zweck des Übereinkommens betrachtet – voraussetzungslos und genügend bestimmt ist, um eine unmittelbare Wirkung zu erzielen, auf einen konkreten Sachverhalt angewendet zu werden und um eine Grundlage für eine Entscheidung bilden zu können¹².

D. Bestehende Mechanismen, um die Durchsetzung der Kinderrechtskonvention sicherzustellen, die Kinderpolitik zu koordinieren und die erzielten Fortschritte weiterzuverfolgen (Art. 41 KK)

17. In die Umsetzung der Kinderrechtskonvention sind sowohl auf Bundes- wie auch auf Kantonsebene zahlreiche Mechanismen involviert. Diese beiden Zuständigkeitsebenen ergeben sich aus dem föderalistischen System der Schweiz. Die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen erfolgt nach dem Enumerationsprinzip: Dem Bund fallen nur diejenigen Kompetenzen zu, die ihm durch die Bundesverfassung ausdrücklich zugewiesen werden. Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist. Sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.

18. Das bedeutet, dass ein grosser Teil der Kinder- und Jugendpolitik in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fällt; dazu gehören namentlich die Schulpflicht, der Strafvollzug, gewisse Bereiche der Gesundheitspolitik, die Förderung der Kultur und

¹¹ In Zusammenarbeit mit dem EDI hat das schweizerische Komitee für die UNICEF am 5. Februar 1999 ein Kolloquium zum Thema der Ombudsarbeit für Kinder veranstaltet.

¹² Vgl. HRI/CORE/1/add.29/Rev. 1, Ziff. 79. Vgl. ebenfalls BGE 112 Ib 184, 120 Ia 1 und 124 IV 23.

wichtige Teile der Sozialpolitik (insbesondere die Unterbringung der Kinder ausserhalb ihrer Familien).

19. Aus dieser Aufteilung der Kompetenzen ergibt sich, dass auf Bundesebene mehrere Ämter mit Kinderfragen der nationalen Ebene betraut sind:

- das Bundesamt für Sozialversicherung im EDI für Fragen der Sozialversicherungen und gewisse Koordinierungsfunktionen auf dem Gebiet des Kinderschutzes (Zentralstelle für Familienfragen);
- das Bundesamt für Gesundheit im EDI für alle Probleme im Zusammenhang mit Aids und Drogen,
- das Bundesamt für Kultur im EDI, das sich besonders mit Jugendfragen befasst,
- das Bundesamt für Erziehung und Wissenschaft im EDI und das Bundesamt für Berufsausbildung und Technologie im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD) für Fragen zu Schule und Ausbildung auf Bundesebene,
- die Bundesämter für Justiz, für Polizeiwesen, für Ausländerfragen und für Flüchtlinge im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) für Eherecht, Familienrecht, Scheidungsrecht, Adoptionsrecht, Vormundschaftsrecht sowie für das Staatsangehörigkeitsrecht, für die Unterbringung von Kindern, für Flüchtlingskinder, für den Familiennachzug, den Handel mit Kindern, die Kindesentführung, Verstösse gegen die sexuelle Integrität, Inzest, Sextourismus und Hilfe an die Opfer von Straftaten,
- das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann im EDI insbesondere für die Gewalt in Ehe und Familie, sexuellen Missbrauch und Sextourismus, und für die Förderung junger Frauen bei der Ausbildung in technischen und wissenschaftlichen Berufen,
- die Eidgenössische Sportschule in Magglingen im Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) für sportliche Betätigungen und das Programm "Jugend und Sport",
- das Staatssekretariat für Wirtschaft im EVD für Kinderarbeit und Arbeitslosenversicherung.

20. Die folgenden Bundesämter beschäftigen sich mit Kinderfragen auf der internationalen Ebene:

- die Direktion für Völkerrecht des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) für das Abfassen der Berichte über die vorliegende Konvention. Die Direktion für Völkerrecht hat - zusammen mit der politischen Abteilung für Menschenrechts- und humanitäre Politik desselben Departements - die Aufgabe, in Zusammenarbeit mit den anderen Staaten, den verschiedenen internationalen - universellen und regionalen - Organen und den Organisationen der Zivilgesellschaft, die Rechte des Kindes auf internationaler Ebene zu fördern und zu schützen.
- Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit im EDA für die Hilfe an Entwicklungsländer unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Kinder.

21. An dieser Stelle sei erwähnt, dass die Erarbeitung des vorliegenden Berichts nicht nur Gelegenheit geboten hat, die verschiedenen zur Gewährleistung der Anwendung der Kinderrechtskonvention getroffenen Massnahmen gesamthaft zu überprüfen. Darüber hinaus

trugen die Arbeiten am Bericht auch zu einer besseren Koordination und Vernetzung der im Bereich der Kinderrechte tätigen Amtstellen bei.

E. Massnahmen zur Verbreitung der Grundsätze und Bestimmungen der Kinderrechtskonvention (Art. 42 KK)

22. Die Schweiz ist davon überzeugt, dass die Bekanntmachung der Grundsätze und Bestimmungen der Kinderrechtskonvention auf nationaler Ebene eine breit abgestützte und vielfältige Öffentlichkeitsarbeit voraussetzt. Es ist ferner unerlässlich herauszufinden, mit welchen Mitteln die Kinder und Jugendlichen am besten erreicht werden können. Dazu lässt sich sagen, dass in der Schweiz die Verantwortlichen ganz allgemein bereit sind, Kampagnen nicht nur für die Jugend, sondern auch mit der Jugend zu veranstalten.

23. Zu diesem Zweck sind bereits Aktionen auf ganz unterschiedlichen Ebenen und unter Benutzung aller möglichen Kommunikationskanäle durchgeführt worden.

a) Das Beitrittsverfahren der Schweiz zur Kinderrechtskonvention hat es der öffentlichen Meinung gestattet, sich mit ihren Grundsätzen vertraut zu machen. Dies verdanken wir den ausführlichen parlamentarischen Debatten, die der Ratifizierung vorausgingen, und ihrer Mediatisierung.

b) Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens auf Bundesebene verweist der Bundesrat bei Arbeiten, die den Anwendungsbereich der Kinderrechtskonvention berühren, systematisch auf dieselbe. Dies soll einerseits eine konventionskonforme Gesetzgebung gewährleisten und andererseits dazu beitragen, dass im Parlament, in der Verwaltung und bei den Gerichten die Grundgedanken der Konvention zu einem selbstverständlichen Inhalt der Arbeiten werden.

c) Am Tag der Rechte des Kindes¹³ (alljährlich am 20. November) und am Schweizerischen Elternbildungstag (alljährlich der zweite Samstag im September) finden besondere Veranstaltungen statt. Diese stellen eine ideale Plattform dar, um die Grundsätze und den Inhalt der Kinderrechtskonvention einem breiten Publikum nahe zu bringen. Sie bieten ebenfalls Gelegenheit dazu, bestimmte Themen zu erörtern, welche Kinder besonders beschäftigen.

d) Durch Finanzhilfen unterstützt der Bund Nichtregierungsorganisationen (NGO), welche die verschiedensten Aktivitäten oder Veranstaltungen organisieren, um die Aufmerksamkeit auf die Anliegen und die Rechte der Kinder zu lenken. Zu nennen sind hier beispielsweise:

- die *Kinderlobby Schweiz* und die *Schweizerische Kindernachrichtenagentur*, welche Beiträge für ihre konkreten Umsetzungsarbeiten der Kinderrechtskonvention erhalten haben;
- die Stiftung *Bildung und Entwicklung*;

¹³ Auf Initiative der Kinderlobby Schweiz wurde seit 1993 der 20. November in der Schweiz zum Tag des Kindes erklärt, dies zum Gedenken an den 20. November 1959 (an diesem Tage hatte die UNO-Generalversammlung eine Erklärung angenommen, die zehn wichtige Kinderrechte proklamierte) und an den 20. November 1989 (an diesem Tage nahm die UNO-Generalversammlung die Kinderrechtskonvention an).

- das *Centre de conseil et d'appui pour les jeunes en matière de droits de l'homme* (CODAP);
- das *Centre international de formation à l'enseignement des droits de l'homme et de la paix* (CIFEDHOP);
- die *Défense des enfants international* (DEI) – Sektion Schweiz ;
- das *schweizerische Komitee für die UNICEF*;
- die *Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände* (SAJV).

Die jährlich ein- bis zweimal stattfindenden Informationstreffen zwischen Bundesverwaltung und NGO stärken überdies die Zusammenarbeit zwischen diesen Mitwirkenden im Bereich des Kindesschutzes. Ein Beispiel der Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und NGO ist die am 5. Februar 1999 durchgeführte Tagung "Ombudsarbeit für Kinder und Jugendliche".

e) Die Schweiz hat ferner auch folgende konkrete Projekte finanziert, z.B.:

- einen Wettbewerb für die Schülerinnen und Schüler der schweizerischen Primar- und Sekundarschulen, der 1998 in Zusammenarbeit mit dem schweizerischen UNICEF-Komitee zum Thema ihrer Rechte und zur Lage der Rechte des Kindes in der Welt veranstaltet wurde. Jede Klasse legte ihre Vorstellung zu diesem Thema vor, indem sie eine Fahne malte. Gleichzeitig wurden die zahlreichen, an diesem Wettbewerb teilnehmenden Schulen ermutigt, das Thema der Rechte des Kindes zum Gegenstand ihres Unterrichts und ihrer Diskussionen zu machen, um das Interesse und das Verständnis der Kinder zu wecken. Zur Schlussveranstaltung luden die Veranstalter die Schulkinder von zehn Klassen nach Bern ein, wo sie Gelegenheit hatten, mit Politikerinnen und Politikern über die Menschenrechte zu diskutieren, namentlich auch mit der Vorsteherin des EDI, Ruth Dreifuss, die damals Bundespräsidentin war. Die Fahne, die den ersten Preis erhielt, wurde 1999 auf einer Briefmarke der schweizerischen Post abgebildet; durch ihre weite Verbreitung hat es diese Aktion zahlreichen Schulkindern gestattet, über künstlerische Mittel und durch Diskussionen die Grundprinzipien der Konvention kennenzulernen und daran teilzunehmen.
- eine Studie über die Ausbildung im schweizerischen Schul- und Vorschulunterricht bezüglich der in den internationalen Instrumenten enthaltenen Menschenrechte. Dank dieser Studie weiss man nun, welche Bemühungen noch zu unternehmen sind, um die Verbreitung und Bekanntmachung der in der Kinderrechtskonvention enthaltenen Grundsätze zu verbessern.
- die im ausserschulischen Bereich von der Akademie für Menschenrechte bei Weiterbildungsinstitutionen, NGOs, Universitäten, Polizei, Medien sowie bei in der Entwicklungszusammenarbeit und im Sozialbereich tätigen Organisationen durchgeführten Umfrage zur Menschenrechtsbildung.

f) Die ausserparlamentarischen Kommissionen spielen auf dem Gebiet der Öffentlichkeitsarbeit ebenfalls eine wichtige Rolle. Diese vom Bund eingesetzten Gremien erfüllen für Regierung und Verwaltung öffentliche Aufgaben¹⁴. Folgende eidgenössische Kommissionen sind im Bereich der Umsetzung der Kinderrechtskonvention tätig: Ausländerkommission, Kommission für Flüchtlingsfragen, Kommission für Frauenfragen,

¹⁴ Art. 2 der Verordnung vom 3. Juni 1996 über die ausserparlamentarischen Kommissionen, Direktionsorgane und die Vertreter des Bundes (SR 172.31).

Kommission für Jugendfragen, Kommission gegen Rassismus und Koordinationskommission für Familienfragen. Die Tätigkeitsberichte dieser Kommissionen geben Einblick in die Arbeit, die sie auf dem Gebiet der Kinderpolitik leisten.

g) Die regelmässig erscheinenden Bulletins der verschiedenen Bundesämter sind ebenfalls ein gutes Mittel, um die Kinderrechtskonvention bekannt zu machen, denn sie erreichen einen grossen Adressatenkreis ausserhalb der Bundesverwaltung. Als Beispiel sei "Familienfragen" erwähnt, das Informationsbulletin der Zentralstelle für Familienfragen (Bundesamt für Sozialversicherung, EDI), das dreimal pro Jahr erscheint, oder "Schweiz global" (EDA), das 1998 den Schwerpunkt eines Heftes dem Thema Menschenrechte widmete.

h) Im Rahmen seines Vortragsdienstes bietet das EDA neben vielen anderen Themen das *Engagement der Schweiz für die Rechte des Kindes* an. Die Fachkräfte dieses Departements stellen auf Anfrage von Schulen, Verbänden und Institutionen diesen ihr Wissen zur Verfügung.

i) Im Jahre 1998 hat das EDA externe Fachleute damit beauftragt, geeignetes didaktisches Material zum Thema Kinderrechtskonvention auszuarbeiten. Anfang 1999 wurde das Material den Lehrpersonen (vor allem jenen, die in den schulpflichtigen Klassen unterrichten – also in den Primar- und Sekundarschulen) im Rahmen der Schweizer Lehrerinnen- und Lehrerzeitung zur Verfügung gestellt¹⁵.

j) In den Kantonen und Gemeinden spielen die Jugendkommissionen und die Jugendparlamente eine besonders wichtige Rolle. Sie stellen ausgezeichnete Kanäle dar, um die Rechte des Kindes bekannt zu machen und umzusetzen.

k) In der Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) sind die für das Erziehungswesen zuständigen kantonalen Exekutivorgane zusammengeschlossen. Auf nationaler Ebene nimmt sie die Organisations- und Koordinationsaufgaben im Erziehungs- und Bildungswesen wahr. Über das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft, das eng mit der EDK zusammenarbeitet, hat der Bund Kenntnis davon, wie die Kinderpolitik in den Schulen umgesetzt wird.

l) Die Anliegen und Grundprinzipien der Kinderrechte haben in der ganzen Schweiz Eingang in Schulgesetze, Verordnungen, Lehrpläne oder pädagogische Leitkonzepte gefunden. Ausserdem haben einige Kantone die Themen der Kinderrechtskonvention ausdrücklich in ihre Lehrpläne aufgenommen¹⁶, während andere diese im Unterricht (Geschichte, Staatskunde, Berufswahlvorbereitung usw.) oft im Zusammenhang mit der Erklärung der Menschenrechte erwähnen¹⁷.

¹⁵ Schweizer Lehrerinnen- und Lehrerzeitung (SLZ) 1999, Heft 1, S. 27-33.

¹⁶ Dies trifft namentlich für die Kantone Obwalden, Genf, Zürich, Freiburg und Tessin zu. Als Beispiel seien folgende Kantone erwähnt: Genf hat für die Volksschule passendes didaktisches Material ausgearbeitet, und mehrere Kapitel des Lehrbuchs für Staatskunde der Oberstufe „Education citoyenne“ sind der Kinderrechtskonvention gewidmet. Ferner wird der Wortlaut der Kinderrechtskonvention an alle Schülerinnen und Schüler der Oberstufe verteilt. Auch Freiburg stellt die Kinderrechtskonvention in seinem Lehrbuch für Staatskunde vor. Das Tessin informiert die Schülerinnen und Schüler mittels Broschüren und einer Wanderausstellung.

¹⁷ Namentlich die Kantone Zug, Thurgau, Schaffhausen, Ausserrhoden, St. Gallen, Basel-Landschaft, Uri, Basel-Stadt, Wallis und Jura.

m) Die Kinderrechtskonvention bildet ebenfalls Gegenstand von Ausbildungslehrgängen an Lehrerseminaren und Arbeiten an anderen Ausbildungsstätten (Elternbildung, Sozialinstitutionen). Die Anliegen der Kinderrechtskonvention bilden an allen Lehrerseminaren eine der Grundlagen der pädagogischen Ausbildung¹⁸.

n) In den Kantonen fanden breit angelegte Sensibilisierungskampagnen statt, um die Kinderrechtskonvention einer breiten Öffentlichkeit nahe zu bringen, insbesondere:

- in Luzern haben "Pro Juventute" und die "kinag" (Kindernachrichtenagentur) im Jahre 1995 Projekte für den Tag des Kindes ausgearbeitet und einen Kalender über die Rechte des Kindes herausgegeben;
- im Wallis hat das Universitätsinstitut Kurt Bösch die Konvention mit einer Broschüre und einer Ausstellung an die Öffentlichkeit getragen;
- in Genf wird der Tag des Kindes am 20. November immer mit Veranstaltungen für ein breites Publikum begangen;
- im Tessin zirkuliert die Wanderausstellung „Diritti dei bambini“, deren Aussage durch Broschüren und TV-Spots über die Rechte des Kindes verstärkt wird ;
- Basel macht auf die von einer privaten Trägerschaft organisierte Bildungsveranstaltung „Welt in Basel“ aufmerksam, welche die Themen der Kinderrechtskonvention aufnimmt.

Ansonsten werden in zahlreichen Kantonen lokale und private Initiativen ergriffen, um die Rechte des Kindes bekannt zu machen.

o) Die öffentlich-rechtlich organisierten elektronischen Medien zeigen ein grosses Interesse an Berichterstattungen über die Rechte des Kindes und an einer Zusammenarbeit mit den Verwaltungsstellen auf diesem Gebiet. Ein höchst interessantes Medium ist in dieser Beziehung das Internet. Younet¹⁹, der Non-Profit-Dachverband von mehreren in der Jugendarbeit tätigen Organisationen stellt auf dem Internet eine Plattform mit zahlreichen Informationen bereit. Damit will Younet eine Referenzadresse im Internet für alles sein, was die Jugend angeht. Younet wird vom Bundesamt für Kultur und von der Abteilung für Jugend, Familie und Prävention des Kantons Basel-Stadt finanziell unterstützt. Younet ist in französischer, deutscher und italienischer Sprache abrufbar.

F. Bekanntmachung der Berichte (Art. 44 Abs. 6 KK)

24. Die Direktion für Völkerrecht des EDA hat die Redaktionsarbeiten zum vorliegenden Bericht koordiniert. Zu diesem Zwecke führte sie den Vorsitz in einer interdepartementalen, hauptsächlich aus Vertretern der folgenden Dienststellen der Bundesverwaltung bestehenden Arbeitsgruppe:

¹⁸ St. Gallen, Graubünden, Zürich, Tessin, Jura und Solothurn haben die Kinderrechtskonvention ausdrücklich in ihre Lehrpläne aufgenommen. Mehrere Kantone erwähnen punktuelle Initiativen von Vereinigungen, Schulen oder Institutionen zum Thema der Kinderrechtskonvention. Im Kanton Tessin sind die Themen der Kinderrechtskonvention ins Programm der Elternschulung und Elternberatung aufgenommen worden. Im Kanton Solothurn werden alle im Bereich des Kinderschutzes tätigen Behörden und Institutionen auf die besonderen Anliegen der Konvention aufmerksam gemacht.

¹⁹ Internet: www.younet.ch.

- Bundesamt für die Gleichstellung von Frau und Mann;
- Bundesamt für Kultur;
- Bundesamt für Gesundheit;
- Bundesamt für Statistik;
- Bundesamt für Sozialversicherung;
- Bundesamt für Erziehung und Wissenschaft;
- Bundesamt für Justiz;
- Bundesamt für Polizeiwesen;
- Bundesamt für Ausländerfragen;
- Bundesamt für Flüchtlinge;
- Bundesamt für Sport;
- Staatssekretariat für Wirtschaft ;
- Abteilung für Menschenrechts- und humanitäre Politik.

25. Wie bereits weiter oben erwähnt, fällt ein beachtlicher Teil der Umsetzungsarbeiten zur Kinderrechtskonvention in die Kompetenz der Kantone. Mit Hilfe eines Fragebogens waren diese eng an der Ausarbeitung des vorliegenden Berichts beteiligt. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren hat die Antworten der Kantone gesammelt und zusammengefasst.

26. Ferner wurde eine breit angelegte Vernehmlassung bei allen involvierten Partnern durchgeführt: bei den Kantonen, den NGOs, der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen, der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen, der Eidgenössischen Kommission für Flüchtlinge, der Eidgenössischen Kommission für Jugendfragen und der Eidgenössischen Kommission gegen den Rassismus sowie bei zahlreichen anderen interessierten Kreisen. Alle konnten ihre Meinung zu diesem Bericht innerhalb einer Frist von 4 ½ Monaten einreichen.

27. Dabei gilt es zu bemerken, dass dieser Prozess aufgrund seines Ausmasses auch ein wichtiges Mittel darstellte, um die Grundsätze und Bestimmungen der Kinderrechtskonvention bei einem breiten Zielpublikum bekannt zu machen.

28. Der vorliegende Bericht wurde in den drei Amtssprachen der Eidgenossenschaft (deutsch, französisch und italienisch) abgefasst. Ein breites Publikum wird ihn daher in den drei genannten Sprachen konsultieren können. Ferner ist eine Sonderausgabe dieses Berichts (ebenfalls in drei Sprachen) vorgesehen, die auch die Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Ausschusses für die Rechte des Kindes enthalten soll²⁰.

29. Bleibt zu erwähnen, dass von diesem Bericht eine Zusammenfassung vorbereitet wurde, um eine möglichst weite Verbreitung der in der Kinderrechtskonvention enthaltenen Grundsätze und deren Umsetzung in unserem Land zu gewährleisten. Auch dieses – ebenfalls drei Landessprachen übersetzte – Dokument wird einem breiten Publikum zugänglich gemacht werden (Kantone, Verwaltungsstellen, NGOs, Medien, Universitäten, politische Parteien, Interessenkreise).

²⁰ Nach dem Modell des ersten Berichts der Schweiz über die Umsetzung des Internationalen Übereinkommens von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung.

G. Internationale Zusammenarbeit

30. Ganz allgemein ist die Schweiz bestrebt, ihre öffentliche Hilfe auf die armen Länder, Regionen und Bevölkerungen der Dritten Welt zu konzentrieren, wobei sie sich u.a. bestrebt ist, den Bedürfnissen der Kinder Rechnung zu tragen. Die Schweiz misst der menschlichen Dimension der Entwicklung und der sozialen Entwicklung eine ganz besondere Bedeutung bei. Sie verwirklicht diese Priorität, indem sie den Akzent auf die Förderung der menschlichen Seite, auf die ausgewogene Entwicklung zwischen Männern und Frauen, auf die Kraft der Menschen, ihr Schicksal in die eigene Hand zu nehmen (*empowerment*), und auf den Kampf gegen die Armut legt. Solche Ausrichtungen wirken sich positiv auf die Entwicklung von Kindern aus.

31. Vom Standpunkt der Kinderproblematik aus betrachtet, misst die Schweiz der Errichtung eines wirtschaftlichen und sozialen Rahmens, der die für die Entwicklung des Kindes günstige Umwelt schafft, eine grosse Bedeutung bei. So wird die Förderung der Kinder als Querschnittsthema angesehen, ebenso wie der Kampf gegen die Armut, die ausgeglichene Entwicklung zwischen Männern und Frauen sowie der Umweltschutz. Bei der Ausarbeitung der Programme wird den voraussehbaren Auswirkungen der Massnahmen auf die Situation der Kinder ganz besondere Aufmerksamkeit gewidmet.

32. In der Schweiz kümmert sich in erster Linie die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) im EDA um die Entwicklungszusammenarbeit.

1. Tätigkeiten auf bilateralem Gebiet

33. Auf bilateralem Gebiet unterstützt die Schweiz zahlreiche Projekte im Bereich des Erziehungs- und Gesundheitswesens (Gesundheit von Mutter und Kind, sowie des Ungeborenen), der landwirtschaftlichen Produktion (sie fördert die Ernährung und die Sicherheit der Nahrungsmittel), der Armutsbekämpfung und der Schaffung von bezahlten Arbeitsplätzen, alles Projekte, deren Auswirkungen den Kindern direkt zugute kommen.

34. Die Schweiz unterstützt ferner gezielte Aktionen zugunsten der Kinder über die schweizerischen Nichtregierungsorganisationen, insbesondere über Caritas, Enfants du monde, HEKS, Stiftung Kinderdorf Pestalozzi in Freiburg, Terre des Hommes Lausanne, Terre des hommes Suisse in Basel sowie Vivamos mejor (Gesamtbeiträge der DEZA an die schweizerischen NGOs = 124 Millionen CHF im Jahre 1997).

35. Als Beispiel sei schliesslich noch erwähnt, dass die Schweiz seit den achtziger Jahren ein Projekt in Bangladesh unterstützt, das den Titel trägt «Underprivileged Children's Educational Programme» (UCEP) (jährlicher Beitrag: 1,1 Millionen CHF).

2. Tätigkeiten auf multilateralem Gebiet

36. Auf multilateralem Gebiet unterstützt die Schweiz durch allgemeine Zuwendungen internationale Organisationen, die sich direkt oder indirekt aktiv für die Belange der Kinder einsetzen: UNICEF (17 Millionen CHF im Jahre 1998), UNAIDS²¹ (2.2 Millionen CHF im

²¹ Joint United Nations Programme on HIV/AIDS.

Jahre 1998), UNFPA²² (11 Millionen CHF im Jahre 1998), WHO (4.8 Millionen CHF), UNDP (54 Millionen CHF im Jahre 1998). Diese Zuwendungen wirken sich direkt oder indirekt auf das Wohl der Kinder in der ganzen Welt aus.

37. Indem die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit die UNICEF unterstützt (die Schweiz gehört zu den 12 bedeutendsten Spendern), deren wichtigstes Anliegen der Schutz und die Verteidigung der Rechte des Kindes sind, trägt sie direkt zur Verbesserung der Lage der Kinder bei. Die Schweiz unterstützt spezifische Programme der UNICEF (sowohl humanitärer als auch entwicklungstechnischer Natur) mit Beträgen in einer Grössenordnung von durchschnittlich 4 bis 5 Millionen Schweizer Franken pro Jahr. Im Jahre 1995 gründete die UNICEF einen Trust Fund für Frauen und kleine Mädchen, den "Global Fund for Women and the Girl Child". Dieser Fonds, der im Jahr 1995 über ein Budget von USD 3 Millionen verfügte, wird durch freiwillige Zuwendungen der Spender gespeist, namentlich von Dänemark, Kanada, den Niederlanden und der Schweiz. Die Schweiz hat im Jahre 1995 einen einmaligen Beitrag in Höhe von 900.000 CHF geleistet. Dieser Fonds hat namentlich folgende Hauptziele:

- Neubestimmung der Rollenverteilung in der Familie durch eine bessere Mitarbeit der Männer bei den Arbeiten und Pflichten der Familie, und
- Änderung der diskriminatorischen Haltung und gewisser Praktiken, die negative Auswirkungen auf das Überleben und die Entwicklung der Mädchen haben (frühe Eheschliessung, Verstümmelung der Genitalien, Tötung kleiner Mädchen und pränatale Selektion des Geschlechts des Kindes).

38. Die Schweiz hat ferner ein Programm der UNICEF zur Förderung der jungen Mädchen in Pakistan unterstützt.

3. Tätigkeiten auf humanitärem Gebiet

39. Bei bewaffneten Konflikten und Naturkatastrophen verlieren Kinder häufig ihre Familien und Verwandten und werden heimatlos oder Flüchtlinge in ihrem eigenen Lande. In der ersten Phase eines Konflikts besteht das Hauptziel der humanitären Hilfe darin, die Kinder zu schützen und ihnen durch den Zugang zu ärztlicher Betreuung, einer Unterkunft, Trinkwasser und Nahrung das Überleben zu gewährleisten. Nach Beendigung des Konflikts besteht die Hauptaufgabe darin, den Kindern die Wiedereingliederung in ihre Familien zu ermöglichen (*Tracing*): Suche nach den Eltern oder nahen Angehörigen, vorübergehende Eingliederung der Waisen in Zentren oder Gastfamilien.

40. Die Schweiz arbeitet eng mit dem HCR (Hochkommissariat für Flüchtlinge), dem IKRK (Internationales Komitee für das Rote Kreuz), dem World Food Programme (WFP) und UNICEF zusammen, um ihre Tätigkeiten mit den anderen auf humanitärem Gebiet aktiv tätigen Institutionen zu koordinieren.

41. Die humanitäre Hilfe der Schweiz konzentriert sich auf den Schutz und die Förderung der Kinder auf verschiedenen Ebenen: Zunächst einmal durch die Finanzierung der verschiedenen Programme der Vereinten Nationen, die auf folgenden Gebieten aktiv sind: HCR = CHF 28.4 Millionen; WFP = CHF 25.6 Millionen, sonstige Institutionen (IKRK = CHF 81 Millionen) und die schweizerischen NGOs (CHF 37 Millionen). Ferner durch die

²² United Nations Population Fund.

Zuwendungen an bestimmte Programme von internationalen Organisationen oder die Bereitstellung von Material und Personal und schliesslich durch eigene Aktionen auf verschiedenen Gebieten.

42. Als Beispiele von humanitärer Hilfe für Kinder seien erwähnt:

- Familienzusammenführungen
- Demobilisierung der Kinder, die als Soldaten eingezogen wurden
- Psychische Rehabilitierung von traumatisierten Kindern
- Bau und Inbetriebnahme von Schulen
- Ausbildung von Flüchtlingskindern bis zur Rückkehr in ihr Heimatland
- Minen (Vorbeugung, Minenräumung, ärztliche Betreuung, Anfertigung von Prothesen)
- Unterstützung von Kindern ohne Begleitung
- Schutz vor Epidemien (Impfungen, Vorbeugung)
- Unterstützung und Betreuung von Kindern im Gefängnis

43. Der Beitrag der Schweiz zur öffentlichen Entwicklungshilfe für Kinder belief sich im Jahr 1997 auf CHF 1.217 Millionen; er verteilte sich wie folgt auf die einzelnen Sektoren:

- 13% waren der Erziehung, Information und Kultur gewidmet,
- 8% der Gesundheit, der Ernährung und der Bevölkerung,
- 16% der Landwirtschaft und Viehzucht,
- 9% den Wäldern und der Umwelt,
- 14% der Infrastruktur, dem Wasser und der Energie,
- 6% dem Handwerk, der Industrie und dem Handel,
- 5% der globalen Wirtschaft, dem Finanz- und Dienstleistungswesen und
- 3% der Sozialpolitik, der Verwaltung und der Justiz.

44. 30% der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe kommen der multilateralen Zusammenarbeit gewidmet zu (Zuwendungen an die Organisationen der Vereinten Nationen wie UNICEF und UNDP und an die Entwicklungsbanken und ihre Spezialfonds).

II. DEFINITION DES KINDES **(Art. 1 KK)**

A. Der Begriff des Kindes nach schweizerischem Recht

45. Der Begriff des Kindes nach schweizerischem Recht deckt sich mit dem der Kinderrechtskonvention. Nach schweizerischem Familienrecht gilt jeder Mensch bis zum vollendeten 18. Lebensjahr, also bis zu seiner Volljährigkeit, als Kind (Art. 14 des schweizerischen Zivilgesetzbuchs [nachstehend ZGB]).

B. Die Altersgrenze des Kindes zur Ausübung seiner Rechte und Pflichten

46. Das schweizerische Recht stützt sich in bezug auf ein eventuelles gesetzliches Mindestalter zur Ausübung gewisser Rechte im allgemeinen nicht auf den Begriff des Alters, sondern auf den der "Handlungsfähigkeit". Das schweizerische Zivilgesetzbuch unterscheidet zwischen der Rechtsfähigkeit und der Handlungsfähigkeit. Zwar ist "jedermann von Geburt an rechtsfähig" (Art. 11 Abs. 2 ZGB), d.h. er ist fähig, Rechte und Pflichten auszuüben, doch nur der mündige und urteilsfähige Mensch besitzt die Handlungsfähigkeit und kann durch seine eigenen Handlungen Rechte und Pflichten begründen (Art. 12 und 13 ZGB). Gemäss dieser Definition erfüllt das Kind die Voraussetzung der Mündigkeit nicht und ist daher auch nicht handlungsfähig. Je nach seiner Reife kann das Kind jedoch urteilsfähig sein, weshalb ihm gewisse Rechte zugestanden werden. Art. 16 ZGB definiert den Begriff der Urteilsfähigkeit mit der Fähigkeit, vernunftgemäss zu handeln.

47. Während Handlungen von urteilsunfähigen Minderjährigen grundsätzlich keine rechtlichen Wirkungen herbeizuführen vermögen (Art. 18 ZGB), können sich urteilsfähige Unmündige mit der Zustimmung ihrer gesetzlichen Vertreter (d.h. im allgemeinen der Eltern) rechtsverbindlich verpflichten (Art. 304 Abs.1 ZGB), ausnahmsweise mit der eines Vormunds (Art 368 Abs. 1, Art. 407 Abs. 1 ZGB), der das Kind Dritten gegenüber vertritt (Art. 19 Abs.1 ZGB). Ferner verleiht das Gesetz den urteilsfähigen Minderjährigen gewisse Rechte. So kann das urteilsfähige Kind ohne die Zustimmung seines gesetzlichen Vertreters folgende Rechtshandlungen vornehmen :

- unentgeltliche Vorteile erlangen (Art. 19 Abs. 2 ZGB); es handelt sich insbesondere darum, Schenkungen oder Vermächtnisse kostenfrei entgegenzunehmen;
- höchstpersönliche Rechte ausüben (Art. 19 Abs. 2 ZGB); es handelt sich um Rechte, die ihm um seiner Persönlichkeit willen zustehen, weshalb die Fähigkeit der Selbstbestimmung besonders wichtig ist. Die Persönlichkeit umfasst sämtliche physischen, psychischen, moralischen und sozialen Güter, die einem Menschen allein aufgrund seiner Existenz zustehen. Zu diesen Persönlichkeitsrechten gehören namentlich das Recht auf Leben, auf körperliche, geistige und moralische Unversehrtheit und das Recht auf Achtung der Privat- und Intimsphäre, sowie das Recht auf Ehre und Bewegungsfreiheit. Die Ausübung dieser Rechte im Sinne von Art. 19 Abs. 2 ZGB

umfasst nicht nur die Fähigkeit, Rechtshandlungen vorzunehmen, sondern auch die Fähigkeit, diese vor Gericht geltend zu machen. Im Rahmen ihrer höchstpersönlichen Rechte können die urteilsfähigen Unmündigen alleine vor Gericht gehen und auch einen Rechtsanwalt mit der Verteidigung ihrer Interessen betrauen.

48. Die Möglichkeit, Rechte unabhängig geltend zu machen, hängt somit einerseits von der Urteilsfähigkeit des Kindes ab und andererseits von der Tatsache, ob es sich um ein höchstpersönliches Recht handelt. Eine Reihe von Sonderbestimmungen ergänzen jedoch die allgemeine Norm, indem sie entweder die Zustimmung des gesetzlichen Vertreters oder ein bestimmtes Alter für die Ausübung gewisser Rechte vorschreiben.

49. So hat das Bundesgericht anerkannt, dass die minderjährige Patientin oder der minderjährige Patient einer ihr oder ihm vorgeschlagenen ärztlichen Behandlung alleine zustimmen darf, wenn sie oder er urteilsfähig ist, denn es handelt sich um ein höchstpersönliches Recht im Sinne von Art. 19 Abs. 2 ZGB, wobei das Gericht hinzufügt, dass diese Urteilsfähigkeit von der Ärztin oder vom Arzt angesichts der sich durch die Intervention stellenden Probleme eingeschätzt werden muss²³. Die Intervention der gesetzlichen Vertretung ist immer dann nötig, wenn Zweifel an der Fähigkeit der minderjährigen Person bestehen, die näheren Umstände und die Folgen der vorgeschlagenen Intervention objektiv einzuschätzen. Ein urteilsfähiges Kind darf daher ohne Einwilligung seiner gesetzlichen Vertretung eine Ärztin oder einen Arzt konsultieren und einer Behandlung zustimmen.

50. Die unmündige Person kann hingegen ohne Einverständnis ihrer Eltern keinen Arbeitsvertrag abschliessen (Art. 19 Abs.1 ZGB). Das Bundesgesetz über die Arbeit²⁴ enthält ferner Sonderbestimmungen zum Schutz Minderjähriger. Dieses Gesetz bildete Gegenstand einer Revision, die Ende November 1998 in einer Volksabstimmung angenommen wurde. Art. 30 setzt das Mindestalter für die Aufnahme einer Arbeit auf fünfzehn Jahre fest²⁵. Zudem kann der Einsatz von Jugendlichen (als Jugendliche gelten Arbeitnehmende beider Geschlechter bis zum vollendeten 19. und Lehrlinge bis zum vollendeten 20. Lebensjahr²⁶) für bestimmte Arbeiten zum Schutze von Leben und Gesundheit oder zur Wahrung der Sittlichkeit durch Verordnung untersagt oder von besonderen Voraussetzungen abhängig gemacht werden²⁷. Auf dem Wege von Verordnungen sind einige Ausnahmen möglich. Diese beziehen sich auf einige leichte Arbeiten, die Kinder vom 13. Lebensjahr an, sowie Tätigkeiten, die Kinder unter 15 im Rahmen von kulturellen, künstlerischen oder sportlichen Veranstaltungen und in der Werbung ausüben können.

51. Was die Ehefähigkeit anbetrifft, so kann niemand vor Vollendung des achtzehnten Lebensjahres eine Ehe schliessen (Art. 94 ZGB), wobei für die Verlobung das Einverständnis der gesetzlichen Vertretung der minderjährigen Person einzuholen ist (Art. 90 Abs. 2 ZGB).

52. Hingegen ist jeder, ganz gleich wie alt er sein mag und auch, wenn er nicht urteilsfähig ist, erbfähig, vorausgesetzt er wird lebend geboren (Art. 544 Abs. 1 ZGB).

53. Dank seiner Rechtsfähigkeit (Art. 11 ZGB) kann das Kind als Partei an einem Rechtsverfahren teilnehmen, von dem es persönlich betroffen ist. Das urteilsfähige Kind kann

²³ BGE 114 Ia 350.

²⁴ SR 822.11.

²⁵ Vgl. Kommentar zu Art. 32 KK.

²⁶ Art. 29 Abs. 1 ArG.

²⁷ Art. 29 Abs. 3 ArG.

handeln und allein ein gerichtliches Verfahren führen, wenn es darum geht, ein höchstpersönliches Recht im Sinne von Art. 19 Abs. 2 ZGB geltend zu machen. Laut Art. 323 Abs. 1 ZGB hat das Kind übrigens das Recht, seinen Arbeitserlös selbst zu verwalten und zu nutzen, ebenso wie jene Güter, die es von Vater und Mutter erhält, um einen Beruf oder ein Handwerk auszuüben. Dieser Grundsatz gilt für eine Arbeit, die auf einem gültigen Arbeitsvertrag beruht, für dessen Abschluss das Kind die Zustimmung der Eltern benötigt (Art. 19 Abs. 1 ZGB). Wenn es sich um die erwähnten Güter handelt, erwirbt das Kind die volle Handlungs- und Prozessfähigkeit. Die Vertretungsbefugnis seiner Eltern fällt somit dahin. Ausserhalb dieser Fälle kann es nur mit Zustimmung seiner gesetzlichen Vertretung handeln, und wird daher im allgemeinen von derselben vertreten. Bei der Vertretung des Kindes haben die Eltern bei wichtigen Entscheidungen so weit wie möglich die Meinung des Kindes zu berücksichtigen (Art. 301 Abs. 2 ZGB). Falls die Interessen des Kindes und die seiner gesetzlichen Vertretung kollidieren, ist ein Beistand für das Kind zu ernennen (Art. 306 Abs. 2 ZGB), und die Vertretungsbefugnis der Eltern erlischt damit.

54. Aufgrund der Tatsache, dass es sich um höchstpersönliche Rechte im Sinne von Art. 19 Abs. 2 ZGB handelt, kann ein urteilsfähiges Kind alleine einen Antrag auf Namensänderung stellen (Art. 30 ZGB) und sich mit seiner Adoption einverstanden erklären (Art. 265 Abs. 2 ZGB). Für die Adoption ist die Zustimmung der Eltern jedoch grundsätzlich ebenfalls erforderlich (Art. 265a Abs. 1 ZGB).

55. Was das Recht des Kindes auf Aufklärung über seine leiblichen Eltern im Falle künstlicher Befruchtung anbetrifft, so sieht das Bundesgesetz vom 18. Dezember 1998 über die Fortpflanzungsmedizin (FMG)²⁸ vor, dass das Kind jederzeit Auskunft über alle Daten des Spenders verlangen kann, wenn es ein schutzwürdiges Interesse daran hat²⁹. Vom vollendeten 18. Lebensjahr an braucht das Kind keine schutzwürdigen Interessen mehr anzuführen, um Auskunft zu erhalten.

56. Art. 15 BV garantiert die Glaubens- und Gewissensfreiheit. Art. 303 Abs. 3 ZGB besagt, dass ein Kind mit dem vollendeten 16. Lebensjahr über sein religiöses Bekenntnis frei entscheiden darf.

57. Das Bundesgesetz über den Alkohol³⁰ verbietet die Abgabe von alkoholischen Getränken an Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren³¹.

58. Die Schulpflicht beträgt neun Jahre und endet in der Regel, wenn ein Kind das 15. Lebensjahr vollendet hat³².

59. Derzeit unterliegt das Kind den besonderen Bestimmungen für Minderjährige des schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB)³³. Wer unter achtzehn ist, wird im Sinne des Strafrechts als unmündig betrachtet. Somit erwirbt ein Mensch mit dem vollendeten 18. Lebensjahr die volle strafrechtliche Volljährigkeit. Davor gelten für ihn die Sonderbestimmungen für Minderjährige, die in den Art. 83 bis 88 StGB für Kinder von 7 bis 15 Jahren und in den Art. 89 bis 99 StGB für Kinder von 15 bis 18 Jahren niedergelegt sind. Das Strafgesetzbuch gilt nicht für Kinder, die das siebte Lebensjahr noch nicht vollendet

²⁸ BB1 1996 III, 205.

²⁹ Art. 27 Abs. 2 FMG.

³⁰ SR 680.

³¹ Vgl. Kommentar zu Art. 33 KK.

³² Vgl. Kommentar zu Art. 28 KK.

³³ SR 311.0.

haben. Wie weiter oben erwähnt, hat die Regierung am 21. September 1998 dem Parlament einen Entwurf zu einem neuen Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht (E-JStGB)³⁴ vorgelegt. Dieser sieht vor, dass die untere Grenze für die strafrechtliche Volljährigkeit von 7 auf 10 Jahre erhöht werden soll (Art. 3 E-JStGB)³⁵. Was die Fähigkeit anbetrifft, vor Gericht auszusagen, muss festgehalten werden, dass sowohl das Strafprozessrecht als auch das Zivilprozessrecht vorderhand noch in der Kompetenz der Kantone liegen. Gewisse Kantone sehen eine Altersgrenze vor, um vor Gericht aussagen zu können; meistens sind dies 12, 14 oder 15 Jahre; darüber hinaus muss ein Zeuge in der Regel 18 Jahre alt sein, um unter Eid aussagen zu können. Bei der Frage, wer Anzeige erstatten kann, kommt es darauf an, ob es sich um ein Offizial- oder ein Antragsdelikt handelt. Geht es um ein Offizialdelikt, kann jede Person unabhängig vom Alter Anzeige erstatten; es genügt, wenn sie sich in irgendeiner Weise ausdrücken kann. Wird die Straftat aufgrund einer Anzeige verfolgt, so kann jede Person Anzeige erstatten, die geschädigt wurde. Wenn die betroffene Person nicht handlungsfähig ist, so obliegt es deren gesetzlicher Vertretung, Anzeige zu erstatten. Wenn die Person unter Vormundschaft steht, kann auch die Vormundschaftsbehörde Anzeige erstatten. Wenn die verletzte Person mindestens 18 Jahre alt und urteilsfähig ist, kann auch sie Anzeige erstatten (Art. 28 Abs. 3 StGB). Der E-JStGB schlägt nun vor, dass die minderjährige Person Anzeige erstatten kann, wenn sie urteilsfähig ist (Art. 30, Abs. 3). (Vgl. auch die Ausführungen zu Art. 40 KK).

³⁴ BB1 1998 1979.

³⁵ Vgl. Kommentar zu Art. 40 KK.

III. ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE

A. Das Diskriminierungsverbot (Art. 2 KK)

1. Der Grundsatz von der Gleichheit vor dem Gesetz und das Diskriminierungsverbot

60. Der allgemeine Grundsatz von der Gleichheit vor dem Gesetz verlangt, dass jeder Einzelne in allen Rechts- und Lebenslagen nach den gleichen rechtlichen Regeln behandelt wird. Dieser Grundsatz beschränkt sich nicht auf gewisse Sektoren, sondern ist auf die Gesamtheit der Rechtsbereiche anwendbar³⁶. Generell sind die Gleichheit vor dem Gesetz und das Diskriminierungsverbot in der Schweiz sowohl in Art. 8 der Bundesverfassung als auch in völkerrechtlichen Verträgen verankert, namentlich in der Europäischen Menschenrechtskonvention, dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und dem Übereinkommen über die Abschaffung jeglicher Formen der Diskriminierung gegenüber Frauen.

61. Der Grundsatz der Rechtsgleichheit im Sinne von Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung ist ein autonomes Verfassungsrecht. Es garantiert ganz allgemein die Rechtsgleichheit jedes Einzelnen vor allen staatlichen Organen³⁷, insbesondere vor den Polizei- und Rechtsprechungsorganen. Das Bundesgericht erachtet den Grundsatz der Rechtsgleichheit dann als verletzt, wenn gleiche Situationen nicht nach Massgabe ihrer Gleichheit gleich behandelt werden, oder wenn unterschiedliche Situationen nicht nach Massgabe ihrer Verschiedenheit unterschiedlich behandelt werden.³⁸ Das Rechtsgleichheitsgebot wendet sich grundsätzlich sowohl an die rechtsetzenden Behörden als auch an die rechtsanwendenden Behörden³⁹. In bezug auf den Grundsatz der Rechtsgleichheit ist eine Ungleichbehandlung dann zulässig, wenn die tatsächliche Ausgangslage, auf welcher diese beruht, aus verfassungsrechtlicher Sicht auch effektiv verschieden ist. Das Gericht hat bei jeder Ungleichbehandlung objektiv festzulegen, in welchem Masse ein Unterschied in der Behandlung in Anbetracht der tatsächliche Ausgangslage zu rechtfertigen ist⁴⁰.

62. Art. 8 Abs. 2 BV zählt mehrere Gründe auf, die eine Ungleichbehandlung verbieten wie Herkunft, Rasse, Geschlecht, Alter, Sprache, soziale Stellung, Lebensform, religiöse, weltanschauliche oder politische Überzeugung oder körperliche, geistige und psychische Behinderung. Diese Aufstellung ist indes nicht erschöpfend und lässt Raum für eine Weiterentwicklung durch die Rechtsprechung, um allfällige neue Formen der Diskriminierung zu verbieten.

³⁶ J.P. Müller, "Grundrechte in der Schweiz; Im Rahmen der Bundesverfassung von 1999, der UNO-Pakte und der EMRK", 3. Auflage, 1999, S. 396.

³⁷ J.P. Müller, op.cit., p. 396.

³⁸ Vgl. u.a. BGE 124 I 289 E. 3b, S. 292.

³⁹ BGE 121 II 198 E. 4a, S. 204.

⁴⁰ BGE 122 I 343 E. 4, S. 349 ff.

63. Da die Gleichheit vor dem Gesetz ein universell anwendbares Menschenrecht ist, steht dieses nicht nur allen zu, ob minderjährig oder volljährig, mit oder ohne Schweizer Staatsangehörigkeit. Es sei darauf hingewiesen, dass die Tatsache, Ausländer zu sein, rein objektiv eine unterschiedliche Behandlung begründen kann, falls die schweizerische Staatsbürgerschaft eine entscheidende Rolle bei der zu regelnden Angelegenheit spielt; so verleiht Art. 121 BV dem Bund das Recht, die Einreise, Ausreise und den Aufenthalt von ausländischen Staatsangehörigen gesetzlich zu bestimmen.

2. Gesetzgebung

64. Auf der Ebene der Gesetzgebung wird der Grundsatz der Rechtsgleichheit durch verschiedene Gesetze verwirklicht.

65. In bezug auf die Rassendiskriminierung ist insbesondere auf den neuen – am 1. Januar 1995 in Kraft getretenen - Art. 261*bis* des Strafgesetzbuchs hinzuweisen, der folgendermassen lautet :

"Rassendiskriminierung

Wer öffentlich gegen eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Volkszugehörigkeit oder Religion zu Hass oder Diskriminierung aufruft,

wer öffentlich Ideologien verbreitet, die auf die systematische Herabsetzung oder Verleumdung der Angehörigen einer Rasse, Volkszugehörigkeit oder Religion gerichtet sind,

wer mit dem gleichen Ziel Propagandaaktionen organisiert, fördert oder daran teilnimmt, wer öffentlich durch Wort, Schrift, Bild, Gebärden, Tätlichkeiten oder in anderer Weise eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Volkszugehörigkeit oder Religion in einer gegen die Menschenwürde verstossenden Weise herabsetzt oder diskriminiert oder aus einem dieser Gründe Völkermord oder andere Verbrechen gegen die Menschlichkeit leugnet, gröblich verharmlost oder zu rechtfertigen sucht,

wer eine von ihm angebotene Leistung, die für die Allgemeinheit bestimmt ist, einer Person oder einer Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Volkszugehörigkeit oder Religion verweigert,

wird mit Gefängnis oder einer Busse bestraft."

66. Alle diese Taten werden von Amts wegen verfolgt. Bis heute haben die Kantonsgerichte rund 60 Verurteilungen vorgenommen. Am 5. Dezember 1997 hat das Bundesgericht einen ersten Entscheid in Anwendung der neuen strafrechtlichen Bestimmung gefällt⁴¹; in diesem Fall ging es um den Versand einer Reihe von Briefen, die antisemitische Äusserungen enthielten.

67. Die schweizerische Gesetzgebung (insbesondere das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über die Hilfe an Opfer von Straftaten⁴²) gestattet es den Opfern von rassistischen Aggressionen, die in ihrer körperlichen, geistigen oder sexuellen Integrität verletzt wurden, Schadenersatz zu bekommen.

68. Was die Gleichstellung der Geschlechter anbetrifft, so ist auf Art. 8 BV hinzuweisen, der diesem Problem ausdrücklich einen Absatz widmet. Diese Bestimmung lautet: « Mann und Frau sind gleichberechtigt. Das Gesetz sorgt für ihre rechtliche und tatsächliche Gleichstellung, vor allem in der Familie, Ausbildung und Arbeit. Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit."

⁴¹ BGE 123 IV 202.

⁴² SR 312.5.

69. Auf der Ebene der Gesetzgebung gewährleistet das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann⁴³ den Grundsatz von der Gleichheit der Geschlechter auf dem Gebiet der Arbeit und konkretisiert damit insbesondere den Grundsatz der Lohngleichheit. Das Gleichbehandlungsgebot kann somit in allen Bereichen des Berufslebens realisiert werden. Dieses Gesetz gilt für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, ganz gleich ob ihr Arbeitsverhältnis dem Privatrecht oder dem öffentlichen Recht des Bundes, der Kantone oder der Gemeinden untersteht.

3. Massnahmen⁴⁴

70. a) Im Anschluss an den Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung wurde eine Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) eingerichtet. Diese Kommission setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern von Minderheiten, religiösen Gemeinschaften, auf diesem Gebiet besonders aktiven NGOs, der Konferenz der kantonalen Polizei- bzw. Erziehungsdirektoren und der Sozialpartner sowie aus Sachverständigen zusammen.

Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus befasst sich mit dem Problem der Rassendiskriminierung und setzt sich zugunsten eines besseren Verständnisses zwischen Personen unterschiedlicher Rasse, Hautfarbe, nationaler oder ethnischer Herkunft und Konfession ein. Sie bekämpft einerseits jede Form direkter oder indirekter Rassendiskriminierung und misst andererseits der Prävention eine wichtige Stellung bei. Ferner informiert die EKR die Bürgerinnen und Bürger über die ihnen in diesbezüglichen Streitigkeiten zur Verfügung stehenden Rechtsmittel und –wege, klärt die Sachlage und unternimmt Schlichtungsversuche, ohne jedoch über Entscheidungsbefugnisse zu verfügen. Schliesslich veröffentlicht sie auch regelmässig Berichte zu verschiedenen aktuellen Themen⁴⁵.

Die erwähnte Kommission gibt seit Herbst 1997 die Zeitschrift "Spock" heraus, die sich an junge Arbeitnehmerinnen und –nehmer richtet. Sie enthält Informationen zu Themen wie Chancengleichheit, Mehrsprachigkeit oder Vorurteile. Mit den in diesem Rahmen veröffentlichten Informationen soll erneut bestätigt werden, dass es auch in der Arbeitswelt möglich ist, ohne Ausgrenzungen zusammenzuleben.

b) Im Rahmen des Europarats hat sich der Bund in der "Kampagne der Jugend gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz"⁴⁶ engagiert. Zu diesem Zweck wurden nationale, regionale und lokale Aktivitäten Jugendlicher aus einem Projektfonds unterstützt und eine breite Öffentlichkeit für eine tolerantere und offenere Gesellschaft sensibilisiert. Ziel war, die Bevölkerung, vor allem junge Menschen, zu ermutigen, sich aktiv gegen jegliche Form von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz einzusetzen. In diesem Rahmen ist beispielsweise die Broschüre "Liebe Schweiz – Jugendliche aus Bosnien-Herzegowina schreiben" entstanden. Der Verein NCBI (National Coalition Building Institute), eine gemeinnützige, konfessionell und politisch neutrale

⁴³ SR 151. Inkrafttreten 1. Juli 1996.

⁴⁴ Die verschiedenen Aspekte, wie sich ausländische Kinder in das schweizerische Schulsystem integrieren, werden bei Art. 28 KK erörtert.

⁴⁵ Weitere Beispiele von Neuerscheinungen: "Diskriminierungsverbot und Familiennachzug, 1998; Antisemitismus in der Schweiz, 1998; Getrennte Klassen? 1999".

⁴⁶ Dies wurde von dem 1993 in Wien zusammengetretenen Gipfel der Staatschefs beschlossen.

Organisation, die sich für ein tolerantes Zusammenleben, gegen Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit einsetzt, hat diese Publikation herausgegeben.

c) Die Eidgenössische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren hat in ihrer Erklärung "Rassismus und Schule"⁴⁷ bestätigt, dass fremde Kinder und Jugendliche voll zu integrieren sind und deren Kultur eine Wertschätzung und positive Rücksichtnahme erfahren soll. Die EDK hält fest, dass die Schule zu Toleranz und Frieden erziehen solle. Der Unterricht und die Erziehung in der Schule sollen darauf hinwirken, dass offene und versteckte Formen von Rassismus bewusst gemacht und bekämpft werden und dass die Begegnung mit fremden Menschen und Gruppen angstfrei und offen verlaufen kann.

d) Es wurden auch wichtige Massnahmen ergriffen, um rassistische Propaganda auf dem Internet zu bekämpfen. Die Schweiz befindet sich an der Spitze in dieser Auseinandersetzung. Es gilt hervorzuheben, dass eine grosse Anzahl von Vorschlägen und Empfehlungen in dieser Hinsicht anlässlich des Fachpersonenseminars vom 16. bis am 18. Februar 2000 zur Vorbereitung der Weltkonferenz gegen den Rassismus in der Schweiz schon auf ein Echo gestossen sind. Die Vorschläge und Empfehlungen wurden den für den Zugang zum Internet verantwortlichen Stellen sowie den involvierten öffentlichen Verwaltungsstellen weitergeleitet⁴⁸ und verschiedene Bekämpfungsmassnahmen konnten in der Schweiz schon an die Hand genommen werden⁴⁹.

e) Ferner wurden Ausbildungsprogramme für das Polizei- und Wachpersonal der Strafvollzugsanstalten ausgearbeitet, die vor allem darauf abzielen, die Fälle brutalen Vorgehens seitens der Polizei gegenüber Ausländern zu verringern.

f) Aufgrund des Aktionsplanes der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking im Jahr 1995 hat der Bundesrat eine Arbeitsgruppe in der Bundesverwaltung beauftragt, einen Aktionsplan für die Schweiz auszuarbeiten. Dieser Aktionsplan "Gleichstellung von Frau und Mann" wurde im Juni 1999 veröffentlicht und enthält im Kapitel L "Mädchen" eine Reihe von Massnahmen zur Eliminierung von Diskriminierungen im Bereich der Ausbildung, der Statistik, der Gewalt, der Gesundheit, der Arbeit und der Jugendarbeit.

Seit 1995 kann ein vermehrtes Bewusstsein für die Notwendigkeit der Berücksichtigung der unterschiedlichen Situation von Mädchen und Jungen und jugendlichen Frauen und Männern und für die entsprechende Umsetzung in die Politik festgestellt werden (vgl. insbesondere das Kapitel zur Bildung weiter hinten).

g) Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann wurde 1988 ins Leben gerufen. Es hat die Aufgabe, die Gleichstellung der Geschlechter auf allen Gebieten des Gesellschaftslebens zu fördern. Es setzt sich für die Abschaffung sämtlicher Formen der Diskriminierung gegenüber Frauen ein und bereitet die Entscheidungen und Massnahmen vor, die darauf abzielen, die Gleichheit zu fördern und zu gewährleisten. Es arbeitet mit den entsprechenden Instanzen des Bundes, der Kantone, Gemeinden und Nichtregierungsorganisationen zusammen, die auf diesem Gebiet aktiv sind. Es berät Behörden und Einzelpersonen und bereitet und unterstützt Aktionen zur Förderung der Gleichheit zwischen den Geschlechtern. Es informiert die Öffentlichkeit und nimmt an

⁴⁷ Vom 6. Juni 1991.

⁴⁸ Vgl. Bundesamt für Justiz, Bericht einer interdepartementalen Gruppe über Fragen des Strafrechts, des Datenschutzes und der Autorenrechte, die durch Internet aufgeworfen wurden, Bern, Mai 1996.

⁴⁹ Zu erwähnen sind hier die Stellungnahme vom 14. Februar 2000 der Bundespolizei und die Empfehlungen des EDA.

Projekten teil, die auf nationaler Ebene von Bedeutung sind. Es gewährt im weiteren auch finanzielle Beiträge zur Förderung von Programmen, welche darauf abzielen, die Gleichheit von Frauen und Männern im Arbeitsleben zu favorisieren, dies insbesondere im Bereich der Berufsausbildung. Dadurch unterstützt das Gleichstellungsbüro die Integration von Mädchen in Berufskarrieren, die traditionellerweise als typisch männlich wahrgenommen werden.

Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann verleiht jährlich "Die Rote Zora", einen mit 10.000 Franken dotierten Kinder- und Jugendmedienpreis. Mit der Preisvergabe soll die Bedeutung der Kinder- und Jugendmedien für das Rollenverständnis von Jugendlichen gewürdigt sowie konkreten Projekten vermehrt die nötige Öffentlichkeit verschafft werden. Ausgezeichnet werden kulturelle Beiträge im Bereich der Kinder- und Jugendmedien (Theater, Tanz, Musik, Literatur, Film, Schulprojekte, Ausstellungen), welche die Gleichstellung von Mädchen und Jungen, von Frauen und Männern thematisieren, Rollenverhalten hinterfragen oder neue, bisher ungewohnte Formen der gemeinsamen Lebensgestaltung aufzeigen.

h) Auf Kantons- und Gemeindeebene wurden Büros zur Gleichstellung von Frau und Mann geschaffen mit dem Ziel, die Gleichstellung zwischen Mann und Frau sowie zwischen Jungen und Mädchen zu fördern.

i) Es besteht auch eine Eidgenössische Kommission für Frauenfragen, die ihre allgemeine Informationstätigkeit über die verschiedenen Themen der Gleichstellungspolitik verstärkt hat. Aufgabe der 1976 geschaffenen Kommission ist es, die Regierung zu beraten, Stellung zu allen Fragen über die Gleichbehandlung von Frauen und Männern zu nehmen und die Öffentlichkeit sowie die Behörden zu informieren. Bei zahlreichen Gelegenheiten hat die Kommission Themen behandelt, die sich auf die Familienpolitik und Kinder beziehen. Sie hat insbesondere einen ausführlichen Bericht über Kinderbetreuungsstellen veröffentlicht und eine Studie über die Beziehungen zwischen Jungen und Mädchen bei ausserschulischen Betätigungen verfasst.

B. Das übergeordnete Wohl des Kindes (Art. 3 KK)

1. Das übergeordnete Kindeswohl in der schweizerischen Rechtsordnung

71. Das höhere Wohl des Kindes ist eine Leitmaxime des schweizerischen Rechts. Wie bereits oben erwähnt, räumt die neue Bundesverfassung Kindern und Jugendlichen im Grundrechtskatalog und bei den Sozialzielen eine Sonderstellung ein.

72. Auf der Ebene der Gesetzgebung kommt diese Leitidee ebenfalls in verschiedenen Rechtssätzen zum Ausdruck, insbesondere im Zivilgesetzbuch, dem Eckpfeiler des Familienrechts. Der Grundsatz des höheren Wohls des Kindes ist hier mehrmals verankert.

73. Bei der Ausübung der elterlichen Sorge kommt dem Kindeswohl eine zentrale Bedeutung zu. So bestimmen nach Art. 301 ZGB die Eltern die Betreuung und Erziehung, die dem Kind „zu seinem Wohle“ zuteil wird; sie treffen auch die notwendigen Entscheidungen „vorbehaltlich seiner eigenen Fähigkeit“. Die elterliche Sorge hat die Persönlichkeitsrechte des Kindes zu berücksichtigen. Das Kindeswohl bestimmt im Verhältnis zwischen den Eltern und dem Kind den legitimen Rahmen. Die elterliche Entscheidungsbefugnis wird durch das

Kindeswohl, durch die eigene Handlungsfähigkeit des Kindes und durch die Schutzbestimmungen zugunsten des Kindes eingeschränkt.

74. Die kürzlich erfolgte Reform des schweizerischen Zivilgesetzbuchs, die u.a. auch die Scheidung und das Kindschaftsrecht⁵⁰ zum Gegenstand hatte, wurde von dem Grundsatz geleitet, das Interesse der Kinder so gut wie möglich zu wahren. In Zukunft werden ihre Interessen noch mehr berücksichtigt werden, insbesondere bei Scheidungs- bzw. Trennungsverfahren. Sowohl für Scheidungs- als auch Konkubinatspaare wird von nun an die Möglichkeit vorgesehen, unter bestimmten Voraussetzungen die elterliche Gewalt gemeinsam auszuüben. Das Besuchsrecht wird ein reziprokes Recht der Eltern und der Kinder.

75. Ebenso ist die Vormundschaftsbehörde nun gemäss Art. 307 ZGB unter dem "Kindesschutz" verpflichtet, die geeigneten Massnahmen zum Schutz des Kindes zu treffen, wenn seine Entwicklung gefährdet ist und die Eltern nicht selbst für Abhilfe sorgen wollen bzw. können. Dasselbe gilt für Pflegekinder oder andere Kinder, die ausserhalb der Familiengemeinschaft leben.

76. Das Wohl des Kindes ist ferner massgebend bei Entscheidungen über die Zuteilung der elterlichen Sorge an den ausserehelichen Vater (Art. 298 Abs. 2 ZGB), über die Adoption, die ausschliesslich dem Wohl des Kindes zu dienen hat (Art. 264 ZGB), sowie über die Entscheidung des Entzugs des Rechts, persönliche Beziehungen zu unterhalten (Art. 274 ZGB).

2. Der Grundsatz vom übergeordneten Kindeswohl in der Praxis

77. Aus der Rechtsprechung des Bundesgerichtes und der kantonalen Gerichte und aus den Entscheiden der Verwaltungsstellen und der im Sozialbereich tätigen Institutionen geht hervor, dass dem Grundsatz vom höheren Wohl des Kindes eine unanfechtbare Stellung eingeräumt wird.

78. So sei als Beispiel darauf hingewiesen, dass nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes das höhere Wohl des Kindes bei der Zuteilung des Sorgerechts bei Scheidungsverfahren eine entscheidende Rolle spielt. Bevor eine Entscheidung getroffen wird, können die Kinder vom Scheidungsgericht oder von einer Drittperson angehört werden, falls nicht wichtige Gründe dagegen sprechen. Ferner kann vor allem dann, wenn die Eltern stark zerstritten sind, im Scheidungsprozess ein Beistand für das Kind ernannt werden, der seine Interessen vertritt.

79. Das höhere Wohl des Kindes ist das einzige Kriterium, das die Vormundschaftsbehörde leiten darf, wenn sie prüft, welche Massnahmen in Betracht zu ziehen sind. Folgende Massnahmen sind insbesondere möglich: Ermahnungen und Weisungen an die Eltern bezüglich der Betreuung, der Erziehung und der Ausbildung des Kindes, Ernennung einer Person mit Einblicks- und Auskunftsrecht, Bestellung eines Beistands, Entzug der elterlichen Obhut oder sogar der elterlichen Sorge, und Ernennung eines Vormunds für das Kind oder – in besonders schweren Fällen – die Möglichkeit, das Kind in ein geeignetes Heim einzuweisen⁵¹.

⁵⁰ Vgl. Kommentare zu den Artikeln 9, 12 und 18 KK.

⁵¹ Vgl. die schweizerische Vormundschaftsstatistik für das Jahr 1997 für bestehende und neu angeordnete Kinderschutzmassnahmen nach dem Zivilgesetzbuch (Statistik Nr. 5 in der Beilage).

80. Auf Verwaltungsebene spielt die Maxime des Kindeswohls eine bedeutende Rolle. Dies trifft auf zahlreiche Bereiche zu wie - um nur ein Beispiel zu nennen - die behördlichen Entscheide in Fällen von Namensänderungen eines Kindes, bei denen das Kindesinteresse an oberste Stelle gesetzt wird .

81. Es sei ganz allgemein noch darauf hingewiesen, dass das Bundesgericht in der laufenden Rechtsprechung den Grundsatz vom Kindeswohl als rechtliche Anwendungsmaxime anerkannt hat, "wenn das Schicksal des Kindes auf dem Spiel steht"⁵², namentlich im Bereich des Rechts für Minderjährige.

82. Was nun die Grenzen und die potentiellen Konflikte im Zusammenhang mit der Umsetzung des Grundsatzes vom höheren Wohl des Kindes angeht, so muss darauf hingewiesen werden, dass diese häufig in der Familie zu suchen sind. Paternalistische Auffassungen sowohl bei Behörden als auch bei Inhabern der elterlichen Sorge können dazu führen, dass die Interessen des Kindes nicht als besonders wichtiger Aspekt wahrgenommen werden und das Kind als Hauptperson nicht unmittelbar in Erscheinung tritt. Im weiteren können sich auch Konflikte ergeben, wenn das objektive Wohl des Kindes nicht mit seinem subjektiven Willen übereinstimmt. Doch die Tatsache, dass der Staat den Interessen des Kindes und der Jugendlichen einen hohen Stellenwert einräumt, wirkt sich ausgesprochen positiv aus und trägt dazu bei, dass die Interessen des Kindes in Zukunft stärker berücksichtigt werden.

C. Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung (Art. 6 KK)

1. Recht auf Leben

83. In der Schweiz wird das Recht auf Leben durch Art. 10 der Bundesverfassung einerseits sowie durch verschiedene internationale Vertragswerke andererseits, wie insbesondere durch den Internationalen Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte (Art. 6) und die Europäische Menschenrechtskonvention (Art. 2) gewährleistet.

84. Die Todesstrafe ist in der Schweiz ausdrücklich verboten, und zwar sowohl durch die Bundesverfassung (Art. 10 Abs. 1) als auch durch das Fakultativprotokoll zum obenerwähnten Pakt zur Abschaffung der Todesstrafe sowie durch das Zusatzprotokoll Nr. 6 zur obenerwähnten EMRK. Aufgrund der verschiedenen internationalen Vertragswerke hat sich die Schweiz demnach verpflichtet, die Todesstrafe nicht mehr in ihre Rechtsordnung aufzunehmen. Sie ist somit endgültig abgeschafft⁵³.

85. Das Bundesgericht hat das menschliche Leben als elementare Voraussetzung der Persönlichkeitsentfaltung erklärt und zählt es zum unantastbaren Kerngehalt der persönlichen Freiheit. Das Recht auf Leben beschränkt sich nicht nur auf die körperliche Existenz, sondern es garantiert auch alle körperlichen und geistigen Funktionen, die zum Leben notwendig sind.

86. Die Frage nach dem Beginn des Schutzes des Rechts auf Leben bleibt weiterhin offen, doch sollte man darauf hinweisen, dass das schweizerische Strafrecht derzeit die Abtreibung

⁵² BGE 117 II 353.

⁵³ Vgl. die Art. 37 KK gewidmeten Kommentare.

von dem Zeitpunkt an als strafbar erklärt, zu dem sich das Ei in der Gebärmutter der Frau eingenistet hat⁵⁴.

87. Nach dem Bundesgericht ist für das Ende des Schutzes dieses Rechts das Kriterium des Hirntodes ausschlaggebend, dies in Übereinstimmung mit den jüngsten medizinischen Erkenntnissen. Für die Euthanasie gilt, dass die sogenannte aktive Form auf jeden Fall verboten ist, denn sie verstösst gegen den Grundsatz des Verbots der vorsätzlichen Tötung (die von Art. 111 StGB bestraft wird).

88. Auf Gesetzesstufe ahndet das schweizerische Strafgesetzbuch jegliche Form der Tötung, namentlich den Mord (Art. 112 StGB), die Tötung auf Verlangen des Opfers (Art. 114 StGB), die Verleitung und Beihilfe zum Selbstmord (Art. 115 StGB), die Kindstötung (Art. 116 StGB). Die Gefährdung des Lebens oder der Gesundheit Dritter (Art. 127 bis 129 StGB) wird ebenfalls verboten. Die Opfer dieser Straftaten verfügen über die ordentlichen Rechtsmittel, um ihre Schadenersatzansprüche geltend zu machen. Gegebenenfalls können sie sich auf das kürzlich angenommene Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (OHG) berufen⁵⁵.

2. Das Recht auf Überleben

89. Die Schweiz ist ein sozialer Staat, d.h. sie setzt sich für eine gerechte Sozialordnung ein. Menschen in der Not beizustehen, wurde in diesem Land von jeher als wichtige öffentliche Aufgabe angesehen.

90. Das Recht auf Existenzsicherung, das vom Bundesgericht im Oktober 1995 als ungeschriebenes Verfassungsrecht anerkannt wurde⁵⁶, ist in Art. 12 BV verankert. Nach dieser Bestimmung hat jeder, der in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Der Bundesgerichtsentscheid, mit dem das Recht auf Existenzsicherung als ungeschriebenes Verfassungsrecht bestätigt wurde, hat den leitenden Ausschuss für Menschenrechte des Europarats dazu veranlasst, Überlegungen über ein Recht, welches die elementaren materiellen Bedürfnisse des Menschen garantiert und über die entsprechende Möglichkeit, ein solches Recht vor Gericht durchzusetzen, einzuleiten. Das Ministerkomitee hat am 19. Januar 2000 die "Empfehlung Nr. R (2000) 3 an die Mitgliedstaaten zu einem Recht auf Befriedigung der elementaren Grundbedürfnisse von Personen in ausserordentlicher Not" verabschiedet. Dieses Recht wird auch durch in Art. 11 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte gewährleistet.

91. Man darf ganz allgemein sagen, dass sich das Niveau der sozialen Sicherheit in der Schweiz auf einem gehobenen Niveau befindet. Die beiden wesentlichen Elemente der sozialen Sicherheit sind einerseits die Sozialversicherungen und andererseits die Sozialhilfe⁵⁷.

⁵⁴ Ein aufgrund einer parlamentarischen Initiative Häring Binder entwickeltes Projekt über die Fristenlösung bildet derzeit Gegenstand parlamentarischer Beratungen. Dieser Entwurf schlägt Straffreiheit bei der Schwangerschaftsunterbrechung im Verlauf der ersten vierzehn Wochen vor, die auf den Beginn der letzten Regel folgen.

⁵⁵ SR 312.5.

⁵⁶ BGE 121 I 367.

⁵⁷ Vgl. dazu die Ausführungen zu Art. 26 und 27 KK.

92. Die Leistungen der Sozialversicherungen werden bei der Verwirklichung des versicherten Risikos ausgerichtet. Sie decken die neun Bereiche der traditionellen sozialen Sicherheit ab und unterstehen praktisch alle der Kompetenz des Bundes. Zu erwähnen bleibt noch, dass die Schweiz das Übereinkommen Nr. 102 und das Übereinkommen Nr. 128 der ILO ratifiziert hat sowie die Europäische Ordnung der sozialen Sicherheit des Europarats.

93. Die Sozialhilfe unterliegt dem Grundsatz des Subsidiarität: Leistungen werden nur an Personen ausgerichtet, die nicht oder nicht mehr von der Sozialversicherung abgedeckt sind oder deren Einkommen nicht ausreicht. Sie umfasst die Leistungen zur Deckung des Existenzminimums und eine Fülle von darüber hinausreichenden Hilfen. Die Zuständigkeit für die Sozialhilfe liegt bei den Kantonen, welche deren Voraussetzungen und Umfang festlegen. Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) erstellt Normen zur Berechnung der Sozialhilfe, welche in der Mehrzahl der Kantone als ausschlaggebendes Kriterium zur Festsetzung der Beträge der Sozialhilfeleistungen in Fällen von materieller Hilfe dienen.

94. Im Bereich der Sozialhilfe verfügt der Bund nur über punktuelle Kompetenzen: Fürsorge an Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer⁵⁸, Fürsorge an Asylsuchende und Flüchtlinge. Die Hilfeleistung wird ausländischen ebenso wie schweizerischen Staatsangehörigen gewährt. Ist die bedürftige Person ein Ausländer/eine Ausländerin, so wird sie auch durch die Asylgesetzgebung geschützt, namentlich durch das Bundesgesetz über das Asylwesen und seine Ausführungsverordnungen⁵⁹ sowie das Bundesgesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern⁶⁰ und die Verordnung vom 25. November 1987 über die vorläufige Aufnahme von Ausländern⁶¹.

95. Im übrigen legt das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG)⁶² die Zuständigkeit eines Kantons für die Hilfe an eine bedürftige Person mit Wohnsitz in der Schweiz fest. Massgebend für die Zuständigkeit sowohl für schweizerische wie auch für ausländische Staatsangehörige ist das Wohnsitzprinzip. Ganz gleich welches sein Aufenthaltsort ist, das minderjährige Kind hat denselben Wohnsitz wie seine Sozialhilfe beziehenden Eltern oder der Elternteil, welcher das elterliche Sorgerecht innehat (Art. 7 Abs. 1 ZUG). In einigen Ausnahmefällen können minderjährige Kinder als Sozialhilfeempfänger einen eigenen Wohnsitz haben, z.B. am Sitz der Vormundschaftsbehörde oder wenn sie eine Berufstätigkeit ausüben (Art. 7 Abs. 3 ZUG).

96. Es ist noch darauf hinzuweisen, dass es ein weites Netz nicht öffentlicher Sozialhilfe gibt – Kirchen und private Institutionen –, das neben der vom Staat gewährten Sozialhilfe tätig ist.

3. Garantie für die Entwicklung des Kindes

97. Das Recht des Kindes auf Entwicklung wird sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene gewährleistet, vor allem durch Art. 24 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte.

⁵⁸ Vgl. das Bundesgesetz über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer (SR 852.1) und eine Ausführungsverordnung (SR 852.11), die den Grundsatz und die Modalitäten für Hilfeleistungen an diese Personengruppe festlegen, wenn sie sich in einer Notlage befinden.

⁵⁹ SR 142.311 und 142.312.

⁶⁰ SR 142.20.

⁶¹ SR 142.281.

⁶² Vom 24. Juni 1977 (SR 851.1).

98. Auf nationaler Ebene garantieren verschiedene Bestimmungen der Bundesverfassung das Recht des Kindes auf Entwicklung:

a) Ganz allgemein ergibt sich der Schutz der körperlichen und geistigen Unversehrtheit jedes Menschen aus dem Grundrecht auf persönliche Freiheit (Art. 10 BV). Dieser durch die Verfassung gewährte Schutz verlangt vom Staat ein aktives Verhalten. Der Staat hat also seine Rechtsordnung derart zu gestalten, dass dieser Schutz gewährleistet wird.

b) Die Rechtsordnung muss Kindern eine ganz besondere Aufmerksamkeit widmen, denn sie können sich nicht gegen die schlechte Behandlung, der sie durch Eltern oder Drittpersonen ausgesetzt sein könnten, schützen. Dieser besondere Schutz der körperlichen Unversehrtheit der Kinder und Jugendlichen ist in Art. 11 der Bundesverfassung verankert.

c) Art. 11 der Bundesverfassung erkennt ebenfalls das Recht der Kinder und Jugendlichen auf Förderung ihrer Entwicklung ausdrücklich an.

d) Im Rahmen der Sozialziele wird erwähnt, dass der Gesetzgeber das Kind nicht nur besonders schützen muss, sondern dass er auch dafür zu sorgen hat, dass ihm eine grundlegende und weiterführende Ausbildung zuteil wird, wobei seine soziale, kulturelle und politische Integration zu fördern sind (Art. 41 BV).

e) Art. 67 BV erwähnt ferner, dass der Bund und die Kantone bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen bezüglich Entwicklung und Schutz besonders berücksichtigen.

f) Der Grundunterricht (Schulpflicht) ist durch die Verfassung gewährleistet und an den öffentlichen Schulen unentgeltlich (Art. 19 BV), wodurch es allen Kindern möglich ist, auch denen aus sozial schwächeren Schichten, sich ausbilden zu lassen und einen guten Bildungsstand zu erreichen⁶³.

99. Es ist ferner darauf hinzuweisen, dass sowohl das Zivilrecht als auch das Strafrecht besondere Bestimmungen über das Recht des Kindes auf Entwicklung enthalten:

a) Titel sieben und acht des schweizerischen Zivilgesetzbuchs behandeln die Entstehung und die Wirkungen des Kindesverhältnisses. Der Name und das Bürgerrecht des Kindes sowie die Pflichten der Eltern und Kinder auf gegenseitige Hilfeleistung und Achtung sowie das Recht der Eltern, mit ihren Kindern persönliche Beziehungen zu unterhalten, werden an dieser Stelle dargelegt. Die Unterhaltspflicht der Eltern wird ebenfalls geregelt. Ganz allgemein sind die Eltern verpflichtet, ihr Kind nach ihren Fähigkeiten und Mitteln zu erziehen und dabei seine körperliche, geistige und moralische Entwicklung zu fördern.

b) Unter dem Titel "Schutz des Kindes" sehen Art. 307 ff. ZGB vor, dass die Vormundschaftsbehörde die notwendigen Schutzmassnahmen ergreift, wenn die Entwicklung des Kindes bedroht wird und die Eltern von sich aus keine Abhilfe schaffen oder dazu nicht in der Lage sind⁶⁴.

⁶³ Vgl. Kommentar zu Art. 28 KK.

⁶⁴ Zu den einzelnen Massnahmen, welche die Behörden ergreifen können, vgl. Kommentar zu Art. 3 KK.

c) Auf dem Gebiet des Arbeitsrechts kann die minderjährige Person (die mindestens das 15. Lebensjahr vollendet haben muss⁶⁵) nur mit der elterlichen Zustimmung einen Arbeitsvertrag abschliessen. Ferner gibt es eine Reihe von besonderen Bestimmungen, um Minderjährige zu schützen.

d) Das Strafrecht sieht gemäss Art. 187 und 188 StGB Strafen vor, wenn die Entwicklung der Minderjährigen gefährdet wird und sexuelle Handlungen mit Minderjährigen oder abhängigen Personen durchgeführt werden⁶⁶.

4. Die Eintragung von Todesfällen bei Kindern

100. Jeder Todesfall und jeder Leichenfund sind dem Standesbeamten innerhalb von zwei Tagen zu melden, der dann die Eintragung im Sterberegister vornimmt⁶⁷, ob es sich nun um ein Kind oder einen Erwachsenen handelt. Das nach dem sechsten Schwangerschaftsmonat totgeborene Kind wird zwar nicht eingetragen, aber im Geburtenregister erwähnt⁶⁸. Die Einzelheiten über die Tätigkeit der Standesbeamten und die Führung der Register sind in der Zivilstandsverordnung⁶⁹ enthalten. Der Beweis für den Todesfall ist durch ein ärztliches Attest zu erbringen⁷⁰. Die Todesursache wird vom Arzt dem Bundesamt für Statistik übermittelt, wird aber nicht im Sterberegister vermerkt⁷¹. Je nach der Todesursache können die örtlichen Behörden gestützt auf die kantonalen Zivilprozessordnungen eine Untersuchung einleiten.

5) Die Kindersterblichkeit

101. Im grossen und ganzen ist der Gesundheitszustand der schweizerischen Kinder gut und verbessert sich ständig. Die perinatale Sterblichkeit ist zwischen 1979 und 1992 um 35.5% gesunken, die frühe neonatale Sterblichkeit (vor dem Ende der ersten Lebenswoche) ging während des gleichen Zeitraums sogar um 40% zurück. Die medizinischen Fortschritte, besonders auf dem Gebiet der Kindermedizin, haben es ermöglicht, die Sterblichkeit während des ersten Lebensjahres beträchtlich zu senken. Sie haben es auch gestattet, die Sterblichkeit infolge bösartiger Tumore zu senken. Man darf mit gutem Grund annehmen, dass diese Fortschritte auch in Zukunft anhalten werden. Wenn heute ein Mädchen in der Schweiz zur Welt kommt, hat es Aussichten, über 82.1 Jahre alt zu werden, und ein Junge hat eine Lebenserwartung von 75.3 Jahren.

⁶⁵Vgl. Kommentar zu Art. 32 KK.

⁶⁶ Vgl. Kommentar zu Art. 19 und 34 KK.

⁶⁷ Art. 48 ZGB und 74 Abs. 1 ZStV.

⁶⁸ Art. 59 Abs. 1 und 74 Abs. 2 der Verordnung vom 1. Juni 1953 über den Zivilstand (ZStV), SR 211.112.1.

⁶⁹ SR 211.112.1.

⁷⁰ Art. 82 ZStV.

⁷¹ Art. 83 Abs. 1 ZStV *a contrario*.

D. Achtung vor der Meinung des Kindes (Art. 12 KK)

1. Die freie Meinungsäußerung des Kindes

102. Die Achtung vor der Meinung des Kindes setzt dessen Recht, Meinungen frei zu äussern, voraus. Dieses Recht ist unauflöslich mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung verbunden, welches jeder natürlichen, sei sie minderjährig oder volljährig, oder juristischen Person, zusteht. Diese Freiheit (die im Kapitel über die Freiheiten und bürgerlichen Rechte analysiert wird) wird sowohl durch Art. 16 BV als auch den Internationalen Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte (Art. 19) und die Europäische Menschenrechtskonvention (Art. 10) gewährleistet. Es sei darauf hingewiesen, dass es wichtig ist, in allen Bereichen des Lebens der Meinung des Kindes Rechnung zu tragen.

a) Die Eltern

103. Das Familienrecht verankert den Grundsatz, wonach die Eltern bei der Ausübung ihrer elterlichen Befugnisse dem Kind die Freiheit lassen, sein Leben nach seinem Reifegrad selbst zu organisieren und bei allen wichtigen Entscheidungen so weit wie möglich seine Meinung berücksichtigen⁷². So werden Entscheidungen über die Ausbildung im allgemeinen von den Eltern oder anderen vor dem Gesetz für das Kind verantwortlichen Personen nach Absprache mit dem Kind getroffen. Dieser Grundsatz gilt nicht nur für die Eltern, sondern auch für die Stiefeltern, Pflegeeltern, die Vormundperson und jede sonstige Behörde, die eine Entscheidung für das Kind zu fällen haben.

b) Die Schule

104. Jeder Kanton berücksichtigt im Rahmen seines Schulsystems die Meinung des Kindes. So werden die von einer Sache direkt betroffenen Kinder und Jugendlichen in allen Kantonen angehört. Wenn schulische Probleme anstehen, werden sie in die Lösungsversuche miteinbezogen. Die Kantone verwenden verschiedene Mittel, um die Meinung des Kindes zu berücksichtigen. Diese können in einer "Selbstbeurteilung der Schüler" bestehen⁷³, im Einsatz von "Schulvermittlern" als Ansprechpartner des Kindes im Falle von Schwierigkeiten im schulischen Rahmen⁷⁴, oder in der Berücksichtigung der Meinung der Eltern – die im Namen ihrer Kinder auftreten – wenn es um Entscheidungen geht wie die Zuteilung der Schüler an eine bestimmte Schule oder die Versetzung in eine höhere Klasse⁷⁵.

105. Anhörungen und Gespräche erfolgen durch die Lehrerinnen und Lehrer, die Schulleiterinnen und –leiter der betreffenden Anstalten und/oder durch die Schulinspektorinnen oder –inspektoren, die alle eine pädagogische Ausbildung haben. Die meisten von ihnen bilden sich auf diesem Gebiet ständig weiter. Je nach der Situation arbeiten das Lehrpersonal und die Vertreter der Schulen eng mit Psychologen, Psychiatern und anderen Fachkräften zusammen, die den Kindern und Jugendlichen Hilfe bieten können.

⁷² Art. 301 Abs. 2 ZGB.

⁷³ Wie es beispielsweise in Bern, Luzern und Freiburg der Fall ist.

⁷⁴ Wie z.B. der Kanton Jura.

⁷⁵ Z.B. in den Kantonen Bern, Basel-Stadt, Genf, Freiburg und Luzern.

c) Die direkte Beteiligung der Kinder und Jugendlichen am demokratischen Leben

106. Es gibt zurzeit in der Schweiz 43 Jugendparlamente: 24 in der deutschen Schweiz, 17 in der französischen Schweiz, ein zweisprachiges Parlament in Biel und eines im Kanton Tessin. Zwanzig weitere sind im Entstehen begriffen. Das Alter der Mitwirkenden bewegt sich zwischen 13 und 25 Jahren. Über zwei Drittel der Jugendparlamente verfügen über ein eigenes Jahresbudget (zwischen CHF 700.- und CHF 40.000.-). Die Jugendlichen setzen Projekte um, die ihnen am Herzen liegen, von der Skater-Piste bis zur humanitären Hilfe in der internationalen Zusammenarbeit. Die jüngeren Jugendparlamente verfügen dabei über zunehmend mehr Kompetenzen, teils bis zum Einreichen von Motionen bei den Behörden. Die Jugendparlamente der Kantone und Gemeinden sind im Dachverband schweizerischer Jugendparlamente zusammengeschlossen. Dieser tritt als Interessenvertreter und Ansprechpartner auf nationaler und internationaler Ebene auf.

107. Im November 1998 fand in Bern die siebte eidgenössische Jugendsession (bestehend aus Jugendlichen im Alter von 14 bis 17 Jahren) statt. Zuvor hatten über 700 Jugendliche die in der Session behandelten Themen (Asylrecht, Entwicklungspolitik, Gleichheit der Geschlechter, Minderheitenschutz, Jugendarbeitslosigkeit und Sprachenpolitik) in regionalen Versammlungen durchdiskutiert. Im Rahmen dieser Sitzungsperiode äusserten die Jugendlichen u.a. den Wunsch, früher mit dem Unterricht einer zweiten Landessprache zu beginnen und den Unterricht einer dritten Landessprache zwingend einzuführen. Im weiteren forderten sie die Schaffung einer unabhängigen Instanz, die eine Rangliste schweizerischer Unternehmen entsprechend ihrer Anstrengungen auf dem Gebiet der nachhaltigen Entwicklung erstellt. Schliesslich unterstützte das Jugendparlament auch mit Nachdruck die Schaffung einer schweizerischen Solidaritätsstiftung, deren Leistungen unter anderem auch Kindern und Jugendlichen zufließen würden.

108. Im Dezember 1998 wurden im Rahmen der Revision der Verfassung des Kantons Freiburg auch Jugendliche angehört, um deren Bedürfnisse in den Reformprozess einzubeziehen. Die Jugendlichen erwähnten insbesondere Themen wie die Entkriminalisierung weicher Drogen, die Achtung der Menschenrechte, einen intensiveren Sprachunterricht, die Abschaffung der Schulaufgaben an den Wochenenden und die Achtung der Meinung von Kindern und Jugendlichen.

109. Eine neue Form der politischen Mitbestimmung für Jugendliche hat der Kanton St. Gallen mit dem Projekt „Offensive Zukunft“ gestartet. Die sieben Zukunftswerkstätten zu den Themen Mobilität, Kommunikation, Umwelt, Gemeinschaft, Gesundheit, Arbeit und Bildung boten mehr als 250 Jugendlichen Gelegenheit, „Visionen“ zu formulieren. Die „Visionen“ richten sich an Bund, Kantone und Gemeinden. Das kantonale Jugendparlament übergab sie anlässlich der zweiten Jugendsession vom 7. November 1998 der Regierung von St. Gallen. Der dortige Jugendrat, ein vom Jugendparlament gewähltes „Exekutivgremium“, wird nun zusammen mit den Teilnehmenden der folgenden Jugendsessionen überprüfen, ob die Politik die Umsetzung der erhobenen Forderungen auch an die Hand nimmt und ob Fortschritte gemacht werden.

110. Kinder und Jugendliche können ferner ihre Anliegen z.T. auch im Rahmen von Jugendforen oder Jugendräten einbringen (vgl. z.B. das Jugendforum der Gemeinde Hofstetten-Flüh im Kanton Solothurn und den Jugendrat in St. Gallen).

111. Projekte verschiedener Art im Hinblick auf eine Mitwirkung bestehen vor allem auch auf Gemeindeebene. Ihr Ziel ist es, die Jugendlichen vermehrt ins Gemeindeleben

einzu beziehen. Die kantonale Verwaltung des Kantons Luzern verfügt auf diesem Gebiet über einen Beratungsdienst, der die Gemeinden und Regionen über Methoden zur Förderung der Mitwirkung von Jugendlichen informiert. Schliesslich wird z.B. im Kanton Bern zurzeit auch darüber diskutiert, auf Gemeindeebene das Stimmrechtsalter von 18 auf 16 Jahre herabzusetzen.

2. Das Recht des Kindes auf Anhörung

112. Das Recht auf Anhörung wird von den Art. 29 und 30 BV gewährleistet, ebenso wie von Art. 14 des Internationalen Pakts über die bürgerlichen und politischen Rechte und Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Es ist ebenfalls in den drei Strafprozessordnungen des Bundes und in den 26 Strafprozessordnungen der Kantone verankert. Das Recht auf Anhörung ist eine Verfahrensnorm und als solche untersteht sie dem Zuständigkeitsbereich der Kantone, vorbehaltlich der im Bundesrecht enthaltenen Prozessbestimmungen.

113. Ist ein Kind urteilsfähig, kann es an einem Verfahren teilnehmen. Es kann auch gerichtlich vorgehen – allein oder durch eine Vertretung seiner Wahl – und zwar auch ohne die Einwilligung seiner gesetzlichen Vertretung⁷⁶, sofern seine Persönlichkeitsrechte auf dem Spiel stehen. Generell werden Kinder und Jugendliche dann angehört, wenn ein Verfahren oder eine Massnahme ihre Lebenssituation direkt betrifft.

114. Auch wenn die Art und Weise, wie die Kantone die Anhörung eines Kindes in Verfahren organisieren, sehr verschieden sind, so ist doch zu betonen, das spezialisierte Dienststellen oder Fachleute, die auf dem Gebiet der Sozialarbeit, der Pädagogik, der Psychologie oder der Psychiatrie ausgebildet sind, mit diesen besonders wichtigen Anhörungen betraut werden.

115. In bezug auf die Altersgrenze zur Anhörung von Kindern haben die Kantone pragmatische Vorgehensweisen entwickelt, die in Einzelfragen etwas voneinander abweichen können. In strafrechtlichen Angelegenheiten beziehen sich die Kantone häufig auf das Schulalter, das ja auch mit dem Strafmündigkeitsalter von 7 Jahren übereinstimmt⁷⁷. Im Zusammenhang mit Kinderschutzmassnahmen oder Misshandlungen sind Befragungen auch im Vorschulalter nötig. Dabei wird die Urteils- und die Ausdrucksfähigkeit eines Kindes berücksichtigt. So setzen einige Kantone die Altersgrenze bei 24 Monaten an⁷⁸, andere bei 3 Jahren⁷⁹, während wiederum andere vom "Kindergartenalter" sprechen⁸⁰. In allen Fällen werden jedoch der konkreten Sachlage und dem Entwicklungsstand des Kindes individuell Rechnung getragen. Die Anhörungen werden in einer kindergerechten Art durchgeführt, um verwertbare Ergebnisse zu erzielen. So wird das Kleinkind oft in vertrauten Räumen und im Beisein einer Vertrauensperson von einer Fachperson befragt (Sozialarbeiter/-in, Psychologe/-in) und es können Vertrauen einflössende Hilfsmittel eingesetzt werden⁸¹. Das Ergebnis der Befragung wird oft in einem fachspezifischen Bericht und nicht in einem eigentlichen

⁷⁶ BGE 120 Ia 369.

⁷⁷ Vgl. beispielsweise die Kantone Appenzell-Ausserrhodon und Luzern.

⁷⁸ Schwyz legt z.B. die Altersgrenze für die kleinen Mädchen auf 24 Monate fest, die der kleinen Jungen hingegen auf 30 Monate.

⁷⁹ Beispielsweise Zug und Graubünden.

⁸⁰ Basel-Stadt.

⁸¹ Beispielsweise Puppen in Appenzell-Ausserrhodon.

Protokoll festgehalten und übermittelt. Solche Anhörungen werden häufig auf Video aufgezeichnet, um belastende Mehrfachbefragungen zu vermeiden.

a) Scheidungsverfahren

116. Die kürzlich erfolgte Revision des Scheidungs- und Kindschaftsrechts hat die Stellung des Kindes in familienrechtlichen Verfahren merklich verbessert, vor allem, weil nun das Recht des Kindes, angehört zu werden, ausdrücklich gewährleistet wird.

117. Der Richter hat bei einem Scheidungsverfahren die Meinung des Kindes zu berücksichtigen, bevor er über die Zuteilung der elterlichen Sorge und die Regelung der persönlichen Beziehungen entscheidet⁸². Zu diesem Zwecke ist das Kind von der RichterIn oder vom Richter oder einer eigens hierfür ernannten Drittperson anzuhören⁸³. Diese Anhörung hat in entsprechender Form zu erfolgen, d.h. sie muss dem Kind angepasst sein. Die Art der Einvernahme hängt hauptsächlich vom Alter, von der geistigen Entwicklung und den persönlichen Eigenschaften des Kindes ab. Das Alter des Kindes oder andere wichtige Gründe (z.B. Weigerung des Kindes, angehört zu werden) können rechtfertigen, dass auf die Anhörung verzichtet wird.

118. Dem Kind wird ferner das Recht zugestanden, eine Änderung der Zuteilung der elterlichen Sorge zu verlangen, wenn neue, wichtige Tatsachen dies zu seinem Wohle erforderlich machen⁸⁴. Das Gericht kann ebenfalls verlangen, dass das Kind in diesem Verfahren von einem Beistand vertreten wird, wenn wichtige Gründe vorliegen, insbesondere wenn Vater und Mutter sich nicht über die Zuteilung der elterlichen Sorge einigen können, wenn die Vormundschaftsbehörde ein solches Begehren stellt, wenn Zweifel an der Begründetheit der gemeinsamen Rechtsbegehren der Eltern über die Zuteilung der elterlichen Sorge oder der Regelung der persönlichen Beziehungen bestehen oder wenn es gerechtfertigt scheint, die Notwendigkeit zu prüfen, eine Schutzmassnahme für das Kind zu ergreifen⁸⁵. Wenn das urteilsfähige Kind dies verlangt, muss das Gericht die Bestellung eines Beistands verfügen⁸⁶. Der Beistand kann im Scheidungsverfahren Rechtsbegehren vorbringen und gegen die Entscheidungen, die in bezug auf die Zuteilung der elterlichen Gewalt, wichtige Fragen über die Regelung der persönlichen Beziehungen oder Schutzmassnahmen für das Kind getroffen wurden, Beschwerde einlegen⁸⁷. Die Verfahrens- und Parteikosten können dem Kind nicht auferlegt werden⁸⁸.

119. Wenn die Richterinnen und Richter auch oft auf Scheidungsverfahren spezialisiert sind oder über eine psychopädagogische Ausbildung verfügen, können sie es dennoch als notwendig erachten, einen Psychologen oder eine Psychiaterin für vertiefte Abklärungen beizuziehen. Falls nötig lassen sie sich von einer solchen Fachperson beraten zu lassen., dies insbesondere dann, wenn es sich um eine Kampfscheidung Scheidungen handelt.

⁸² Art. 133 Abs. 2 ZGB.

⁸³ Art. 144 Abs. 1 ZGB.

⁸⁴ Art. 134 Abs. 1 ZGB.

⁸⁵ Art. 146 Abs. 2 ZGB.

⁸⁶ Art. 146 Abs. 3 ZGB.

⁸⁷ Art. 147 Abs. 2 ZGB.

⁸⁸ Art. 147 Abs. 2 ZGB.

b) Verfahren für Kinderschutzmassnahmen

120. In bezug auf ein Verfahren für Kinderschutzmassnahmen besagt Art. 314 Abs. 1 ZGB folgendes: "Vor dem Erlass von Kinderschutzmassnahmen ist das Kind in geeigneter Weise durch die vormundschaftliche Behörde oder durch eine beauftragte Drittperson persönlich anzuhören, soweit nicht sein Alter oder andere wichtige Gründe dagegen sprechen".

121. Diese Massnahmen werden von einer Zivilrichterin oder einem Zivilrichter angeordnet, welche zusätzlich zur juristischen Ausbildung eine pädagogisch-psychologische Ausbildung genossen haben. Vertiefte Abklärungen der Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen erfolgen oft durch spezifisch ausgebildete und erfahrene Fachleute, meist Sozialarbeiterinnen, Erzieher, Psychologinnen und / oder Psychiatern.

122. Die Interessen der Kinder werden über die Aussagen der Eltern oder des Beistands berücksichtigt. Die Kinder werden persönlich angehört, wenn sie als urteilsfähig betrachtet werden, vor allem dann, wenn Meinungsverschiedenheiten zwischen Eltern und Kind bestehen⁸⁹. Kinder werden besonders bei einer Trennung von der Familie angehört. Bei Unterbringung in einer Pflegefamilie oder Institution wird das Kind regelmässig zu seinem Befinden befragt⁹⁰. Es kommt ferner häufig vor, dass Kinder im Zusammenhang mit Schutzmassnahmen zusätzlich von Fachleuten wie Psychologen oder Psychiatern betreut werden, und sie können ihrer Meinung auch auf diesem Wege Ausdruck verleihen.

c) Begründung oder Anfechtung des Kindschaftsverhältnisses, Alimentenzahlung, Namensänderung

123. In den Verfahren über die Begründung oder Anfechtung des Kindschaftsverhältnisses⁹¹, Alimentenzahlung⁹² und Namensänderung⁹³ ist das Kind als Partei zugelassen. Dabei wird es grundsätzlich vom Inhaber der elterlichen Sorge vertreten. Im Falle eines Interessenkonflikts zwischen dem Kind und seiner gesetzlichen Vertretung ist ein Beistand⁹⁴ gemäss Art. 306 Abs. 2 ZGB zu ernennen. Ist das Kind urteilsfähig, so kann es bei Vaterschaftsklagen, der Anfechtung des Kindschaftsverhältnisses und Anträgen auf Namensänderung in Anbetracht des sehr persönlichen Charakters dieser Angelegenheiten alleine handeln.

d) Adoptionsverfahren

124. Wir verweisen an dieser Stelle auf die Ausführungen bezüglich der Adoption, die in der Analyse der Umsetzung von Art. 21 KK erörtert werden. Hier sei lediglich noch erwähnt, dass das Kind immer ins Adoptionsgespräch miteinbezogen wird. Ist das Kind urteilsfähig, so kann zudem nach Bundesrecht die Adoption nur mit seiner Zustimmung erfolgen⁹⁵.

⁸⁹ Beispielsweise in den Kantonen St. Gallen, Basel-Landschaft und Schwyz. Im Kanton Basel-Stadt werden Kinder unter 14 Jahren beispielsweise angehört, falls es nötig ist, und die mit 14 und darüber sogar zwingend.

⁹⁰ Im Kanton Bern findet eine solche Befragung z.B. alle 6 Monate statt.

⁹¹ Art. 256 Abs. 1 Ziff. 2 ZGB; Art. 259 Abs. 2. Ziff. 2 ZGB; Art. 260a, Abs. 1. ZGB.

⁹² Art. 279 Abs. 1 ZGB.

⁹³ Art. 30 Abs. 1 ZGB.

⁹⁴ Art. 392 Ziff. 2 ZGB.

⁹⁵ Art. 265 Abs. 2 ZGB. Als Beispiel sei erwähnt, dass Basel-Landschaft die Grenze auf 5 bis 6 Jahre festlegt, Schwyz auf 10 Jahre, während die Kantone Tessin und Waadt verlangen, dass das zu adoptierende Kind eine schriftliche Bestätigung des Antrags erbringt.

e) Strafverfahren

125. Im Strafverfahren steht jeder natürlichen Person das Recht zu, gehört zu werden, ganz gleich ob sie volljährig oder minderjährig ist.

126. Die Befragung wird fast immer von Personen durchgeführt, die für die Probleme der Jugendlichen besonders sensibilisiert sind oder eine entsprechende Schulung erfahren haben, in der Regel von Jugendrichterinnen oder Jugendrichtern, von speziell ausgebildetem Polizeipersonal oder u.U. Fachleuten wie Sozialarbeitern oder Psychologinnen. Bei geringfügigen Übertretungen kann auf die Anhörung des Kindes verzichtet werden.

127. Die polizeilichen Ermittlungen werden oft von besonders geschultem Polizeipersonal geführt. Die Jugendanwälte und -richterinnen haben meistens eine juristische Ausbildung, die durch eine Zusatzausbildung oder Spezialbildung im Bereich der Arbeit mit Kindern ergänzt sein kann. In den Jugendstrafkammern nehmen neben der Jugendrichterin oder dem Jugendrichter häufig pädagogisch oder psychologisch geschulte Personen an den Einvernahmen teil. Die Jugendanwältinnen oder Jugendrichter beschäftigen in vielen Fällen selber Sozialarbeiter, Sozialpädagoginnen und/oder Psychologen, die auf Antrag der Richter und Richterinnen Gutachten abgeben (diese Gutachten können auch Stellen anvertraut werden, die über die entsprechenden Möglichkeiten verfügen, z.B. Jugendämtern oder psycho-sozialen Diensten für Kinder).

128. Es sei noch darauf hingewiesen, dass der neue Entwurf zum Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht (E-JStG) die verfahrensrechtliche Stellung des Kindes verstärkt. Ausserdem verleiht der Entwurf zur Revision des allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches (E-StGB) dem urteilsfähigen Minderjährigen das Recht, eine Klage einzureichen.

f) Verfahren bei Verstössen gegen die sexuelle Integrität

129. Was die Problematik anbetrifft, Kinder zu vernehmen, die Opfer von Verstössen gegen ihre sexuelle Integrität oder von schlechter Behandlung in ihren Familien wurden, hat man erkannt, dass die wiederholten Vernehmungen und nicht angemessenen Verhöre bei den Kindern neue Traumata hervorrufen können⁹⁶. So achten nun alle Kantone darauf, dass die Befragung in angemessener Form erfolgt und von der zuständigen Behörde oder einer Fachperson durchgeführt wird, um zu vermeiden, dass das Kind zum zweiten Mal eine psychische Verletzung erleidet (sogenanntes "Sekundäröpfung"). Die Aussagen werden oft auf Video aufgezeichnet, damit es nicht zu belastenden Wiederholungen oder Konfrontationen kommt.

130. Ferner ist zu erwähnen, dass die Schweizer Regierung dem Parlament eine Änderung des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG) unterbreitet hat, wodurch der Schutz von Opfern unter 18 Jahren verbessert werden soll und insbesondere bezweckt wird, die Traumata durch verfahrensrechtliche Bestimmungen zu verringern, welche Gerichtsverfahren namentlich bei Kindern, die Opfer sexueller Gewalttaten wurden, hervorrufen können.

131. Auf diesem heiklen Gebiet werden die polizeilichen Ermittlungen in allen Kantonen von Polizeipersonal durchgeführt, welches eine besondere Aus- oder Fortbildung für den

⁹⁶ Vgl. Kommentar zu Art. 19 KK.

Umgang mit Kindern oder Jugendlichen in schwierigen Situationen genossen hat. Die Betreuung der Opfer erfolgt übrigens durch Fachleute.

g) Asylverfahren

132. Zur Anhörung von Kindern im Rahmen von Asylverfahren verweisen wir auf die diesbezüglichen Kommentare zu Art. 22 KK.

IV. FREIHEITEN UND BÜRGERLICHE RECHTE

A. Name und Staatsangehörigkeit (Art. 7 KK)

1. Eintragung und Name

133. Die Geburt eines lebenden Kindes wird in das Geburtenregister⁹⁷ eingetragen. Dasselbe gilt für ein totgeborenes Kind nach dem sechsten Schwangerschaftsmonat. Die Krankenhäuser sind verpflichtet, die in ihrer Anstalt zur Welt gekommenen Kinder zu melden. Ebenso sind der Ehemann der Mutter, die Hebamme, die Ärztin oder der Arzt, jede bei der Geburt anwesende Person und die Mutter verpflichtet, die Geburt zu melden⁹⁸. Wird ein ausgesetztes, verlassenes Kind gefunden, dessen Abstammung unbekannt oder ungewiss ist, wird es ebenfalls ins Geburtenregister eingetragen⁹⁹.

134. Jedes Neugeborene erhält einen oder mehrere Vornamen und einen Familiennamen, die dem Kind von Anfang an eine eigene Identität verleihen¹⁰⁰. Es wird darauf hingewiesen, dass das schweizerische Recht das Recht des Kindes auf einen seinen Interessen entsprechenden Vornamen schützt, d.h. das Personal des Standesamts muss die Eintragung von Vornamen ablehnen, die ganz offensichtlich dem Interesse des Kindes zuwiderlaufen¹⁰¹. Das Bundesgericht hat mehrmals darauf hingewiesen, dass bei der Wahl des Vornamens des Kindes einzig und allein das Wohl des Kindes ausschlaggebend ist und nicht die religiöse Vorstellung der Eltern oder ihr Bedürfnis nach etwas Ausgefallenem.

2. Das Recht des Kindes, seine Eltern zu kennen

135. Das schweizerische Familienrecht sieht die Möglichkeit vor, dass ein Kind, dessen Vater sich nicht zu ihm bekannt hat, eine Vaterschaftsklage anstrengen kann¹⁰². Es handelt sich um ein höchstpersönliches Recht, welches das Kind alleine ausüben kann, wenn es urteilsfähig ist. Ist dies nicht der Fall, muss seine gesetzliche Vertretung handeln und ein Beistand wird zu diesem Zweck bestellt, selbst wenn seine Mutter die elterliche Sorge innehat, um jeglichen Interessenkonflikt zwischen dem Kind und dem Elternteil zu vermeiden¹⁰³.

136. Das Recht des Kindes, seine biologische Herkunft zu kennen, wird nun durch die Bundesverfassung ausdrücklich anerkannt. So garantiert Art. 119 Abs. 2 lit. g BV jeder Person den Zugang zu den Daten über ihre Abstammung. Dies bedeutet, dass das Kind im Falle einer Adoption im Prinzip ein Recht auf Bekanntgabe eines Registerauszugs hat.

⁹⁷ Art. 59 ZStV.

⁹⁸ Art. 61 ZStV.

⁹⁹ Art. 59 Abs. 2 ZStV.

¹⁰⁰ Art. 67 und Art. 69 ZStV, Art. 270 ZGB.

¹⁰¹ Art. 69 Abs. 2bis ZGB.

¹⁰² Art. 261 Abs. 1 ZGB.

¹⁰³ Art. 309 Abs. 1 ZGB. Vgl. Statistik Nr. 5 in der Beilage.

137. Art. 27 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 18. Dezember 1998 über medizinische Fortpflanzung¹⁰⁴ sieht vor, dass das Kind gleich welchen Alters Auskunft über alle Daten des Samenspenders verlangen kann, wenn es ein schutzwürdiges Interesse daran hat“. Hat das Kind das 18. Lebensjahr vollendet, so kann es beim Amt Auskunft über die Personalien des Spenders und seine äussere Erscheinung (Abs. 1) verlangen, ohne dafür ein schutzwürdiges Interesse nachweisen zu müssen

3. Recht des Kindes, von seinen Eltern erzogen zu werden

138. Das schweizerische Zivilgesetzbuch sieht vor, dass in erster Linie die Eltern für den Schutz und die Erziehung ihrer Kinder verantwortlich sind. Von seiner Geburt an untersteht das Kind der elterlichen Sorge seiner Eltern, wenn diese verheiratet sind¹⁰⁵, und der seiner Mutter, wenn diese nicht mit seinem Vater verheiratet ist¹⁰⁶. Eine Behörde kann nur einschreiten, wenn der Schutz des Kindes dies erfordert, wenn seine Entwicklung bedroht ist und wenn Vater und Mutter nicht selbst Abhilfe schaffen.

4. Staatsangehörigkeit

139. Die Kinder schweizerischer Eltern erwerben bei der Geburt automatisch das Schweizer Bürgerrecht. Wird das Kind von einem schweizerischen Vater anerkannt, kann es die Staatsbürgerschaft auf dem Wege der erleichterten Einbürgerung erhalten.

140. Die Schweiz hat bei der Unterzeichnung der Konvention einen Vorbehalt bezüglich ihrer Bürgerrechtsgesetzgebung gemacht, die „keinen Anspruch auf Erwerb der schweizerischen Staatsbürgerschaft einräumt“. Nach der alten Bundesverfassung war die Aufteilung der Kompetenzen zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden auf diesem Gebiet dergestalt, dass es dem Bund nicht gestattet war, nur aufgrund des Bundesrechts zu bestimmen, dass staatenlose Kinder das Schweizer Bürgerrecht erlangen können. Seit Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung hat sich die rechtliche Situation insofern verändert, als der Bund nunmehr beauftragt ist, die Einbürgerung von staatenlosen Kindern zu vereinfachen (Art. 38 Abs. 3). Die zur Umsetzung dieses Verfassungsauftrags erforderliche Revision des Einbürgerungsgesetzes wird eine neue Lagebeurteilung erlauben¹⁰⁷.

B. Bewahrung der Identität (Art. 8 KK)

141. Das Recht des Kindes auf Bewahrung seiner Identität, wozu auch seine Staatsangehörigkeit, seine Namen und seine Familienbande gehören, wie sie vom Gesetz anerkannt werden, wird in der Schweiz auf Verfassungs- und Gesetzesebene gewährleistet.

¹⁰⁴ BBl 1998 5714 ff.

¹⁰⁵ Art. 297 Abs.1 ZGB.

¹⁰⁶ Art. 298 Abs.1 ZGB. Die Situation des Kindes geschiedener Eltern wird im Kommentar zu Art. 18 KK erörtert.

¹⁰⁷ Vgl. hierzu auch die Stellungnahme des Bundesrates vom 13. März 2000 auf die Motion Berberat, Nr. 99.3627, vom 22. Dezember 1999.

142. Nach schweizerischem Recht ergibt sich der Identitätsschutz aus dem Persönlichkeitsschutz. Im Rahmen der durch die Bundesverfassung garantierten Grundrechte ergibt sich der Persönlichkeitsschutz in erster Linie aus der persönlichen Freiheit (Art. 10) und aus der Menschenwürde (Art. 7). Der Schutz der Privatsphäre kann ferner aus Art. 13 BV sowie aus Art. 8 EMRK abgeleitet werden. Auf Gesetzesebene ist der Identitätsschutz auch im Zivilgesetzbuch (Art. 28 ff.) verankert.

143. Der Name und die schweizerische Staatsbürgerschaft des Kindes werden in die vom Standesamt geführten Register eingetragen¹⁰⁸. Dabei wird der Name des Kindes in das Geburtenregister des Geburtsorts eingetragen¹⁰⁹. Die für die schweizerische Staatsbürgerschaft relevanten Elemente werden in das Familienregister aufgenommen, für das jede Gemeinde zuständig ist (Bezirk eines Kantons) und in dem alle Staatsangehörigen eingetragen sind¹¹⁰. Die Eintragung des Kindes in das Familienregister der Gemeinde als Bürger oder Bürgerin der Gemeinde beweist, dass es das Schweizer Bürgerrecht besitzt.

144. Nach Art. 45 des Zivilgesetzbuchs kann nur das Gericht die Berichtigung einer Eintragung anordnen, unter Vorbehalt von Ungenauigkeiten, die sich aus einem Versehen oder einem offensichtlichen Irrtum ergeben. In diesen Fällen hat die Aufsichtsbehörde die Berichtigung anzuordnen. Die Zivilstandsämter werden von den Kantonen überwacht, welche die Pflicht haben, sie alljährlich einer Prüfung zu unterziehen; das Eidgenössische Departement für Justiz und Polizeiwesen lässt durch seinen Zivilstandsdienst Inspektionen in den Kantonen vornehmen¹¹¹. Die Verwaltungshandlungen der Zivilstandsämter können innerhalb von zehn Tagen nach ihrer Kenntnisnahme Gegenstand einer Beschwerde bei der kantonalen Aufsichtsbehörde sein. Das Verfahren ist unentgeltlich¹¹². Jede Person, deren Rechtsinteressen durch Verwaltungshandlungen berührt wurden, darf die Beschwerde einreichen. Wenn es um höchstpersönliche Rechte geht, kann das urteilsfähige minderjährige Kind alleine handeln und zwar auch ohne die Zustimmung seiner gesetzlichen Vertretung. Ein *ad hoc*-Beistand kann für diesen Fall von der Vormundschaftsbehörde bestellt werden.

C. Das Recht auf freie Meinungsäusserung (Art. 13 KK)

1. Der Grundsatz

145. Das Recht auf freie Meinungsäusserung ist in Art. 16 der Bundesverfassung verankert. Völkerrechtlich garantieren Art. 19 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte sowie Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention dieses Recht. Sie steht jedermann zu, juristischen oder natürlichen Personen, ausländischen oder schweizerischen Staatsangehörigen, Minderjährigen oder Volljährigen. Das Recht auf freie Meinungsäusserung ist die Grundlage jedes demokratischen Staates, denn, indem es die freie Meinungsbildung zulässt, ist es für die Ausübung der Demokratie unentbehrlich¹¹³.

¹⁰⁸ Art. 27 ZStV.

¹⁰⁹ Art. 67 ZStV.

¹¹⁰ Art. 114 ZStV.

¹¹¹ Art. 18 ZStV.

¹¹² Vorbehaltlich der Fälle, in denen die Beschwerde missbräuchlich ist.

¹¹³ BGE 96 I 586, 592.

146. Diese Freiheit umfasst die Freiheit der Meinungsbildung, die Freiheit, eine eigene Meinung zu haben, und diese anderen mitzuteilen. Das Recht auf Meinungsbildung umfasst auch das Recht, ohne Einmischung seitens des Staates und ohne Beachtung von Grenzen, Meinungen und Informationen zu erhalten und sich aus Quellen zu informieren, die allgemein zugänglich sind¹¹⁴. Sie setzt somit ein Recht auf Information voraus¹¹⁵, denn es ist klar, dass man sich informieren können muss, bevor man sich eine Meinung bilden kann.

147. Der vom Recht auf freie Meinungsäußerung geschützte Bereich umfasst alle "Produkte" oder Botschaften des menschlichen Denkens, ganz gleich, ob es sich um ein Gefühl, eine Überlegung, eine Meinung oder eine Information usw. handelt¹¹⁶. Alle für die Kommunikation der Mitteilungen geeignete Mittel werden geschützt: das Wort, die Schrift, die künstlerische Darstellung. In dieser Beziehung ist zu beachten, dass die Freiheit der Meinungsäußerung auch die Quelle weiterer Grundrechte ist wie z.B. der Filmfreiheit, der Kunstfreiheit und der Wissenschaftsfreiheit.

148. Das Recht auf freie Meinungsäußerung steht selbstverständlich auch Schulkindern, Studierenden und Lehrlingen zu¹¹⁷. Die Tatsache, dass Jugendliche sich schon in der Schule in der Ausübung ihrer Grundrechte üben, wird im allgemeinen als positiv bewertet: eine der Aufgaben der Schule besteht darin, die geistige Unabhängigkeit, den kritischen Verstand und die Ausdrucksfähigkeit zu entwickeln, alles Eigenschaften, durch die der Jugendliche eine gewisse Reife erlangt. Wenn ein Kind im Rahmen der Schule gelernt hat, seine Meinungen und Vorschläge ohne Furcht vorzubringen, wird es gut vorbereitet sein, sich in Zukunft auch dem weiteren Bereich der politischen und kulturellen Meinungsäußerung zuzuwenden. Die Schule trägt dazu bei, ein Klima gegenseitiger Achtung herzustellen.

2. Allfällige Einschränkungen

149. Das Recht auf freie Meinungsäußerung kann wie alle individuellen Freiheiten auch Einschränkungen unterliegen. Diese Einschränkungen müssen gewisse Voraussetzungen erfüllen, um erlaubt zu sein: sie müssen auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz eines Grundrechts einer Drittperson gerechtfertigt sein, in einem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen und den unberührbaren Kern der Grundrechte nicht verletzen (Art. 36 BV)¹¹⁸.

150. Im Falle des Rechts auf freie Meinungsäußerung handelt es sich im allgemeinen darum, ein Gleichgewicht zwischen dem öffentlichen Interesse an der Aufrechterhaltung der Ordnung, dem öffentlichen Interesse an der freien Meinungsäußerung und dem privaten Interesse der betroffenen Person zu wahren. Das Recht auf freie Meinungsäußerung muss namentlich die vom Strafrecht und vom Zivilrecht vorgesehenen Einschränkungen einhalten¹¹⁹.

¹¹⁴ Vgl. Kommentar zu Art. 12 KK.

¹¹⁵ BGE 108 Ia 277.

¹¹⁶ Vgl. Botschaft des Bundesrats vom 20. November 1996 zur Reform der Bundesverfassung, BBl 1997 I 1 f., Art. 14, S. 157 ff.

¹¹⁷ Vgl. Müller, in: *Commentaire de la Constitution fédérale, liberté d'expression*, Nr. 48 ff.

¹¹⁸ In der Verfassung wurden diese Einschränkungen in einer allgemeinen Bestimmung am Ende des Liste der Grundrechte zusammengefasst (Art. 36).

¹¹⁹ Vgl. Kommentar zu Art. 15 KK.

151. Im Strafrecht ist es vor allem der Schutz der Ehre, der Jugend und des öffentlichen Friedens, der Einschränkungen rechtfertigt¹²⁰:

152. Im Zivilrecht schützen Art. 28 und folgende die Persönlichkeit vor unerlaubten Verletzungen, insbesondere durch die Presse: Anspruch auf Schadensersatz, vorläufige Massnahmen, um eine Verletzung zu verhindern und Gegendarstellungsrecht.

153. Die Kontrolle wird im allgemeinen hinterher ausgeübt, allerdings mit einigen Ausnahmen: die Filmzensur und die von einem Gericht getroffenen vorläufigen Massnahmen, um eine schwere und unmittelbar bevorstehende Verletzung der Persönlichkeit zu verhindern.

154. Ferner kann das Recht auf freie Meinungsäusserung gewisser Personengruppen (z.B. von Staatsangestellten oder Häftlingen) aufgrund ihrer besonderen Beziehungen zum Staatswesen zusätzlichen Einschränkungen, bzw. einer vorherigen Kontrolle unterworfen sein. So können sich Häftlinge z.B. auf das Recht der freien Meinungsäusserung und auf das Recht, Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen zu erhalten, berufen, vorausgesetzt, dass die Ordnung und die Sicherheit der Strafvollzugsanstalt dadurch nicht berührt werden.

155. In diesem Zusammenhang ist auf einen Fall hinzuweisen, der sich in den siebziger Jahren im Kanton St. Gallen ereignete¹²¹: Ein Schüler hatte einen Beitrag für die Schülerzeitung geschrieben, der bewusst satirisch gehalten war, der aber als Verletzung der Glaubens- und Kultusfreiheit angesehen wurde¹²². Im Anschluss an diesen Vorfall war ihm eine Disziplinarstrafe auferlegt worden. In diesem Fall befand das Bundesgericht, das Recht auf freie Meinungsäusserung der Schülerinnen und Schüler könne eingeschränkt werden, "wenn der Zweck und der reibungslose Ablauf des Schullebens dies fordern", aber dass der Schüler nicht an das Weltbild und die philosophische Überzeugung der Schule, die er besucht, gebunden ist. Er kann hiervon abweichende Meinungen äussern, ohne Disziplinarverfahren fürchten zu müssen, wenn er sich dabei erlaubter Mittel bedient und sein Benehmen nicht in Unruhen ausartet, die den Gang der Schule stören und ihrem Ziel schaden. Im vorliegenden Falle liess das Bundesgericht die Beschwerde des Schülers zu und erklärte die Disziplinarstrafe als unverhältnismässig und im Widerspruch zur Pressefreiheit und zum Recht auf freie Meinungsäusserung.

D. Zugang zu angemessenen Informationen (Art. 17 KK)

156. Die Schweiz anerkennt die Bedeutung der Rolle, welche die Medien spielen, und sie wacht darüber, dass alle Menschen, ganz besonders die Kinder, Zugang zu Informationen und Material erhalten, das von verschiedenen nationalen und internationalen Quellen stammt. Das

¹²⁰ Verbot der falschen Anschuldigung (Art. 303); Verbot der Verletzung des Fabrikations- oder Geschäftsgeheimnisses, des Privatbereichs, des Amts-, Berufs- oder militärischen Geheimnisses (Art. 162, 179, 179^{quater}, 320, 321 und 329); Verbot des Missbrauchs einer Fernmeldeanlage (Art. 179^{septies}); Verbot der öffentlichen Aufforderung zu Verbrechen oder zur Gewalttätigkeit (Art. 259); Verbot der Diskriminierung von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion (Art. 261^{bis}); Verbot der Störung des Totenfriedens (Art. 262) sowie Verbot von tätlichen Angriffen auf schweizerische Hoheitszeichen (Art. 270); von Gewaltdarstellungen (Art. 135); der Störung der Glaubens- und Kultusfreiheit (Art. 261); der Aufforderung und Verleitung zur Verletzung militärischer Dienstpflichten (Art. 276); der Betreibung staatsgefährlicher Propaganda (Art. 275^{bis}); der Beleidigung eines fremden Staates oder einer zwischenstaatlicher Organisation (Art. 296 und 297). Vgl. auch die Bestimmungen über den Schutz vor Ehrverletzungen (Art. 173 ff.) und gewisse strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität (Art. 187 ff.).

¹²¹ BGE vom 24. Mai 1978, ZBl 1978, S. 510.

¹²² Art. 261 StGB.

Recht auf Information ergibt sich in der Schweiz aus dem Recht auf freie Meinungsäusserung, die von Art. 16 BV garantiert wird (vgl. dazu die Ausführungen weiter oben).

1. Kinder- und Jugendbücher, elektronische Medien

157. Jede Schule in der Schweiz verfügt über ihre eigene Bibliothek, die besonders mit Kinder- und Jugendbüchern bestückt ist. Ausserdem findet man in vielen Klassenzimmern Bücherecken oder –ablagen mit einer Auswahl von Büchern, die dem Alter der Schüler angepasst sind. So greift man in nahezu allen Klassen auf Kinder- oder Jugendbücher zurück, will man gewisse Themen behandeln. Den Lehrkräften der meisten Kantone stehen auch didaktische Zentren für ihre Bedürfnisse zur Verfügung.

158. Neben den verschiedenen Kantonsbibliotheken wurde zudem ein dichtes Netz von allgemeinen öffentlichen Bibliotheken aufgebaut, die meist von Gemeinden oder Gemeindeverbänden getragen werden. Mit ihrem Angebot an Leihbüchern ermöglicht die schweizerische Volksbibliothek (SVB) kleinen Bibliotheken eine kostengünstige Erweiterung und Erneuerung ihres Angebots. Originell ist der „Bibliobus“ in Neuenburg, der in regelmässigem Turnus auch entlegene Siedlungen mit Lesestoff für jedes Alter versorgt.

159. Was die elektronischen Medien anbelangt, so steht der Auftrag, Schüler und Schülerinnen mit ihrem Umgang vertraut zu machen, auf allen kantonalen Lehrplänen. Viele Kantone kennen ein eigenes Fach "Medienkunde", insbesondere in der Oberstufe der Volksschulen. Nahezu alle Kantone sehen in den Klassen der Oberstufe eine Einführung in die Informatik und elektronische Medien vor, meist als Pflichtfach, gelegentlich – oder zusätzlich – auch als Wahlfach. Viele Kantone setzen zudem einen Schwerpunkt zugunsten der Verbreitung elektronischer Medien in der Grundausbildung und der Weiterbildung der Lehrer und Lehrerinnen sowie zur Weiterentwicklung der Infrastruktur.

160. Einige Beispiele: Der Kanton Genf hat in allen Schulhäusern sogenannte "bibliothèques-centres de documentation et médiathèques" eingerichtet. Im Rahmen einer Jubiläumsaktion hat Aargau die Schulen von 200 der 232 Gemeinden ans Internet angeschlossen; Basel-Stadt fördert die Nutzung elektronischer Medien in den Schulen mit dem Projekt NIKTA@BAS (Neue Informations- und Kommunikationstechnologien an den Basler Schulen). Generell scheinen die Bemühungen, die verschiedenen Medien (Bücher, Bilder, Video, Computer, Internet usw.) den Kindern während des ordentlichen Unterrichtes zugänglich zu machen, zunehmend einer allgemeinen Tendenz zu entsprechen, die noch zunimmt.

2. Massnahmen zur Förderung der Herstellung und Verbreitung von Büchern und elektronischen Medien für Kinder

161. Sowohl auf Bundes- als auch Kantonsebene werden regelmässig Massnahmen getroffen, um die Herstellung und Verbreitung von Kinder- und Jugendbüchern zu fördern.

162. Der Bund unterstützt Organisationen, die sich mit der Produktion und der Verbreitung von Kinder- und Jugendliteratur befassen. Das Bundesamt für Kultur verfügt dazu über einen Kredit zur Förderung der Kinder- und Jugendliteratur. Ziel dieser Förderungsmassnahme ist es, bei Kindern und Jugendlichen die Freude am Lesen und an den Sprachen zu wecken und zu fördern. Die jährlichen Finanzhilfen kommen insbesondere folgenden apolitischen sowie

religiös und ideologisch neutralen Organisationen zu: Schweizer Jugendbuch-Institut, Schweizer Bund für Jugendliteratur, Schweizer Jugendschriftwerk und Livres sans frontières suisse. 1985 betrug der ausgerichtete Betrag insgesamt 180.000 CHF, 1990 250.000 CHF, 1995 289.000 CHF und 1999 285.000 CHF.

163. Der Bund unterstützt und fördert – namentlich in Übereinstimmung mit dem Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit (JFG)¹²³ – auch zahlreiche Projekte und Aktivitäten auf nationaler Ebene mit dem Ziel, die Qualität der für Kinder und Jugendliche bestimmten Information zu verbessern. In diesem Zusammenhang ist auch die Einrichtung einer Internet Website zu nennen, die von Jugendlichen für Jugendliche geschaffen worden ist. Alle einmalig oder periodisch erscheinenden Informationsträger (Bücher, Zeitschriften, Broschüren, Dossiers, Videos usw.) sowie die Informationstätigkeit gegenüber der Öffentlichkeit (via Presse, Radio und Fernsehen) können unterstützt werden. Gemäss JFG werden allerdings ausschliesslich ausserschulische Projekte unterstützt, die eine aktive Teilnahme der Jugendlichen beinhalten. Im weiteren muss es sich um Projekte mit nationalem Charakter handeln.

164. Ausserdem unterstützen alle Kantone Aktionen zur Förderung des Lesens oder veranstalten selber welche. So führt Uri jährlich rund 10 Veranstaltungen zur Förderung der Lesens durch; Basel kennt die Aktion "Bücherschiff" für verschiedene Schulstufen; Luzern, Bern und Zürich bieten den Schulen systematisch Lesungen von Autorinnen oder Autoren an; Bern gibt vierteljährlich die Zeitschrift "*Bücherbär*" mit Hinweisen auf Neuerscheinungen heraus; Solothurn kennt auf diesem Gebiet eine kantonale Beauftragte und gibt gemeinsam mit Aargau eine Schulzeitung als Informationsträger heraus.

165. Die meisten Kantone unterstützen die Herstellung und Verbreitung von Kinder- und Jugendbüchern von Fall zu Fall durch Herstellungsbeiträge aus dem Kulturbudget. So fördert der Kanton Graubünden ganz gezielt die Herstellung von Kinder- und Jugendbüchern in rätoromanischer und italienischer Sprache (zwei Minderheitensprachen in der Schweiz).

3. Radio, Fernsehen und Presse

166. Die Programmautonomie von Radio und Fernsehen sowie die Pressefreiheit sind in Art. 17 der Bundesverfassung verankert. Direkte Einflussmöglichkeiten des Bundes etwa auf die Programmgestaltung von Radio und Fernsehen oder auf Artikel und Berichte in den Print-Medien gibt es nicht. Die Veranstalter von Radio- und Fernsehprogrammen sind grundsätzlich nicht an Weisungen von eidgenössischen, kantonalen oder kommunalen Behörden gebunden. Sie müssen indessen die vom Bund erlassenen gesetzlichen Rahmenbestimmungen einhalten.

167. Die Kinder- und Jugendsendungen sind eine ständige Komponente der öffentlichen Radio- und Fernsehprogramms. Als Beispiel seien folgende erwähnt :

- "Oops": 1998 startete das Schweizer Fernsehen SF DRS sein neues Kinder- und Jugendprogramm, das sich von Montag bis Freitag (17.00 bis 19.30 Uhr) an die 15- bis 25-Jährigen wendet. "Oops" will nach eigener Aussage "unterhaltend

¹²³ RS 446.1. Vgl. ebenfalls Verordnung über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit vom 10. Dezember 1990 (SR 446.11).

informieren und informierend unterhalten", verzichtet auf Gewaltdarstellung sowie geschlechter- und rassendiskriminierende Darstellungen.

- Radio 3fach, ist ein Luzerner Lokalsender, der von der Jugend für die Jugend betrieben wird und keinerlei Werbung bringt. Er ist seit Sommer 1998 in Betrieb.
- Radio 105 Network, ein privater Radiosender in der deutschen Schweiz, richtet sich mit seinen Programminhalten spezifisch an ein jugendliches Publikum und verfügt auch über eine entsprechend formulierte Konzession. Der Sender soll laut Konzession vom 16. Juni 1997 zur freien Meinungsbildung und sachgerechten Information der Jugendlichen und zu deren kulturellen Entfaltung und Unterhaltung beitragen.
- Die private Fernsehstation "SwissHits" strahlt in der deutschen Schweiz ein spezialisiertes Programm aus. Es bringt musikalische Sendungen und informiert das Fernsehpublikum über verschiedene kulturelle Ereignisse, insbesondere im Bereich der Musik für ein jüngeres Publikum. Diese Information ist vielfältig, berücksichtigt die Anliegen der Jugendlichen und fördert ihre kulturelle Entwicklung. Der Bundesrat hat die Konzession für dieses neue Programm am 24. Februar 1999 erteilt.
- Seit dem Herbst 1999 strahlt das Deutschschweizer Radio neu "Virus", ein eigenes Programm für Jugendliche, aus. Laut Konzession vom 17. Februar 1999 soll das über Satellit ausgestrahlte Jugendprogramm die Anliegen der Jugendlichen berücksichtigen und deren kulturelle Entfaltung fördern.

4. Schutzmassnahmen

168. Die Schweiz sieht im Bereich der Medien zahlreiche Schutzmassnahmen zugunsten von Kindern und Jugendlichen vor.

169. Was die Schutzmassnahmen im Bereich Radio und Fernsehen angeht, so hat sich die Schweiz sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene je nach Art der Sendung, neben den weiter oben erwähnten indirekten Schutzmassnahmen (namentlich durch Überwachung der Inhalte bei der Prüfung der Konzessionsgesuche) gewisse Einflussmöglichkeiten gesichert.

170. Auf nationaler Ebene sieht Art. 18 RTVG vor, dass der Bundesrat zum Schutz der Jugend und der Umwelt spezielle Werbeverbote erlassen kann. In der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV)¹²⁴ werden Werbungen verboten, die sich die natürliche Leichtgläubigkeit der Kinder oder den Mangel an Erfahrung der Jugendlichen zunutze machen oder ihre Anhänglichkeit missbrauchen (Art. 15 lit. e).

171. Auf internationaler Ebene legt das Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen¹²⁵ namentlich gewisse Minimalstandards für Fernsehprogramme fest. Art. 7 Abs. 2 des bestehenden Übereinkommens hält ausdrücklich fest, dass keine Sendung ausgestrahlt werden darf, die die körperliche, seelische oder sittliche Entwicklung von

¹²⁴ SR 784.401.

¹²⁵ Sie trat am 1. Mai 1993 für die Schweiz in Kraft. SR 0.784.405. Das 1998 einer Revision unterzogene Übereinkommen wird am 1. Oktober 2000 in der Schweiz in Kraft treten.

Kindern oder Jugendlichen beeinträchtigen könnte, wenn anzunehmen ist, dass sie aufgrund der Sende- und Empfangszeit von Kindern oder Jugendlichen gesehen werden könnten. Art. 11 Abs. 3 sieht vor, dass Werbung, die sich an Kinder richtet oder Kinder einsetzt, alles vermeiden muss, was deren Interessen schaden könnte; sie muss ihre besondere Beeindruckbarkeit berücksichtigen¹²⁶.

172. Was die Darstellung von Gewalt anbetrifft, so erklärt Art. 135 StGB das Herstellen oder das Anbieten von Darstellungen grausamer Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Tiere ohne schutzwürdigen kulturellen oder wissenschaftlichen Wert für strafbar. Diese Norm ist jedoch keine spezifische Jugendschutzbestimmung, da sie keine Altersgrenze enthält.

173. Seit dem 1. Oktober 1992 stellt das schweizerische Strafgesetzbuch jegliche Konfrontation von Kindern mit der Pornographie unter Strafe. So wird laut Art. 197¹²⁷ mit Gefängnis oder einer Geldbusse bestraft, wer Schriften, Ton- oder Bildaufnahmen, Abbildungen, andere Gegenstände solcher Art oder pornographische Vorführungen einer Person unter 16 Jahren anbietet, zeigt, überlässt, zugänglich macht oder verbreitet. Kinder unter 16 Jahren sind vor jeglichem Kontakt mit der Pornographie geschützt. Das Strafrecht verhindert ferner, dass ein Mensch gegen seinen Willen mit sexuellen Darstellungen konfrontiert wird, wie es der Fall mit gewissen Fotografien in den Auslagen von Kiosken und den Schaukästen von Kinos sein kann.

5. Internationale Zusammenarbeit und globales Lernen

174. Wie weiter oben bereits erwähnt wurde, nimmt die Schweiz aktiv an der internationalen Zusammenarbeit teil. Sie engagiert sich im Bereich Information und Kinder insbesondere durch die Tätigkeit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA).

175. Die Schweiz nimmt sich dieser Problematik auch mittels der Stiftung "Bildung und Entwicklung" - einer vom Bund unterstützten nationalen Einrichtung, welche von der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren, von Lehrer- und Lehrerinnenorganisationen und privaten Organisationen mitgetragen wird. Ihr Auftrag ist es insbesondere, das globale Lernen in den Schweizer Schulen zu fördern und zu verankern. Ihr Aufgabenbereich umfasst v.a. die Menschenrechte, den Umgang mit fremden Kulturen, die Friedenserziehung, die Nord-Süd-Beziehungen und die nachhaltige Entwicklung. Sie berät und informiert, verkauft und verleiht Schulmaterial und bietet Aus- und Weiterbildungskurse an. Sie richtet sich an Unterrichtende auf allen Stufen.

176. Die Schweiz ist ferner Mitglied des Teilübereinkommens des Europarats über den Unterhalt des Europäischen Zentrums für weltweite Wechselbeziehungen und Solidarität (Nord-Süd-Zentrum in Lissabon), das dieselben Ziele wie die Stiftung Erziehung und Entwicklung verfolgt.

¹²⁶ Diese Bestimmung gilt auch für das "Teleshopping". Vgl. « Avis N° 8 (1997) relatif à la publicité destinée aux enfants et à la publicité pour les boissons alcoolisées » des Europarats, der Art. 11 Abs. 3 erläutert. Vgl. zu den Werbeeinschränkungen für Alkohol und Tabak auch weiter unten die Ausführungen zu Art. 33 KK.

¹²⁷ Vgl. Art. 197 StGB zu den verschiedenen Strafen.

E. Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 14 KK)

1. Der Grundsatz

177. Die Gewissens- und Glaubensfreiheit ist in Art. 15 der Bundesverfassung verankert. Sie wird in der Schweiz auch durch Art. 18 des Internationalen Pakts über die bürgerlichen und politischen Rechte und Art. 9 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet. Wie jede Grundfreiheit steht auch sie allen natürlichen Personen zu, ausländischen wie auch schweizerischen Staatsangehörigen. Unter bestimmten Bedingungen kann sich auch eine juristische Person auf sie berufen.

178. Jede Überzeugung, die sich auf die Beziehung des Menschen zu einer transzendenten Realität bezieht und auf einer Ideologie beruht, wird ohne Rücksicht auf ihren Inhalt (auch wenn sie atheistisch ist) geschützt. Die Gewissens- und Glaubensfreiheit schützt das Recht des Einzelnen, in aller Freiheit und ohne die Einmischung des Staates Entscheidungen über Religionsfragen zu treffen. Niemand darf gezwungen werden, einer religiösen Gemeinschaft anzugehören, an einem Religionsunterricht teilzunehmen oder religiöse Handlungen vorzunehmen, bzw. aus Religionsgründen bestraft werden.

179. Es steht den Kantonen frei, wie sie ihre Beziehungen zu den Kirchen im Rahmen der Gewissens- und Glaubensfreiheit regeln. Sie können eine oder mehrere Kirchen als "offizielle Kirchen" anerkennen und z.B. die Zahlung der Löhne für ihre Geistlichen übernehmen. Die Verfassung schützt auch das Recht, die Religion zu wechseln¹²⁸.

180. Die Religionsfreiheit gilt auch für die Beziehungen zwischen Ehegatten¹²⁹.

181. Was nun die Kinder anbetrifft, so schreibt Art. 303 ZGB vor, dass die Inhaber der elterlichen Sorge oder die Vormundperson (unter Vorbehalt des Grundsatzes, dass niemand zu einer Religion gezwungen werden kann) sich bis zum 16. Lebensjahr ihrer Kinder (oder Mündel) um deren religiöse Erziehung kümmern; danach kann das Kind seine Religion frei wählen.

182. Die konfessionelle Neutralität der öffentlichen Schule ergibt sich ebenfalls aus der allgemeinen Garantie der Gewissens- und Glaubensfreiheit. So hat die Erziehung an den öffentlichen Schulen¹³⁰ vom religiösen Standpunkt aus neutral zu sein; sie ist obligatorisch und unentgeltlich. Die konfessionelle und religiöse Neutralität ist für die öffentliche Schule ganz besonders wichtig, denn der Unterricht ist für alle obligatorisch, ohne Unterschied der Religion. Ziel dieser Bestimmung ist es, die Achtung vor der Sensibilität von Menschen verschiedener Überzeugungen zu garantieren, das den Eltern durch Art. 303 ZGB übertragene Recht zu verstärken und das Recht der Kinder, ihre Konfession nach Vollendung des 16. Lebensjahrs frei wählen zu können, vor jeglicher Beeinflussung zu schützen¹³¹.

183. Der Grundsatz der konfessionellen Neutralität gilt für alle öffentlichen Schulen und daselbst für alle Stufen. Alle Schüler müssen am Unterricht an diesen Schulen teilnehmen können, ohne dass ihre Glaubens- oder Gewissensfreiheit darunter zu leiden hat. Der

¹²⁸ BGE 104 Ia 84.

¹²⁹ Direkte horizontale Wirkung, vgl. BGE 4 434 ff.

¹³⁰ Gemäss Art. 62 BV obliegt es den Kantonen, für eine ausreichenden Volksschulunterricht an öffentlichen Schulen zu sorgen.

¹³¹ BGE 116 Ia 252, 260 Anm. 6.

Unterricht darf keine Konfession diskriminieren, keine religiöse Überzeugung verletzen und auch kein religiöses Verhalten vorschreiben. Inhalt, Methoden oder Organisation eines konfessionell ausgerichteten oder religiösen Vorstellungen gegenüber feindlich gesinnten Unterrichts würden eine Verletzung der Verfassung darstellen¹³². Würden daher bestimmte Konfessionen oder religiöse Überzeugungen im Rahmen des Unterrichts schlecht gemacht, z.B. im Vortrag einer Lehrerin oder eines Lehrers oder in den Schulbüchern, so würde damit die Gewissens- und Glaubensfreiheit verletzt, ganz gleich ob die Verletzung absichtlich erfolgte oder nicht.

184. Der Unterricht muss nicht "a-religiös" und bar jeder religiösen Färbung sein, doch die Gewissens- und Glaubensfreiheit bedeutet, dass der Religionsunterricht auf freiwilliger Basis und getrennt vom übrigen Unterricht stattfindet. Nur wenn ein Schulkind gezwungen wird, an einem Religionsunterricht teilzunehmen, wird seine Gewissens- und Glaubensfreiheit verletzt. In neuerer Zeit wurde in etlichen Kantonen ein für alle Schülerinnen und Schüler obligatorischer, konfessionell neutraler Religionsunterricht eingeführt. Der Unterricht wird so ausgestaltet, dass ihn Schulkinder verschiedener Konfessionen ohne Beeinträchtigung ihrer Religionsfreiheit besuchen können.

2. Beispiele aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung

185. Das Bundesgericht (BGer) hat 1993 einen Entscheid in einem Fall erlassen, in dem ein Schüler auf Wunsch der Eltern vom Unterricht der biblischen Geschichte befreit worden war. Der Schulleiter beschloss daraufhin, das Kind während dieser Stunde im gleichen Klassenzimmer mit einer anderen Aufgabe zu beschäftigen. Die Eltern protestierten ohne Erfolg und baten, ihr Sohn möge während der fraglichen Stunde in einem anderen Klassenzimmer beschäftigt werden. Ihre Beschwerde beim zuständigen kantonalen Erziehungsdepartement wurde mit der Begründung abgelehnt, dass die biblische Geschichte keinen Religionsunterricht im Sinne von Art. 49 der Bundesverfassung darstelle. Im Gegensatz hierzu bestätigte das Bundesgericht, dass der Unterricht der biblischen Geschichte einem Religionsunterricht gleichkäme, da es sich um einen Unterricht handle, der die Beziehungen zwischen den Menschen und Gott zum Gegenstand habe. Gemäss Bundesgericht ist schon ein nichtkonfessioneller oder ein interkonfessioneller Unterricht zu diesem Thema einem Religionsunterricht gleichzusetzen.

186. Das Bundesgericht hat sich bei der Anwendung des Grundsatzes von der konfessionellen Neutralität sehr streng gezeigt. Kürzlich wies es die Beschwerde einer Lehrerin aus Genf ab, der die kantonalen Behörden das Tragen des islamischen Kopftuchs während des Unterrichts verboten hatten¹³³. Das BGer betonte, dass die Erhaltung des religiösen Friedens höher zu bewerten sei als das Recht des Individuums, ein religiöses Symbol zu tragen, und dass das Verbot, das islamische Kopftuch zu tragen, auch die Rechte der Schulkinder und ihrer Eltern schütze. Das BGer hat hier wiederum bestätigt, wie wichtig es sei, in der Primarschule die konfessionelle Neutralität zu wahren, da kleine Kinder besonders leicht beeinflussbar seien. Anzuführen bleibt, dass die Lehrerin unterdessen beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte Beschwerde eingereicht hat.

187. Mit diesem Urteil hat das Bundesgericht seine Position gegenüber der Religionsfreiheit bestätigt. So hatte es schon 1990¹³⁴ das Anbringen eines Kruzifixes in einem

¹³² Vgl. Borghi im Kommentar zur Bundesverfassung, Art. 27 Nr. 68 ff.

¹³³ BGE 123 I 296.

¹³⁴ BGE 116 Ia 252.

Klassenzimmer verboten, da es der Ansicht war, dies liesse sich nicht mit dem Grundsatz der konfessionellen Neutralität der Schule vereinbaren. Es hatte erklärt, der Staat als Garant der verfassungsmässig garantierten konfessionellen Neutralität müsse es vermeiden, sich mit einer Minderheits- oder Mehrheitsreligion zu identifizieren unter gleichzeitigem Ignorieren aller anderen Überzeugungen. Nach Ansicht des Bundesgerichts kann der Anblick eines religiösen Symbols in einem Klassenzimmer die religiösen Überzeugungen einer dieser Religion nicht angehörenden Person verletzen.

3. Voraussetzungen für zulässige Einschränkungen der Glaubens- und Gewissensfreiheit

188. Laut Art. 36 BV bedarf jegliche Einschränkung von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage und muss durch ein öffentliches Interesse (öffentliche Ordnung, öffentliche Sicherheit, Volksgesundheit, öffentliche Sittlichkeit) oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sowie verhältnismässig sein.

4. Religiöse Minderheiten: Bundesgerichtliche Rechtsprechung

189. Die Gewissens- und Glaubensfreiheit erstreckt sich auch auf die Rechte der religiösen Minderheiten¹³⁵. Wie das Bundesgericht festgestellt hat, kann die Gewissens- und Glaubensfreiheit in der Schule hauptsächlich über die Toleranz garantiert werden¹³⁶. Hier nun einige Beispiele von Bundesgerichtsentscheiden über die Zulässigkeit der Einschränkungen dieser Freiheit, die es gleichzeitig gestatten, das Problem der Gewissens- und Glaubensfreiheit von Minderheiten anzuschneiden:

a) Im BGE 114 Ia (1988) 129 hat das Bundesgericht die Beschwerde wegen Verletzung der Gewissens-, Glaubens- und Kultusfreiheit gutgeheissen, die der Vater eines schulpflichtigen Mädchens eingereicht hatte. Als Mitglied der "Weltweiten Kirche Gottes" hatte er beantragt, dass seine Tochter wegen des Tabernakelfests fünf Tage lang vom Unterricht befreit wird. Die zuständigen Schulbehörden hatten nur vier Tage bewilligt, weil sie zwischen den Mitgliedern dieser Kirche und den Anhängern des Judentums eine Parallele gezogen hatten. Das Bundesgericht erklärte, auch wenn sich eine Abwesenheit von mehreren Tagen störend auf den Unterricht auswirken kann, so ist kaum einzusehen, dass diese Störung sehr viel stärker sein soll, wenn dem Kind an 5-6 Tagen statt an 4 Tagen freigegeben wird. Ausserdem nutzte dem Antragsteller eine Genehmigung von 4 Tagen überhaupt nichts, denn seine Religion schreibt ihm vor, das Tabernakelfest 8 Tage lang in der Gemeinschaft zu begehen (meistens findet es im Ausland statt), wofür er einen weiteren Tag zusätzlich benötigt hätte. Das Bundesgericht begründete dies wie folgt: Wenn die den Anhängern einer religiösen Gemeinschaft jährlich gewährten freien Tage die Zahl der vom Kanton Zürich den Anhängern der jüdischen Religion diesbezüglich gewährten Tage nicht überschreitet, liegt ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit vor, wenn eine Befreiung vom Unterricht für fünf aufeinanderfolgende Tage mit der Begründung verweigert wird, die israelitischen Schulkindern würden nie mehr als an vier aufeinanderfolgende Tage eine Befreiung vom Unterricht beantragen. Für den Antragsteller bedeutete es einen grossen Unterschied, ob das Kind an 4 oder an 5 Tagen vom Unterricht befreit wurde, weshalb die Entscheidung der Schule gegen die Glaubens-, Gewissens- und Kultusfreiheit versties. Die

¹³⁵ Vgl. auch den Kommentar zu Art. 30 KK.

¹³⁶ BGE 114 Ia 134.

durch die Gewährung eines zusätzlichen Tages entstandenen Schwierigkeiten erschienen für den Unterricht unerheblich. In Anbetracht dieser Erwägungen hat das Bundesgericht entschieden, dass die Weigerung, die Befreiung vom Unterricht zu erteilen, einen unverhältnismässigen Eingriff darstellt: die Entscheidung verletzte die Glaubens-, Gewissens- und Kulturfreiheit und musste daher aufgehoben werden.

In BGE 119 Ia (1993) 178-195 hatte ein Muslim darum gebeten, dass seine Tochter aus religiösen Gründen in der Primarschule vom obligatorischen Schwimmunterricht freigestellt wird. Dieser Antrag wurde von allen Instanzen im Kanton Zürich zurückgewiesen. Das Bundesgericht hiess schliesslich die Beschwerde des Vaters gut und erklärte, es sei mit der Gewissens- und Glaubensfreiheit nicht zu vereinbaren, von dem kleinen Mädchen die Teilnahme am obligatorischen Schwimmunterricht zu verlangen, wo sie sich vor anderen Menschen im Badeanzug zeigen muss. Das Gericht hielt fest, dass das von den strenggläubigen Muslimen eingehaltene Verbot, in einem gemischten Kreis schwimmen zu gehen, in den von der Religionsfreiheit geschützten Bereich gemäss Art. 49 BV und Art. 9 EMRK fällt. Der nachstehend angeführte Abschnitt des Entscheids ist besonders interessant: "Unter dem Schutz der Religionsfreiheit stehen nicht nur die traditionellen Glaubensformen der christlich-abendländischen Kirchen und Religionsgemeinschaften, sondern alle Religionen, unabhängig von ihrer quantitativen Verbreitung in der Schweiz."

b) Ein weiterer Fall, der vor einer Schulkommission vorgebracht wurde, betrifft das Verbot gegenüber einem jungen Mädchen, mit dem islamischen Kopftuch die kostenlose Primarschule zu besuchen. Das zuständige kantonale Departement hatte die Beschwerde des Vaters dieser Schülerin gutgeheissen, wobei es sich auf die von der Konferenz der Direktoren der öffentlichen Schulen der französischen Schweiz und des Tessins definierten Position stützte, die im Jahre 1996 das Tragen traditioneller religiöser Symbole durch die Schüler genehmigt hatte (wie das Kreuz, die Kippa oder das Kopftuch). Das Verwaltungsgericht des Kantons Neuenburg hat den Rekurs der Schulkommission abgewiesen. Es stellte fest, dass die Pflicht zur Laizität an öffentlichen Schulen nicht einen Auftrag an die Schule umfasse, das Nebeneinander verschiedener religiöser Überzeugungen zu verhindern. Im vorliegenden Fall, so das Gericht, war mit dem Entscheid der Schulkommission das Risiko schwerwiegender Konflikte zwischen der betroffenen Schülerin und der Schule, aber auch zwischen dieser Schülerin und ihrer Familie gegeben. Folglich ging das Gericht davon aus, dass die Ausbildung der Schülerin durch den Entscheid der Schulkommission möglicherweise gefährdet werden könnte, und erlaubte dem Mädchen daher, die Schule mit Kopftuch zu besuchen.

190. Abschliessend kann festgehalten werden, dass in der Praxis die Befreiungen vom Unterricht an Feiertagen, bei der Sportausübung, Kleiderordnung usw. recht grosszügig, wenn nicht sogar systematisch erteilt werden¹³⁷. Es wird aber auch darauf geachtet, dass sich für die betroffenen Kinder aufgrund der Befreiung vom Unterricht keine Bildungsnachteile ergeben. Einige Kantone haben diesbezüglich Richtlinien oder Empfehlungen zuhanden der lokalen Schulbehörden herausgegeben¹³⁸.

¹³⁷ Beispielsweise in Genf.

¹³⁸ Beispielsweise in St. Gallen, Schwyz oder Bern.

F. Versammlungsfreiheit (Art. 15 KK)

1. Die Vereinsfreiheit

191. In der Schweiz garantieren sowohl die Bundesverfassung (Art. 23) als auch das Völkerrecht, und zwar durch Art. 22 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte und durch Art. 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention, diese Freiheit. Die Vereinsfreiheit umfasst namentlich das Recht, Vereine frei zu gründen (oder aufzulösen), sich ihnen anzuschliessen und an Vereinsaktivitäten teilzunehmen.

192. Dieses Recht steht allen zu, auch Kindern, ganz gleich ob sie die schweizerische oder eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzen.

193. Die Vereinsfreiheit kann Einschränkungen erfahren, wenn sie unter Beachtung des Grundsatzes erfolgen, dass eine entsprechende Rechtsgrundlage vorhanden ist, es im öffentlichen Interesse und unter Beachtung des Prinzips der Verhältnismässigkeit geschieht (Art. 36 BV).

194. In der Schweiz gibt es eine Fülle von Jugend- und Kindervereinigungen, in denen Jugendliche und Kinder engagieren. Hier ist besonders die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV) zu erwähnen; sie ist der Dachverband der Jugendorganisationen der Schweiz und besteht seit 1931. Die Mitglieder des SAJV kommen aus den verschiedensten Vereinigungen: z.B. aus konfessionellen und friedenspolitische Organisationen, Jugendparteien, Junggewerkschaften und -berufsverbänden, es sind Schüler und Schülerinnen, Studentinnen und Studenten, oder sie kommen aus der Pfadfinderbewegung, aus Umweltverbänden, Jugendaustauschorganisationen, Jugendzentren usw.

2. Die Versammlungsfreiheit

195. Die Versammlungsfreiheit ist in Art. 22 der Bundesverfassung verankert. In der Schweiz wird diese Freiheit auch durch Art. 21 des Internationalen Pakts über die bürgerlichen und politischen Rechte sowie Art. 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet. Die Versammlungsfreiheit bildet eine unabdingbare Voraussetzung für das demokratische System der Schweiz.

196. Die Versammlungsfreiheit steht jeder natürlichen Person zu – auch Kindern - ganz gleich ob Schweizerin oder Ausländer.

197. Jede Person hat das Recht, sich mit anderen Personen zu versammeln, um ein gemeinsames Ziel zu verfolgen oder zu verwirklichen, Meinungen auszutauschen und diese Dritten mitzuteilen. Das Versammlungsrecht schützt nicht nur Versammlungen mit einem politischen Charakter, sondern auch freundschaftliche Treffen, die im Rahmen von Wissenschaft, Kunst, Sport oder Erholung stattfinden. Gerade diese letzte Art von Versammlungen betreffen Kinder besonders.

G. Schutz des Privatlebens (Art. 16 KK)

1. Der Grundsatz

198. Art. 13 BV gewährleistet den Schutz der Privatsphäre. Art. 10 BV, der namentlich die persönliche Freiheit garantiert, schützt vor widerrechtlichen Verstössen gegen die Ehre und den guten Ruf. Auf internationaler Ebene ist die Schweiz durch Art. 8 EMRK sowie Art. 17 des Internationalen Pakts über die bürgerlichen und politischen Rechte gebunden, welche die Garantie des Privatlebens, der Familie, des Wohnsitzes, des Schriftverkehrs und des guten Rufs enthalten.

199. Nach schweizerischem Recht verleiht das Grundrecht auf Achtung des Privatlebens jedem Menschen das Recht, sein Leben zu gestalten und Beziehungen mit anderen Menschen aufrechtzuerhalten, ohne dass der Staat ihn daran hindert, und es schliesst auch den Schutz der Intimsphäre ein.

200. Das Bundesgericht wendet vor allem die in Art. 8 Abs. 2 EMRK niedergelegten Grundsätze an, wonach eine Einmischung in die Ausübung des Rechts auf Achtung des Privatlebens nur zulässig ist, "soweit der Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer."¹³⁹ Diese Grundsätze bestimmen auch die schweizerische Gesetzgebung, wo staatliche Eingriffe sich als notwendig erweisen. Solche Interventionen sind dann gemäss diesen Grundsätzen auf das für die Erreichung des gesetzgeberischen Ziel erforderliche strikte Minimum zu beschränken.

201. Ganz allgemein könnte der Schutz des Kindes vor Verletzungen seines Privatlebens im Widerspruch stehen zu den Rechten seiner Eltern, insbesondere wenn sie die elterliche Sorge innehaben. Die besonderen Umstände gestatten es im konkreten Einzelfall zu entscheiden, ob das Recht der Eltern, ihr Kind zu erziehen, oder der Schutz des Privatlebens des Kindes überwiegt; dies gilt für alle Bereiche, die das Privatleben berühren wie z.B. die Kontrolle der persönlichen Beziehungen mit Drittpersonen usw. Auf jeden Fall wird das Wohl des Kindes immer das ausschlaggebende Kriterium sein¹⁴⁰, wobei die Meinung des Kindes um so mehr ins Gewicht fallen wird, als es bereits urteilsfähig ist.

202. In den zwischenmenschlichen Beziehungen führen die Regeln des Zivilgesetzbuches über den Persönlichkeitsschutz und die des Strafrechts über den Schutz der Ehre oder des Berufsgeheimnisses, insbesondere das der Ärztinnen und Ärzte, zu Einschränkungen der Rechte und Freiheiten Dritter (z.B. Recht auf Meinungsäusserung). Diese Einschränkungen können notwendig sein für den Schutz des Privatlebens einer betroffenen Person.

2. Rechtsmittel

203. Erfolgt die Verletzung der Persönlichkeit durch Privatpersonen, erlauben es die Bestimmungen der Art. 28 und folgende des schweizerischen Zivilgesetzbuchs dem Opfer,

¹³⁹ BGE 120 Ib 4.

¹⁴⁰ BGE 120 Ia 376.

vor Gericht zu gehen. So kann das Opfer einer unerlaubten Verletzung vom Gericht verlangen, dass sie untersagt wird, falls diese unmittelbar bevorsteht, dass sie sofort beendet wird, falls sie noch anhält, oder dass deren Rechtswidrigkeit festgestellt wird, falls die Störung fortbesteht. Diese Rechte zum Schutz der Persönlichkeit sind höchstpersönliche Rechte, auf die sich das urteilsfähige Kind vor Gericht auch ohne die Zustimmung seiner gesetzlichen Vertretung berufen kann¹⁴¹.

204. Während unter dem Regime des aktuellen Strafgesetzbuches eine verletzte Person nur dann selber Strafantrag stellen kann, wenn sie 18-jährig und urteilsfähig ist, sollte sich diese Situation mit der Revision des schweizerischen Strafgesetzbuchs voraussichtlich ändern, da vorgesehen ist, dass urteilsfähige Minderjährige in Zukunft Strafantrag stellen können (Art. 30 des Entwurfs zum neuen Strafgesetzbuch).

3. Schutz des Schriftverkehrs und der Privatsphäre des Kindes

205. Auf dem Gebiet der Gesetzgebung wird der Schriftverkehr des Kindes geschützt, namentlich durch Art. 179 StGB, der jeden bestraft, der unbefugt einen geschlossenen Brief oder ein geschlossenes Paket öffnet, um vom Inhalt Kenntnis zu nehmen. Das Abhören und Aufnehmen von Privatgesprächen sind nach Art. 179 bis ff. StGB ebenso strafbar wie die Verstösse gegen den Geheimbereich oder gegen die Privatsphäre mittels eines Bildaufnahmegeräts.

4. Schutz der persönlichen Daten des Kindes

206. Das Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG)¹⁴² enthält Grundsätze, die sowohl auf die öffentliche Verwaltung als auch auf Einzelpersonen anwendbar sind; es schützt die Persönlichkeit und die Grundrechte der natürlichen und juristischen Personen, für welche die Daten bearbeitet werden. Alle Personen - auch Kinder -, deren Persönlichkeit verletzt wurde, können sich auf seine Bestimmungen berufen.

207. Das DSG gilt für jede Bearbeitung von persönlichen Daten, die von Organen der Bundesbehörden oder Privatpersonen (natürlichen oder juristischen) durchgeführt werden. Es definiert die allgemeinen Grundsätze, die für die Art der Verarbeitung der Daten gelten: Genehmigung der Sammlung, guter Glaube, Verhältnismässigkeit, Zweck der Verarbeitung, Genauigkeit der Daten, Garantie der Persönlichkeitsrechte, Sicherheit der Daten.

208. Das Datenschutzgesetz setzt einen eidgenössischen Beauftragten für den Datenschutz ein, der über die Anwendung des Gesetzes durch die Organe des Bundes wacht und der Privatpersonen von Amts wegen oder nach erfolgter Anzeige berät. Beschwerden gegen die Entscheidungen der Organe des Bundes und der Kantone auf dem Gebiet des Datenschutzes sind der eidgenössischen Kommission für Datenschutz zu unterbreiten. Falls der Inhaber einer Kartei eine Privatperson ist, unterliegen die Rechtsmittel dem Privatrecht. Die Entscheidung der letzten kantonalen Instanz kann jedoch auch vor der eidgenössischen Kommission für Datenschutz angefochten werden.

209. Auf internationaler Ebene sei erwähnt, dass die Schweiz am 2. Oktober 1997 die

¹⁴¹ Art. 19 Abs. 2 ZGB.

¹⁴² SR 235.1.

Konvention des Europarats für den Schutz der Personen hinsichtlich der automatisierten Verarbeitung von Daten mit persönlichem Charakter von 1981 ratifiziert hat¹⁴³.

210. Im Bereich der Eintragung von Daten über Straftaten geniessen Kinder von 7 bis 15 Jahren einen absoluten Schutz, denn die gegen sie getroffenen Massnahmen oder Strafen werden aufgrund von Art. 12 der Verordnung vom 1. Dezember 1999 über das automatisierte Strafregister nicht ins Strafregister eingetragen¹⁴⁴. Gemäss Art. 369 E-StGB und des Entwurfs für ein neues Jugendstrafrecht (E-JStGB) ist vorgesehen, ausschliesslich die allerschwersten Sanktionen zu registrieren: Für die unter 15-jährigen sollen nur noch die Verurteilungen zu einer Einweisung in eine geschlossene Institution (Art. 14 Abs. 2 E-JStGB) aufgenommen werden, und für die über 15-jährigen würden nur noch die Verurteilungen zu einem Freiheitsentzug (Art. 24 E-JStGB) und ebenfalls die Einweisung in eine geschlossene Institution registriert.

211. Art. 22 der Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Pflegekindern¹⁴⁵ stellt in bezug auf die Verdingkinder (ganz gleich, ob diese Kinder bei Pflegeeltern oder in Heimen untergebracht sind) fest: "Alle in der Pflegekinderaufsicht tätigen Personen sind gegenüber Dritten zur Verschwiegenheit verpflichtet".

H. Das Recht, nicht der Folter oder anderen grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Strafen oder Behandlungen ausgesetzt zu werden (Art. 37 lit. a KK)

212. Art. 10 der Bundesverfassung bestimmt, dass die Folter und jede andere Art grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung verboten sind. Im weiteren ist die Schweiz auch an die entsprechenden internationalen Garantien gebunden, die namentlich in den nachstehend aufgezählten Vertragswerken verankert sind: im UNO-Übereinkommen vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlungen oder Strafen¹⁴⁶, im Europäischen Übereinkommen vom 26. November 1987 zur Verhütung der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlungen oder Strafen¹⁴⁷, im Internationalen Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte (Art. 7) und in der Europäischen Menschenrechtskonvention (Art. 3).

213. Die Schweiz vertritt die Ansicht, dass das Verbot der Folter und anderer unmenschlicher und erniedrigender Behandlungen ein allgemeines Prinzip des Völkerrechts darstelle, das jede Behörde als *ius cogens* zu beachten habe¹⁴⁸. Die Verfolgung und Bestrafung erfolgt aufgrund der besonderen Bestimmungen des Strafrechts, namentlich die Artikel über vorsätzliche Tötung¹⁴⁹, Körperverletzung¹⁵⁰, Gefährdung des Lebens und der Gesundheit¹⁵¹ und Verbrechen und Vergehen gegen die Freiheit (Drohung, Zwang, Freiheitsberaubung und Entführung)¹⁵².

¹⁴³ BBl 1997 I 717 ff. Die Konvention ist für die Schweiz am 1. Februar 1999 in Kraft getreten.

¹⁴⁴ SR 331.

¹⁴⁵ SR 211.222.338.

¹⁴⁶ SR 0.105.

¹⁴⁷ SR 0.106.

¹⁴⁸ BGE 108 Ib 408.

¹⁴⁹ Art. 111 ff. StGB.

¹⁵⁰ Art. 122 ff. StGB.

¹⁵¹ Art. 127 ff. StGB.

¹⁵² Art. 180 ff. StGB.

214. Die Haftbedingungen in der Schweiz unterliegen verschiedenen internationalen Kontrollmechanismen : Staatenberichte und individuelle Beschwerdeverfahren an das UNO-Folterkomitee (CAT) einerseits, Besuche durch den Europäischen Ausschuss zur Verhütung der Folter in den schweizerischen Haftanstalten andererseits. Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass sich die Schweiz auf internationaler Ebene seit langem aktiv für die Schaffung eines Fakultativprotokolls zur UNO-Folterkonvention nach dem Muster der Europäischen Konvention zur Verhütung der Folter einsetzt, wodurch ein Besuchsverfahren in nationalen Strafvollzugsanstalten eingerichtet werden soll.

215. Obwohl vereinzelt festgestellt wurde, dass Menschen, z.T. Ausländer, bei der Verhaftung oder bei der Inhaftierung von den Polizeikräften rechtswidrig behandelt werden, ist kein Fall bekannt, in dem Kinder oder Jugendliche von einem solchen Verhalten betroffen wurden.

V. FAMILIE UND ERSATZSCHUTZ

A. Elternführung (Art. 5 KK)¹⁵³

1. Vorbehalt

216. Die Schweiz achtet die Verantwortung, Rechte und Pflichten der Eltern - oder gegebenenfalls der Familienmitglieder im weiteren Umfeld, der Vormundspersonen oder anderer gesetzmässig für das Kind verantwortlicher Personen - dem Kind die Rechte der Kinderrechtskonvention auf eine seiner Entwicklung entsprechende Art zukommen zu lassen.

217. Die Bestimmungen des Schweizer Rechts erteilen nämlich den Eltern das Recht und die primäre Verantwortung für die Erziehung des Kindes unter gleichzeitiger Berücksichtigung des Rechtes des Kindes auf eine seiner in Entwicklung befindlichen Persönlichkeit angemessenen Behandlung. Die Eltern haben "im Hinblick auf das Wohl des Kindes" seine Betreuung und Erziehung zu leiten und "unter Vorbehalt seiner eigenen Handlungsfähigkeit" die nötigen Entscheidungen zu treffen (Art. 301 ZGB). Das Kind schuldet den Eltern Gehorsam; diese wiederum haben ihm "die seiner Reife entsprechende Freiheit bei seiner Lebensgestaltung" zu gewähren und in wichtigen Angelegenheiten so weit wie möglich auf seine Meinung Rücksicht zu nehmen. Nach Art. 302 ZGB haben die Eltern das Kind ihren Fähigkeiten entsprechend zu erziehen und die körperliche, geistige und sittliche Entwicklung des Kindes zu fördern und zu schützen. Sie sind ihm gegenüber für eine angemessene Ausbildung verantwortlich und bestimmen seine religiöse Erziehung bis zur Vollendung seines 16. Lebensjahrs¹⁵⁴. Ausserdem sind sie verpflichtet, mit der Schule sowie mit den "öffentlichen und gemeinnützigen Institutionen für den Jugendschutz" zusammenzuarbeiten¹⁵⁵.

218. Der Vorbehalt der Schweiz, wonach die „schweizerische Gesetzgebung bezüglich der elterlichen Gewalt vorbehalten bleibt“, wurde nicht angebracht, weil das schweizerische Recht nicht im Einklang mit der Kinderrechtskonvention steht, sondern vielmehr, weil die elterlichen Rechte in derselben nicht genau definiert sind. Die schweizerische Regierung ist jedoch bereit, einen Rückzug dieses Vorbehalts auf der Basis der diesbezüglichen Bemerkungen und eventuellen Empfehlungen des Ausschusses zu prüfen¹⁵⁶. Auf nationaler Ebene wird es dem Parlament obliegen, sich zum Rückzug des Vorbehalts zu äussern.

2. Informationen über die Familienstrukturen in der Gesellschaft

219. In der schweizerischen Rechtsordnung ist der Begriff „Familie“ veränderlich und kann je nach Anwendungsgebiet (z.B. Privatrecht, Steuerrecht, Fremdenpolizei oder

¹⁵³ Die Angaben über die Familienberatungsstellen und -dienste, Elternschulung usw. finden sich im Kommentar zu Art. 18 KK.

¹⁵⁴ Art. 303 ZGB.

¹⁵⁵ Art. 302 Abs. 3 ZGB.

¹⁵⁶ Vgl. die kürzliche Stellungnahme des Bundesrates vom 13. März 2000 auf die Motion Berberat, Nr. 99.3627, vom 22. Dezember 1999.

Sozialgesetzgebung) verschiedene Situationen umschreiben. Im Rahmen sämtlicher Anwendungsgebiete ist aber eine klare Definition der Rechtsträger sowie insbesondere der Beziehungen, die für die Begründung einer "Familie" bestehen müssen, in erster Linie von der Zielsetzung der Gesetzgebung abhängig. In der Schweiz kann dennoch folgende allgemeine Definition der Familie angenommen werden: Unter Familie versteht man eine "soziale Gruppe besonderer Art, die durch die Beziehung zwischen Eltern und Kindern begründet und von der Gesellschaft als solche anerkannt wird, d.h. institutionalisiert ist"¹⁵⁷.

220. Als wichtigstes Merkmal der Familie gilt demnach das Vorhandensein von Kindern. Aufgrund dieser Definition können sämtliche Familienformen berücksichtigt werden, auch solche alleinerziehende Mütter oder Väter sowie solche, bei denen die Kinder aus erzieherischen Gründen ausserhalb der Familiengemeinschaft leben. Die Definition ist jedoch weder einschränkend noch juristisch zwingend.

221. Im gleichen Sinne wäre ausserdem die (vom Bundesgericht übernommene) Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zum Thema "Familienleben" zu erwähnen, wonach sich die geschützten Beziehungen auf die Verwandtschaftsverhältnisse erstrecken, "die in der Familie eine wesentliche Rolle spielen". Dieser stark interpretationsbedürftige Grundsatz, trägt den spezifischen Hypothesen und Bedürfnissen des jeweiligen Anwendungsgebiets angemessen Rechnung.

222. Nach der Volkszählung von 1990¹⁵⁸ lebten von den 1.399.011 Kindern unter 18 Jahren 87.9 % in einem Ehepaar-Haushalt mit einem oder mehreren Kindern. 7.3 % der Kinder lebten in einem Haushalt mit nur einem Elternteil, und 2.2 % der Kinder lebten gemeinsam mit einem nicht-verheirateten Paar. Schliesslich wohnten bloss 1.7 % der unter 18jährigen in einem Kollektivhaushalt (Kinderheim etc.).

223. Die Zahl der unmündigen Kinder aus geschiedenen Ehen hat in den letzten 50 Jahren stetig zugenommen: 1950 waren es 3'991 unmündige Kinder aus geschiedenen Ehen. 1960 4'941, 1970 6'985, 1980 11'356, 1990 11'396, und 1997 waren es 13'642. 1997 wurden von den 13'642 Kindern aus geschiedenen Ehen 12'228 Kinder der Mutter zugeteilt, 1'316 Kinder wurden dem Vater zugeteilt und 38 Kinder wurden dem Vater unter Vorbehalt einem Dritten zugeteilt.

224. Die recht schwache Geburtenrate ausserhalb der Ehe ist für die demographische Situation in der Schweiz recht typisch. Im Jahr 1997 erfolgen lediglich 8 von 100 Lebendgeburten ausserhalb der Ehe. Im Laufe dieses Jahrhunderts wurde insbesondere ein Rückgang ausserehelicher Geburten bei sehr jungen Frauen verzeichnet; in jüngster Zeit hingegen kam es zu einer markanten Zunahme ausserehelicher Geburten bei Frauen über 25. Im Jahre 1997 unterschied sich die Gruppe der ledigen Mütter in bezug auf Ort, Herkunft, Wohnsitz und Religion deutlich von den verheirateten Müttern. So zählt man bei Frauen afrikanischer Herkunft den höchsten Anteil an ausserehelichen Geburten (rund 17% der Geburten im Vergleich zu 8.9% bei Schweizerinnen). Dagegen ist die Zahl der ledigen Mütter unter den Europäerinnen (5.8%), Asiatinnen (5.3%) und Amerikanerinnen (6.8%) schwach. Bei Protestantinnen liegt die Zahl höher (9.0%) als bei Katholikinnen (7.2%). Bei konfessionslosen Frauen liegt der Anteil bei 15.6%, während er bei den Frauen jüdischer

¹⁵⁷ Allgemeine Definition der Familie, die eine Expertengruppe des Bundes 1982 im Bericht «Die Familienpolitik in der Schweiz» vorschlug (Schlussbericht, der dem Vorsteher des EDI von der Arbeitsgruppe "Bericht über die Familie" vorgelegt wurde), S. 7.

¹⁵⁸ Vgl. die detaillierte Statistik Nr. 3 in der Beilage (Wohnbevölkerung unter 18 Jahren nach Haushaltstyp und Wohngebiet).

Religion nur 1.9% liegt. In Basel-Stadt wird mit 12.5 % der höchste Anteil ausserehelicher Geburten verzeichnet, während der in Appenzell-Innerrhoden mit 2.6% am schwächsten ist.

B. Die Verantwortung der Eltern (Art. 18 Abs. 1 und 2 KK)

1. Elterliche Verantwortung

225. Im Schweizer Recht wird die elterliche Verantwortung mit dem Begriff der elterlichen Sorge umschrieben, also dem gesetzlich verankerten Recht der Eltern, für das unmündige Kind die nötigen Entscheidungen zu treffen. Die elterliche Sorge bildet die gesetzliche Grundlage der Erziehung und Vertretung des Kindes sowie der Verwaltung seines Vermögens durch Mutter und Vater. Die elterliche Sorge ist ausschliesslich auf das Wohl des Kindes ausgerichtet¹⁵⁹. Gemäss Art. 301 Abs. 1 ZGB kümmern sich die Eltern um die Pflege und Betreuung des Kindes, leiten seine Erziehung, stets mit seinem Wohl vor Augen, und treffen vorbehaltlich seiner eigenen Handlungsfähigkeit die nötigen Entscheidungen. Sie sind gehalten, das Kind ihren Fähigkeiten entsprechend zu erziehen und verpflichtet, seine geistige, körperliche und sittliche Entwicklung zu fördern und zu schützen (Art. 302 Abs.1 ZGB). Die Eltern müssen für den Unterhalt des Kindes aufkommen und folglich die Kosten für seine Erziehung, Ausbildung und für die zu seinem Schutz erforderlichen Massnahmen tragen (Art. 276 ZGB)¹⁶⁰. Wer seine Fürsorge- oder Erziehungspflicht gegenüber einer unmündigen Person verletzt oder vernachlässigt und sie dadurch in ihrer körperlichen oder seelischen Entwicklung gefährdet, wird nach Art. 219 StGB bestraft. 1996 gab es insgesamt 16 Verurteilungen aufgrund dieser Bestimmung.

226. Während der Ehe üben die Eltern die elterliche Sorge gemeinsam aus¹⁶¹.

227. Geschiedene Eltern können, gestützt auf Art. 133 Abs. 3 ZGB beim Gericht die Beibehaltung der gemeinsamen elterlichen Sorge beantragen. Das Gesetz stellt dafür allerdings verschiedene Bedingungen: Die Eltern müssen dem Gericht eine Vereinbarung zur Genehmigung vorlegen, in der ihr jeweiliger Anteil an der Betreuung des Kindes und die Verteilung der Unterhaltskosten geregelt sind, und sie müssen sich gemeinsam an den Richter oder die Richterin wenden. Das Gericht kann die Massnahme nur aussprechen, wenn sie mit dem Wohl des Kindes zu vereinbaren ist. Die Wahrung des Kindeswohls ist also auch bei der Zuteilung der elterlichen Sorge primär entscheidend.

228. Unverheiratete Eltern können die Vormundschaftsbehörde ersuchen, die elterliche Sorge gemeinsam ausüben zu dürfen, unabhängig davon, ob sie zusammenleben oder nicht. Entscheidend soll nicht das Zusammenleben sein, sondern der gemeinsame Wunsch der Eltern, die Verantwortung für das Kind vollumfänglich zu tragen, solange dies mit seinem Wohl zu vereinbaren ist. In ihrem Antrag müssen die Eltern der Vormundschaftsbehörde eine Vereinbarung unterbreiten, in der ihr jeweiliger Anteil an der Betreuung des Kindes und die Aufteilung der Unterhaltskosten geregelt sind. Die Vormundschaftsbehörde erteilt beiden Eltern die elterliche Sorge, sofern "dies mit dem Kindeswohl zu vereinbaren ist". Das Wohl des Kindes ist also richtungsweisend für den behördlichen Entscheid. Die Zuteilung der

¹⁵⁹ Art. 301 Abs. 1 ZGB.

¹⁶⁰ Vgl. Kommentar zu Art. 27 Abs. 2 KK.

¹⁶¹ Art. 297 Abs. 1 ZGB.

elterlichen Sorge ist neu zu regeln, "wenn dies wegen einer wesentlichen Veränderung der Verhältnisse zum Wohl des Kindes geboten ist" ¹⁶².

2. Staatliche Hilfe und Unterstützung für die Eltern

a) Familienberatungs- und Elternbildungsstellen

229. In der Schweiz stehen den Eltern insbesondere auf lokaler Ebene zahlreiche staatliche und private Institutionen zur Verfügung, die Beratungen in sämtlichen Fragen der Kindererziehung und -entwicklung anbieten. Die privaten Dienste werden in der Regel von der öffentlichen Hand unterstützt.

230. Der Staat fördert und finanziert verschiedene Programme. Sämtliche Angebote der kantonalen Schwangerschaftsberatungsstellen, der kantonalen und kommunalen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann, der kantonalen und kommunalen Jugendschutzämter sowie weiterer öffentlicher Dienste werden durch den Staat finanziert. Auch private Organisationen bieten Programme an. Einige werden mit öffentlichen Geldern unterstützt, verfügen aber auch über eigene Mittel, so dass sich eine gemischte Finanzierung ihrer Programme ergibt.

231. Gestützt auf das Bundesgesetz über die Schwangerschaftsberatungsstellen vom 9. Oktober 1981¹⁶³ haben die Kantone kostenlose Familienplanungs- und -beratungsstellen eingerichtet. Ausserdem gibt es in allen Kantonen Programme für werdende Eltern, z.B. Kurse zur Vorbereitung der Geburt und Säuglingspflege, um die Eltern optimal auf ihre neuen Aufgaben vorzubereiten. Elternschulen und Erwachsenenbildungszentren bieten zahllose Kurse speziell im Hinblick auf die Entwicklung des Kindes und den Schulbetrieb an. Ziel dieser Kurse ist es in erster Linie, die Eltern vor Krisensituationen zu bewahren, und in zweiter Linie, ihnen in bestehenden Krisen beizustehen.

232. Ausserdem haben die Kantone gemäss Art. 171 ZGB Ehe- und Familienberatungsstellen für Ehegatten bei Ehe- oder Erziehungsschwierigkeiten bereitzuhalten.

233. Die Schulen sehen regelmässige Treffen zwischen Lehrkräften und Eltern vor, damit letztere über den erteilten Unterricht und die Lernfortschritte (oder allenfalls – schwierigkeiten) ihres Kindes informiert werden.

234. Alle Kantone kennen verschiedene Angebote zur Unterstützung der elterlichen Erziehungsbemühungen. Es gibt eine Vielzahl von allgemein zugänglichen staatlichen Stellen mit spezialisierten Fachleuten, welche die Eltern bei Bedarf begleiten, unterstützen und beraten können: kinderpsychologische Dienste, jugendpsychiatrische Stellen, Erziehungsberatungsstellen, logopädische und heilpädagogische Dienste, Beratungsangebote der Sozialdienste, Berufsberatungsstellen u.a.m. Viele dieser Stellen stehen nicht nur den Eltern, sondern auch den Lehranstalten zur Problemlösung in Erziehungsfragen zur Verfügung.

235. Die Gemeinden oder Gemeindeverbände bieten ebenfalls Hilfe und Beratung an.

¹⁶² Art. 298a Abs. 2 ZGB.

¹⁶³ SR 875.5.

236. Eine grosse Zahl von Vereinigungen und Privatinitiativen, die Angebote für interessierte Eltern bereithalten, z.B. Elternbriefe der Pro Juventute, Elternbildungsvereine, Ehe- und Familienberatungsstellen, Mütter- und Väterberatungsstellen, Jugendseelsorge u.a. kirchliche Stellen, Beratungen für junge Familien usw. vervollständigen den Reigen. Sehr oft werden diese privaten Angebote von staatlicher Seite unterstützt.

237. Die bevölkerungsreichen Kantone mit städtischen Zentren¹⁶⁴ weisen ein dichtes und sehr differenziertes Netz von Beratungsstellen auf. Kleinere Kantone schliessen sich in manchen Fällen einem Zentrumsanton an, um bestimmte Dienste anbieten zu können, z.B. der Ostschweizerische Kinder- und Jugendpsychiatrische Dienst St. Gallen für die Kantone St. Gallen, Appenzell-Innerrhoden und Appenzell-Ausserrhoden oder die Vereinbarung des Kantons Nidwalden mit dem Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienst Luzern. Wenn es nötig ist, entwickeln viele Kantone auch dezentralisierte Strukturen, damit die Landbevölkerung im gleichen Masse beraten werden kann wie die Bevölkerung der Ballungszentren, z.B. regionale Erziehungsberatungsstellen Bern, Centres régionaux de l'Office cantonal des mineurs Wallis, Jugendsekretariate der Bezirke und Städte Zürich, regionale Sozialdienste Freiburg usw.

b) Massnahmen, Strukturen und Aktionen im Kleinkindbereich

238. Die Beratungsstellen für Eltern von Kleinkindern beruhen sowohl auf Initiativen des Staates¹⁶⁵ als auch auf privaten Initiativen¹⁶⁶. Das Betreuungsangebot im Kleinkinderbereich ist je nach Kanton sehr unterschiedlich. Einige Kantone verfügen über ein umfassendes Angebot, während es in anderen Kantonen noch in den Anfängen steckt¹⁶⁷.

239. Die Formen und Aufgaben der Beratungs- und Kontaktstellen sind sehr unterschiedlich. Den jungen Eltern und ihren Kindern wird insbesondere die Möglichkeit von Kontakt, Begegnung und Information sowie der Beratung und Begleitung durch Fachleute (Sozialarbeiterinnen, Pädagogen) geboten¹⁶⁸.

c) Elterninformation

240. In den Kantonen und einigen Städten veröffentlichen die Jugendschutzämter oder Jugendsekretariate Informationsblätter über die körperliche und psychische Entwicklung des Kindes, die den Eltern regelmässig zugeschickt werden. Darin sind auch die Adressen von Beratungsstellen und Elternvereinen aufgeführt. Einige öffentliche Dienste finanzieren die

¹⁶⁴ Wie Genf, Bern, Aargau, Zürich oder Basel-Stadt.

¹⁶⁵ Im Kanton Zürich wurde z.B. mit dem Gesetz über die Jugendhilfe aus dem Jahr 1981 die Kleinkindberatung den Jugendsekretariaten übertragen. Deren Auftrag umfasst sowohl Hilfe im Einzelfall, wie auch vorbeugende Massnahmen und die Förderung von Selbsthilfe und privater Initiative.

¹⁶⁶ Die "Kontaktstelle Eltern und Kinder St. Johann" in Basel ist als Institution des Basler Frauenvereins vor 20 Jahren gegründet worden.

¹⁶⁷ Z.B. die Kantone Basel-Landschaft und Aargau.

¹⁶⁸ In Basel gibt es beispielsweise gegenwärtig neun solche vom Kanton subventionierte Beratungs- und Kontaktstellen. Ferner gibt es in Basel Mütter- und Väterberatungen, d.h. Anlaufstellen für Eltern von Säuglingen, die Unterstützung sowohl im medizinischen als auch im psychosozialen Bereich gewährleistet. Für schwerwiegendere Probleme werden die Eltern an die Familien- und Erziehungsberatung Basel weitergeleitet. Daneben ist auch der heilpädagogische Dienst Basel-Stadt zu erwähnen. Schliesslich ist für Basel auch die Elternbildung als Teil der Erwachsenenbildung zu erwähnen. Sie begleitet und unterstützt Eltern in ihrer Erziehungsarbeit und leistet so einen Beitrag zur Entfaltung und gesunden Entwicklung der Kinder und der Eltern in ihrer Familiengemeinschaft. Damit wird Sucht und Gewalt vorgebeugt und die allgemeine Gesundheit gefördert.

Informationen direkt. In vielen Kantonen publizieren die kantonalen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann sowie die kantonalen Jugendschutz- und Jugendämter Broschüren oder Adressenverzeichnisse für Eltern zu Themen wie Schule, Gesundheit, Freizeit oder über die verschiedenen Beratungsstellen, die bei allfälligen Problemen konsultiert werden können. Die Informationen werden aber auch von privaten Trägerschaften finanziert (z.B. die Elternbriefe der Stiftung Pro Juventute), von denen einige wiederum Subventionen der öffentlichen Hand erhalten.

d) Mutterschaftsversicherung

241. Art. 116 der Bundesverfassung besagt, dass der Bund eine Mutterschaftsversicherung einzurichten hat. Die Bereitschaft seitens des Staates, den Eltern bei der Erfüllung ihrer Aufgaben beizustehen und insbesondere die Mütter zu unterstützen, hat sich vor allem mit der Annahme des Bundesgesetzes über die Mutterschaftsversicherung am 18. Dezember 1998 durch das Parlament konkretisiert. Dieses Gesetz sah die Auszahlung einer Zulage während eines Zeitraumes von 14 Wochen vor zur Deckung des Einkommensverlustes all jener Frauen, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen (Lohnempfängerinnen und Selbstständige). Die Höhe der Zulage hätte sich auf 80% des Einkommens (bis zu einer gewissen Obergrenze) belaufen. Ausserdem war für alle Frauen (erwerbstätig oder nicht) in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen eine einmalige Grundleistung vorgesehen. Aufgrund eines Volksbegehren wurde dieses Gesetz am 13. Juni 1999 der Bevölkerung zur Abstimmung vorgelegt. Eine Mehrheit der Bevölkerung hat die Vorlage abgelehnt. Angesichts der Bedeutung einer solchen Versicherung hat das Parlament – unter Berücksichtigung der anlässlich der Volksabstimmung geäusserten Kritik – bereits die notwendigen Schritte für einen neuen Gesetzesentwurf in dieser Hinsicht unternommen.

3. Einelternfamilien

242. Besondere Hilfestellungen für Einelternfamilien sind in verschiedenen Gesetzesgrundlagen verankert.

243. So sieht das Schweizerische Zivilgesetzbuch Massnahmen bei Zahlungsverzug des unterhaltspflichtigen Elternteils vor, d.h. wenn der Elternteil, in dessen Obhut sich das Kind befindet, die Unterhaltszahlungen für das Kind nicht erhält¹⁶⁹. Da der Gesetzesvollzug den Kantonen übertragen ist, sind die verschiedenen Systeme und Beträge kantonal unterschiedlich. Sämtliche Kantone haben eine Alimenteninkasso- und Vorschussstelle eingerichtet. Der Elternteil, der das Sorgerecht für das Kind innehat, kann sich bei ausbleibenden Zahlungen an diese Stelle wenden. Auch der zahlungspflichtige Elternteil kann dieses Angebot bei vorübergehender Insolvenz nutzen.

244. In den meisten Kantonen hängt die Ausrichtung von Kinderzulagen von der Ausübung einer Erwerbstätigkeit ab. Alleinerziehende Mütter und Väter, die nur teilzeitlich arbeiten, erhalten deshalb nur eine Teilzulage. Um diese Benachteiligung auszugleichen, richten einige Kantone alleinerziehenden Eltern die volle Kinderzulage aus, wenn sie aufgrund ihrer familiären Verpflichtungen nur teilzeitlich erwerbstätig sind.

¹⁶⁹ Vgl. Kommentar zu Art. 27 Abs. 4 KK.

245. Mit dem neuen Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG)¹⁷⁰ wurde die Versicherung für medizinische und pharmazeutische Pflege für die gesamte Wohnbevölkerung in der Schweiz obligatorisch. Die Prämien sind individuell und orientieren sich nicht proportional am Einkommen des Versicherten. Das KVG sieht aber ein Prämienreduktionssystem für wirtschaftlich schwache Versicherte vor, das aus öffentlichen Mitteln finanziert wird. Einelternfamilien in schwierigen finanziellen Verhältnissen gelangen somit auch in ihren Genuss.

246. Mehrere Kantone haben einkommensabhängige Bedarfsleistungen eingeführt, die insbesondere an Alleinerziehende ausgerichtet werden. Diese Leistungen sind meist an die Mutterschaft gebunden und werden je nach Kanton während 6 Monaten bis 3 Jahre nach der Geburt des Kindes gezahlt. Die Kantone, die diese Leistungen an Bedingungen gebunden haben, verlangen im allgemeinen, dass die Mutter oder der Vater mindestens 50% der für die Berufsarbeit vorgesehenen Zeit für die Kinderbetreuung einsetzt.

247. Es gibt auch einige Heimstätten für Einelternfamilien in Notlagen, die aus privater Initiative hervorgegangen sind (meist kantonale oder örtliche Vereinigungen Alleinerziehender), sowie kirchliche Angebote, die manchmal von der öffentlichen Hand subventioniert werden und Dienstleistungen in Form von Kinderbetreuung und Unterkunft anbieten.

248. Einrichtungen für Frauen in Notlagen sind manchmal auch eine grosse Hilfe. Frauen, die sich von ihrem Partner – oft nach körperlicher Gewaltausübung – getrennt haben, können dort vorübergehend zur Ruhe kommen. Für Frauen, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen, wird an den Wochentagen meist die Kinderbetreuung sichergestellt.

4. In Armut lebende Familien

249. Die Bundesverfassung (Art. 115) und das Bundesgesetz vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG)¹⁷¹ bestimmen die Zuständigkeit der Kantone auf diesem Gebiet. Der Staat ist verpflichtet, materiell bedürftigen Menschen eine angemessene Hilfe zu gewähren, um ihre Existenz zu sichern. Jeder Kanton hat deshalb einen Dienst für Sozialhilfe eingerichtet, bei dem die Hilfesuchenden von Sozialarbeiterinnen und -arbeitern beraten werden. Die meisten Kantone sehen unter gewissen Umständen und bis zu einem gewissen Umfang die Rückerstattung der geleisteten Beiträge vor. Die Leistungen werden an alle Bedürftigen gezahlt, sind also nicht speziell auf Eltern zugeschnitten, doch können natürlich auch letztere in deren Genuss kommen.

250. Bei der Berechnung der Leistungen aus den Sozialversicherungen (Renten für Kinder, höhere Arbeitslosenunterstützung, Familienzulagen) werden die zu unterhaltenden Personen berücksichtigt.

251. Die in einigen Kantonen an Eltern ausgerichteten Bedarfsleistungen können helfen, finanzielle Notlagen zu überbrücken.

252. Auch zahlreiche karitative Organisationen und Vereinigungen tragen der materiellen Not Rechnung. Sie gewähren bedürftigen Eltern nicht nur finanzielle Hilfe, sondern

¹⁷⁰ SR 832.10.

¹⁷¹ SR 851.1.

insbesondere auch persönliche Betreuung und Beratung. So bieten sie zum Beispiel gezielte Elternbildungskurse an, Freizeitangebote mit Kinderbetreuung sowie Familienaktivitäten. Manchmal sind diese Organisationen auch Bindeglied zwischen bedürftigen Familien und öffentlichen Sozialeinrichtungen. Nicht alle diese Organisationen unterstehen einem nationalen Dachverband, so dass es nicht möglich ist, sie alle aufzuführen. Die Organisationen für Familien in finanziellen Notlagen sind meist rund um die Uhr tätig und bieten Weiterbildungsprogramme, soziale Begleitung und diverse Familienaktivitäten an.

5. Ausländische Familien und Flüchtlinge

253. Ausländische Eltern erhalten dieselben Leistungen zur Erfüllung ihrer Aufgaben wie alle anderen. Sie stehen vor Problemen, die sich aus ihrer Stellung als Einwanderer ergeben, und sie erhalten Sonderleistungen.

254. Die spezielle Unterstützung, die ausländischen Eltern geboten wird, erfolgt im Rahmen der Ausländerintegrationspolitik der Schweiz. Die Schweizer Behörden haben sich für eine klare Integrationspolitik zugunsten der ausländischen Wohnbevölkerung ausgesprochen. Verschiedene Instanzen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene kümmern sich darum.

255. Auf kantonaler Ebene bemühen sich zahlreiche Organisationen und Private um die Integration der ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz. Es gibt rund 40 kantonale, regionale und lokale Dienststellen für Ausländer; dabei handelt es sich sowohl um öffentlich-rechtliche als auch um private Organisationen und Institutionen: Begegnungszentren, Beratungs-, Informations- oder Koordinationsstellen. Die angebotenen Dienstleistungen richten sich auch an Eltern: Weiterbildungs- und Sprachkurse, Einzelberatungen usw. Diese Stellen arbeiten oft mit den kantonalen und lokalen Behörden sowie mit den Kirchen, Sozialpartnern oder Ausländervereinigungen zusammen. Diese Kreise stellen auch den grössten Teil der Finanzierung sicher.

256. Die Integration der anerkannten Flüchtlinge obliegt den Hilfswerken. Das Bundesamt für Flüchtlinge verpflichtet sich jedoch zur Finanzierung geeigneter Projekte, wie Sprach- bzw. Alphabetisierungskurse oder Elternbildungsprojekte. Die Zuständigkeit des Bundes ist mit der Ausstellung der Aufenthaltsbewilligung erschöpft, danach sind die Kantone zuständig¹⁷²

257. Laut einer vom eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann bei freiwilligen Helfern in Asylorganisationen und im Asylbereich durchgeführten Studie bestätigen 85% der Befragten, dass Flüchtlingsfrauen bei der Erziehung ihrer Kinder Schwierigkeiten haben. Ausländische berufstätige Frauen denken, dass dies auf den Umstand zurückzuführen ist, dass die Mütter keine Unterstützung durch Verwandte und Nachbarn mehr haben, dass es zu wenig Plätze in Krippen und Kinderhorten gibt und die Frauen somit nicht ausreichend entlastet werden können. Ausserdem haben sie Mühe, sich in der neuen Umgebung zurechtzufinden, z.B. auch im Schweizer Schulsystem.

258. Treffpunkte für Flüchtlingsfrauen, die gegenwärtig durch Spenden- oder Bundesgelder finanziert werden, bieten einen idealen Ort für den Austausch und die Unterstützung dieser Frauen in Erziehungsfragen. Manchmal bieten diese Zentren Sprachkurse bei gleichzeitiger

¹⁷² Vgl. Kommentar zu Art. 22 KK.

Kinderbetreuung an. Das Schweizerische Rote Kreuz organisiert Treffpunkte für Begegnung und Unterstützung von "Mutter und Kind".

259. So bemüht sich die Schweiz, Strukturen zu entwickeln und zu fördern, welche Krippe und Tätigkeitsfeld für die Eltern unter einem Dach vereinen.

6. Schulbereich

260. Da die Kantone für das Schulsystem zuständig sind, haben sie Massnahmen ergriffen, um die Probleme zu lösen, die sich durch die Einschulung ausländischer Kinder¹⁷³ ergeben. Insbesondere die Lehrpersonen werden teilweise spezifisch auf die Aufnahme von ausländischen Kindern und Eltern vorbereitet. Die Lehrer- und Lehrerinnenausbildung sieht nun auch ein Modul für den Umgang mit Schulproblemen ausländischer Kinder vor. In jedem Kanton ist ausserdem bei der kantonalen Erziehungsdirektion eine Fachperson für interkulturelle Pädagogik zuständig (Beratung, Weiterbildung der Lehrerinnen und Lehrer, Schulberatungsdienst für ausländische Eltern).

261. Die Eidgenössische Ausländerkommission hat gezeigt, dass der Schulerfolg ausländischer Kinder unmittelbar von der Integration der Eltern abhängig ist, von den Kontakten der Eltern mit Schweizern, von der Zufriedenheit mit ihrer Lebenssituation in der Schweiz sowie von ihrer Kenntnis der Sprache, des schulischen Bildungssystems und der Arbeitswelt in der Schweiz. Die Schweiz hat in Rahmen ihrer aktiven Politik für die Integration der Ausländer diese Feststellung berücksichtigt.

262. Die kantonalen Ausländerberatungsstellen, Organisationen (z.B. Schweizerisches Rotes Kreuz) und Verbände veröffentlichen regelmässig themenspezifische Informationen in Zeitungen und anderen Printmedien. Sie geben auch Informationsbroschüren zu verschiedenen Themen heraus, vor allem über kinderspezifische Angebote, das Schulsystem usw.

C. Trennung von den Eltern (Art. 9 KK)

1. Trennung von den Eltern

263. In der Schweiz kann eine Behörde nur dann in die Beziehung zwischen Eltern und Kind eingreifen, wenn das Kindeswohl ernsthaft gefährdet ist¹⁷⁴ und der Gefährdung nicht anders begegnet werden kann. So ist die Trennung des Kindes von seinen Eltern nur im Rahmen einer Kindesschutzmassnahme möglich. Der rechtliche Kinderschutz umfasst als einschneidendste Massnahme den Entzug der elterlichen Obhut oder der elterlichen Sorge¹⁷⁵. Die Behörde muss von Amtes wegen einschreiten, sobald sie von der Gefährdung des Kindes Kenntnis hat. Die Vormundschaftsbehörde, die Verwaltungsbehörden, die Gerichte, die strafrechtlichen Instanzen und die von der kantonalen Gesetzgebung bezeichneten Personen wie Lehrerinnen und Lehrer, Polizeiorgane, Ärztinnen und Sozialarbeiter sind verpflichtet,

¹⁷³ Vgl. Kommentar zu Art. 28 KK.

¹⁷⁴ Art. 307 ZGB.

¹⁷⁵ Art. 310 und 311 ZGB.

auffällige Fälle zu melden. Gemäss Art. 317 ZGB sind die Kantone sogar verpflichtet, eine zweckmässige Zusammenarbeit der Behörden und Stellen auf dem Gebiet des Kinderschutzes nach ZGB, des Jugendstrafrechts und der übrigen Jugendhilfe zu gewährleisten.

264. Die Aufhebung der elterlichen Obhut nach Art. 310 ZGB kann von der Vormundschaftsbehörde nur angeordnet werden, wenn der Gefährdung des Kindes nicht anders begegnet werden kann¹⁷⁶. Die Vormundschaftsbehörde entzieht den Eltern die Obhut ausserdem auf Begehren der Eltern oder des Kindes, wenn das Verhältnis so schwer gestört ist, dass eine harmonische Erziehung unmöglich geworden ist und das Verbleiben des Kindes eine Gefahr für seine Entwicklung darstellen könnte. Die Aufhebung der elterlichen Obhut wird von der Vormundschaftsbehörde angeordnet. Sie ist die erstinstanzliche Behörde, gegen deren Entscheidung bei einer kantonalen richterlichen Behörde, oder letztinstanzlich beim Bundesgericht Berufung eingelegt werden kann.

265. Die Entziehung der elterlichen Sorge gemäss Art. 311 ZGB setzt voraus, dass die Eltern wegen Unerfahrenheit, Krankheit, Gebrechen, Ortsabwesenheit oder aus ähnlichen Gründen ausserstande sind, die elterliche Sorge korrekt auszuüben¹⁷⁷. Dieses Unvermögen wird auch angenommen, wenn die Eltern sich um das Kind nicht ernstlich gekümmert oder ihre Pflichten gegenüber dem Kind grob verletzt haben. Die Entziehung der elterlichen Sorge wird von der vormundschaftlichen Aufsichtsbehörde, also einer zweitinstanzlichen Behörde, ausgesprochen. Ist die vormundschaftliche Aufsichtsbehörde keine kantonale richterliche Behörde, so wird dennoch eine Überwachung durch eine richterliche Behörde gewährleistet¹⁷⁸. Gegen die Verfügung über die Entziehung der elterlichen Sorge kann ausserdem in letzter Instanz eine Beschwerde beim Bundesgericht eingereicht werden.

266. Setzen die Eltern des Kindes ihrer Lebensgemeinschaft ein Ende, so verweist Art. 176 ZGB auf die allgemeinen Bestimmungen über die Auswirkungen des Kindesverhältnisses. Bei einer gerichtlichen Trennung wird die elterliche Obhut einem Elternteil zugesprochen, doch die elterliche Sorge kann weiterhin von beiden Eltern ausgeübt werden¹⁷⁹.

267. Im Rahmen der Bestimmungen über die Auflösung der Ehegemeinschaft und die Scheidung trifft der Zivilrichter die entsprechenden Entscheidungen über die Zuteilung der elterlichen Obhut und der elterlichen Sorge¹⁸⁰. Diese Entscheidungen unterliegen den entsprechenden bundesrechtlichen Rechtsmitteln.

2. Möglichkeit zur Teilnahme am Trennungsverfahren

268. Art. 310 ZGB regelt die Trennung eines Kindes von seiner Familie im Rahmen der Kinderschutzmassnahmen. Das entsprechende Verfahren ist mit Ausnahme einiger Bestimmungen auf Bundesebene kantonale geregelt¹⁸¹. Die Folge davon ist, dass die Praxis der Vormundschaftsbehörden von einem Kanton zum anderen sehr verschieden sein können, insbesondere was das Anhören des Kindes anbetrifft. Das Kind wird auf jeden Fall angehört, wenn es seine Reife zulässt. Im Verfahren bezüglich des Entzugs der elterlichen Obhut steht

¹⁷⁶ Vgl. Statistik Nr. 5 in der Beilage.

¹⁷⁷ Vgl. Statistik Nr. 5 in der Beilage.

¹⁷⁸ Art. 314 Ziff. 1 ZGB.

¹⁷⁹ Art. 297 Abs. 2 ZGB. Für den Fall der Scheidung siehe Kommentar zu Art. 18 Abs. 1 KK.

¹⁸⁰ Art. 176 und 156 ZGB.

¹⁸¹ Art. 314 1. Satz ZGB.

dem urteilsfähigen Kind nach Bundesrecht¹⁸² ein selbständiges Antragsrecht und somit auch ein Recht auf Anhörung zu. Ausserdem kann, gestützt auf Art. 420 ZGB, jedermann, der ein Interesse nachweisen kann – also die Eltern, aber auch das urteilsfähige Kind sowie alle anderen Personen, die dem Kind nahe stehen, – gegen die Entscheidung der Vormundschaftsbehörde Beschwerde einlegen.

269. Das Zivilrecht sieht ausserdem die Vertretung des Kindes im Scheidungs- oder Trennungsverfahren seiner Eltern vor¹⁸³. Das Gericht kann aus wichtigen Gründen die Vertretung des Kindes durch einen Beistand anordnen¹⁸⁴. Es prüft die Errichtung der Beistandschaft vor allem, wenn die Eltern bezüglich der Zuteilung der elterlichen Sorge oder wichtiger Fragen über die persönlichen Beziehungen unterschiedliche Anträge stellen, oder wenn die Anhörung der Eltern oder des Kindes oder andere Gründe erhebliche Zweifel an der Angemessenheit der gemeinsamen Anträge der Eltern über die Zuteilung der elterlichen Sorge oder die persönlichen Beziehungen aufkommen lassen oder Anlass geben, den Erlass von Massnahmen zum Schutz des Kindes zu erwägen¹⁸⁵. Auf Antrag des urteilsfähigen Kindes muss das Gericht hingegen die Beistandschaft anordnen¹⁸⁶. Im Rahmen seiner Zuständigkeit für die Zuteilung der elterlichen Sorge, für grundlegende Fragen der persönlichen Beziehungen oder für Massnahmen zum Schutz des Kindes übt der Beistand als den Eltern gleichgestellte Partei dieselben Rechte wie diese aus. Er kann also Anträge stellen und Rechtsmittel einlegen¹⁸⁷. Dem Kind dürfen keine Gerichts- oder Parteikosten auferlegt werden¹⁸⁸.

270. Ferner ist das Kind in Verfahren über Kindesschutzmassnahmen, die Regelung der persönlichen Beziehungen und das Besuchsrecht anzuhören, insofern das Alter des Kindes oder andere wichtige Gründen nicht gegen eine solche Anhörung sprechen.

3. Das Recht auf regelmässige persönliche Kontakte

270. Das Besuchsrecht des Kindes ist ausdrücklich auch als ein Recht des Kindes zu verstehen und nicht nur als ein Recht desjenigen Elternteils, der die elterliche Sorge nicht inne hat. So hat der Bundesrat anlässlich der kürzlichen Revision des Zivilgesetzbuchs die Einführung eines gegenseitigen Besuchsrechts des Elternteils, der die elterliche Sorge nicht innehat, vorgesehen, um Art. 9 Abs.3 KK Rechnung zu tragen. Es handelt sich dabei um ein sog. "Pflichtrecht": Eltern und Kinder schulden einander gegenseitig Beistand, Rücksicht und Achtung¹⁸⁹, d.h. die Eltern sind zur Ausübung ihres Rechts verpflichtet. Analog zu diesem Pflichtrecht der Eltern besteht für das Kind das Recht, persönliche Beziehungen mit seinen Eltern aufrechtzuerhalten. So haben nach Art. 273 Abs. 1 ZGB der Elternteil, der die elterliche Obhut oder Sorge nicht innehat, sowie das minderjährige Kind das Recht, den Umständen entsprechende persönliche Beziehungen zu pflegen. Das Recht des Kindes auf persönlichen Beziehungen ist als Persönlichkeitsrecht zu verstehen. Die Vormundschaftsbehörde kann hingegen die Eltern, Pflegeeltern oder das Kind ermahnen und ihnen Weisungen erteilen, wenn sich die Ausübung oder Nichtausübung des persönlichen

¹⁸² Art. 310 Abs. 2 ZGB.

¹⁸³ Art. 133 Abs. 2 ZGB. Vgl. Kommentar zu Art. 12 KK.

¹⁸⁴ Art. 146 Abs. 1 ZGB.

¹⁸⁵ Art. 146 Abs. 2 ZGB.

¹⁸⁶ Art. 146 Abs. 3 ZGB.

¹⁸⁷ Art. 147 Abs. 2 ZGB.

¹⁸⁸ Art. 147 Abs. 3 ZGB.

¹⁸⁹ Art. 272 ZGB.

Verkehrs für das Kind nachteilig auswirkt¹⁹⁰. Auch bei der Einschränkung des Rechts des Kindes auf persönlichen Verkehr zu seinem eigenen Schutz steht das Kindeswohl im Vordergrund. Grundsätzlich wird aber die Art der Ausübung des Besuchsrechts des Kindes den Betroffenen selber überlassen.

271. Als notwendige Ergänzung zum Recht auf persönlichen Verkehr räumt das Zivilrecht dem Elternteil, der die elterliche Sorge nicht innehat, das Recht ein, über besondere Ereignisse im Leben des Kindes benachrichtigt und vor Entscheidungen, die für die Entwicklung des Kindes wichtig sind, angehört zu werden¹⁹¹. Ausserdem kann dieser Elternteil nach Art. 275a Abs. 2 ZGB bei Drittpersonen, die an der Betreuung des Kindes beteiligt sind (Ärztinnen und Ärzte, Lehrkräfte, Lehrmeister und Lehrmeisterinnen) Auskünfte einholen. Selbstverständlich haben diese Drittpersonen dabei die Persönlichkeitsrechte des Kindes zu wahren. Das Kindeswohl kann es zudem unter Umständen erforderlich machen, dass das Recht auf Information und Auskunft eingeschränkt oder entzogen wird¹⁹².

4. Im Strafvollzug

272. Im Falle einer Inhaftierung eines minderjährigen Kindes (vgl. dazu den Entwurf zum Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht¹⁹³), ist den Eltern bzw. den Pflegeeltern die elterliche Obhut während der Dauer der Inhaftierung entzogen, denn das Kind lebt während dieser Zeit nicht mehr bei ihnen. So haben letztere ja auch nicht mehr Gewalt, über seinen Wohnsitz zu bestimmen und die ihm zu erteilende direkte Hilfe. Nach Art. 273 ff. ZGB regelt die Vollzugsbehörde, falls nötig, den Anspruch der Eltern oder Dritter auf persönlichen Verkehr mit dem Kind. Eine eventuelle Einschränkung oder sogar der Entzug des persönlichen Verkehrs zwischen den Eltern und den Kindern ist nur unter ganz restriktiven Umständen zulässig, d.h. wenn der persönliche Verkehr die Entwicklung des Kindes beeinträchtigen könnte (Art. 274 Abs. 2 ZGB).

273. Was den besonderen Fall von Müttern im Strafvollzug anbetrifft, so sind in der Schweiz Vorkehren getroffen worden um die persönlichen Beziehungen zwischen dem Kind und seiner Mutter über das normale Besuchsrecht hinaus zu ermöglichen. So gibt es in der 1962 eröffneten Abteilung "Mutter und Kind" der Anstalten in Hindelbank (Frauenstrafvollzug) einige Plätze für Mütter mit Kindern bis zum Alter von 3 Jahren. Auch die Frauenstrafvollzugs-Anstalt "La Tuillière" in Lonay (Waadt) nimmt gelegentlich Kinder von inhaftierten Frauen auf¹⁹⁴. In der Strafanstalt des Kantons Tessin hat man eine gut eingerichtete Besuchswohnung eingerichtet, wo das Kind den inhaftierten Elternteil in einer "normalen", familiären Atmosphäre besuchen kann. Die Beziehung zwischen dem Kind und einem inhaftierten Elternteil wird durch Fachpersonen begleitet.

¹⁹⁰ Art. 273 Abs. 2 ZGB.

¹⁹¹ Art. 275a Abs. 1 ZGB.

¹⁹² Art. 275a Abs. 3 ZGB.

¹⁹³ BBl 1998 1979.

¹⁹⁴ Vgl. Familienfragen. Informationsbulletin der Zentralstelle für Familienfragen am Bundesamt für Sozialversicherung, 3/98.

D. Familienzusammenführung (Art. 10 KK)

1. Einleitende Bemerkungen

274. Laut Artikel 10 Absatz 1 des Übereinkommens verpflichten sich die Vertragsstaaten gegenüber dem Kind und seinen Eltern, Anträge auf Einreise und Ausreise zwecks Familienzusammenführung wohlwollend, human und beschleunigt zu bearbeiten. Diese Bestimmung ist so zu verstehen, dass sie zwar für das Kind und die Eltern keinen durchsetzbaren Anspruch auf Familienzusammenführung begründet, dass sie aber die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, jeden Antrag im Rahmen der geltenden Einwanderungsbestimmungen unter grösstmöglicher Wahrung des Kindeswohls zu behandeln. Der Präsident der Arbeitsgruppe der Menschenrechtskommission hat sich überdies bereits zum Zeitpunkt der Redaktion des Übereinkommens in dem Sinne dazu ausgesprochen, "dass Artikel 10 die Vertragsstaaten bei der Anwendung und Ausführung ihrer eigenen nationalen Einwanderungsgesetzgebungen nicht behindern solle"¹⁹⁵. Das Bundesgericht hat seinerzeit Gelegenheit gehabt, diese Interpretation zu bestätigen und in einem jüngst erlassenen Entscheid¹⁹⁶ präzisiert, dass Artikel 10 Absatz 1 dem Kind und seinen Eltern keinen Rechtsanspruch auf Familienzusammenführung zugesteht und die Einwanderungsgesetzgebung der einzelnen Staaten in keiner Weise beeinträchtigt. Absatz 1 schreibt also den Vertragsstaaten eine bestimmte Haltung vor, wobei er sie aber nicht durch Vorschriften über die Familienzusammenführung in ihrer Freiheit der Einwanderungsregelung einschränkt. Die schweizerische Rechtsordnung, die Ausländern und Ausländerinnen mit zeitlich begrenzter Aufenthaltsbewilligung eine Familienzusammenführung ausdrücklich verweigert, ist jedoch für die Vollzugsbehörden bindend und hindert sie daran, Anträge wohlwollend, human und beschleunigt zu bearbeiten. Die Schweiz ist also – zumindest bis zum heutigen Tag¹⁹⁷ – nicht in der Lage, den Anforderungen von Artikel 10, Absatz 1 in allen Teilen zu entsprechen. Deshalb hat sie bei der Ratifizierung des Übereinkommens folgenden Vorbehalt angebracht: "Die schweizerische Gesetzgebung, die bestimmten Kategorien von Ausländerinnen und Ausländern keinen Familiennachzug gewährt, bleibt vorbehalten."

275. Gemäss Artikel 10, Absatz 2 hat das Kind, dessen Eltern ihren Aufenthalt in verschiedenen Staaten haben, das Recht, regelmässige persönliche Beziehungen und unmittelbare Kontakte zu ihnen zu pflegen, soweit nicht aussergewöhnliche Umstände vorliegen. Diesem Bedürfnis entsprechen Besuchsaufenthalte. Mit der Bestimmung, dass die Vertragsstaaten dem Kind und den Eltern zu diesem Zweck das Recht gewähren müssen, aus jedem Land einschliesslich aus ihrem eigenen auszureisen und in ihr eigenes Land einzureisen, bestätigt Absatz 2 das in der Schweiz geltende und angewandte Recht¹⁹⁸. Er stellt jedoch keine Verpflichtung zur Aufnahme ausländischer Staatsangehöriger auf nationalem Territorium dar. Wie in Absatz 1 behält das Übereinkommen die Einwanderungsgesetzgebung der Vertragsstaaten vor.

¹⁹⁵ Menschenrechtskommission, 45. Sitzungsperiode, 2. März 1989, Ziff. 203 (E/CN.4/1989/48).

¹⁹⁶ BGE 124 II 361, E. 3.

¹⁹⁷ Zum Rückzug dieses Vorbehalts vgl. weiter unten die Ausführungen unter Ziff. 9.

¹⁹⁸ Die Schweiz ist durch Art. 12 von Pakt II gebunden.

2. Familienbesuche

276. In der Schweiz wird anderen Staatsangehörigen – sowohl Kindern als auch Eltern - die Einreise für Verwandtenbesuche in der Regel gewährt, wenn die Kosten für den Aufenthalt und die Ausreise aus der Schweiz gesichert sind sowie, *a fortiori*, wenn die formalen Bedingungen für die Familienzusammenführung erfüllt sind. Für die regelmässigen Kontakte zwischen einem Elternteil und Adoptiv- oder Stiefkind sowie zwischen Eltern und ihren ausserehelichen Kindern gelten die gleichen Bestimmungen. Ist fragwürdig, ob die in der Schweiz lebenden ausländischen Staatsangehörigen für die Aufenthaltskosten der einreisenden Familienmitglieder aufkommen können, kann die Behörde die Ausstellung des Visums oder den Grenzübertritt von einer Bürgerschaft abhängig machen, die von der zuständigen Behörde des Wohnsitzes der Antragsteller auszustellen ist. Für Besuchsaufenthalte ist ansonsten keine besondere Bewilligung notwendig; der Gesamtaufenthalt darf aber während einer Dauer von 12 Monaten sechs Monate nicht überschreiten, und nach drei Monaten muss der Aufenthalt für mindestens einen Monat unterbrochen werden¹⁹⁹.

3. Der Familiennachzug

277. Das Kind verheirateter Eltern, von denen Vater oder Mutter das Schweizer Bürgerrecht besitzen, und das Kind einer Schweizerin, die nicht mit dem Kindsvater verheiratet ist, erwirbt das Schweizer Bürgerrecht von Gesetzes wegen mit der Geburt²⁰⁰. Es hat somit ein uneingeschränktes Recht, jederzeit in die Schweiz einzureisen, um mit seinem Schweizer Elternteil zusammenzuleben oder mit ihm persönliche Beziehungen zu pflegen.

278. Die Zusammenführung von Familienmitgliedern ausländischer Staatsangehörigkeit unterliegt der schweizerischen Migrationsspolitik. Die Regelungen in bezug auf die Familienzusammenführung gelten aber nur für Ausländer und Ausländerinnen mit einer Aufenthaltsbewilligung für eine langfristige, mindestens einjährige Dauer, entweder als Erwerbstätige oder als Rentner bzw. ohne Erwerbstätigkeit. Laut Statistik machten Familienzusammenführungen 1997 30.8%, 1998 29.8% und 1999 30.6% der Einreisen für einen dauerhaften Aufenthalt aus. Der Familiennachzug²⁰¹ umfasst nach schweizerischen Recht die Ehegatten und die unverheirateten Kinder unter 18 Jahren²⁰² (einschliesslich Adoptivkinder und ausländischer Kinder von Schweizer Eltern²⁰³). Die Familienzusammenführung kann mit der Niederlassung der ausländischen Staatsangehörigen zusammenfallen oder später erfolgen²⁰⁴. Sie soll sämtlichen Familienangehörigen im engsten Sinn – und nicht nur einigen unter ihnen – das Zusammenleben ermöglichen, damit die Familiendynamik eine bessere soziale Integration erlaubt, als wenn die einzelnen Familienmitglieder voneinander getrennt in verschiedenen Ländern leben. Der Familiennachzug wird nach konstanter Praxis bewilligt, wenn sich das Zentrum des

¹⁹⁹ Art. 2 Abs. 7 der Vollziehungsverordnung vom 1. März 1949 des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAV, SR 142.201).

²⁰⁰ Art. 1 des Bundesgesetzes vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechtes (SR 141.0).

²⁰¹ Siehe Art. 7 und 17 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG, SR 142.20) sowie Art. 38 der Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO, SR 823.21).

²⁰² Für spanische, italienische und portugiesische Staatsangehörige gilt eine Altersgrenze von 20 Jahren (wichtigste Herkunftsländer ausländischer Arbeitskräfte).

²⁰³ BGE 118 Ib 153, E. 1b.

²⁰⁴ Die früher geltende einjährige Wartefrist wurde 1993 ganz aufgehoben.

Familienlebens in der Schweiz befindet. In gewissen Fällen bewilligen die Behörden eine teilweise Zusammenführung, namentlich, wenn die Eltern getrennt leben oder eine abgestufte Zusammenführung im Interesse des Kindes ist, z.B. wenn es im Herkunftsland die Schule weiterbesucht, bevor es zu seinen Eltern kommt. Wurde die Familie getrennt oder aufgeteilt und lebt nur ein Elternteil in der Schweiz, hat das im Ausland lebende Kind keinen absoluten Anspruch auf die Zusammenführung mit diesem Elternteil: Er muss entweder für das Kind wenigstens die primäre familiäre Bezugsperson sein²⁰⁵, oder es muss vorgängig eine neue familiäre Beziehung zu ihm hergestellt worden sein, wenn er den verstorbenen Ehegatten, der die elterliche Obhut innehatte, oder den Ehegatten, der seiner elterlichen Pflicht nicht nachgekommen ist, ersetzen soll²⁰⁶. In jedem Fall soll jede Massnahme, welche die Familienmitglieder noch stärker trennen würde, verhindert werden²⁰⁷. Gemäss geltender Rechtsprechung erfolgt der Nachzug immer zu den Eltern, allenfalls zum Vater oder zur Mutter, nicht aber zum Kind. Das Kind kann sich höchstens vorübergehend, zu Ausbildungszwecken oder für eine medizinische Behandlung alleine in der Schweiz aufhalten, während sich das Zentrum des Familienlebens im Ausland befindet. Das Kind hat also keinen Anspruch auf einen Nachzug der Eltern, es kann aber im Sinne von Art. 10, Abs. 2 regelmässige persönliche Kontakte mit ihnen unterhalten.

279. Die Schweiz unterscheidet zwei Arten von Aufenthaltsgenehmigungen: die bedingte und zeitliche befristete Aufenthaltsbewilligung²⁰⁸ und die nicht an Bedingungen gebundene und unbefristete Niederlassungsbewilligung²⁰⁹, die nach einem 10jährigen oder – aufgrund bilateraler oder gegenseitiger Abkommen – 5jährigen ordentlichen und ununterbrochenen Aufenthalt erteilt wird. Die Entscheidung bezüglich Familiennachzug hängt teilweise von der Art der Bewilligung des Ausländers ab, insbesondere davon, ob ein Rechtsanspruch darauf besteht²¹⁰ oder nicht²¹¹. Sind die Voraussetzungen für den Familiennachzug nicht erfüllt, kann ein Nachzug von Fall zu Fall dennoch auf anderem Weg stattfinden, sofern ein nachweisliches Interesse besteht, dass ein Familienmitglied eine Aufenthaltsbewilligung erhält. Das ist beispielsweise der Fall, wenn der Antragsteller sich auf den Anspruch auf Achtung des Familienlebens gemäss Art. 8 EMRK berufen kann, insbesondere in Härtefällen²¹² oder wenn wichtige Gründe vorliegen²¹³.

4. Das Recht auf Familienzusammenführung

280. Art. 17 Abs. 2 ANAG erteilt niedergelassenen Ausländern, also ausländischen Staatsangehörigen mit einer Bewilligung zur Niederlassung, das Recht, mit ihrer Familie in der Schweiz zu leben. Daher wird dem Ehegatten nicht nur das Recht auf eine Aufenthaltsbewilligung zugesprochen, solange die Eheleute zusammenleben, sondern auch ein Anspruch auf die Niederlassungsbewilligung nach einem ordentlichen und ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren in der Schweiz. Diese Bestimmung räumt auch

²⁰⁵ BGE 118 Ib 153. In diesem Fall wurde der Familiennachzug nicht gestattet, weil das Kind während Jahren vom gesuchstellenden Elternteil getrennt gelebt hatte und kurz vor Erreichung des 18. Altersjahres, vorwiegend aus wirtschaftlichen Gründen, in die Schweiz nachziehen wollte. Vgl. auch BGE 125 II 585.

²⁰⁶ Unveröffentlichter BGE vom 23. Februar 1996 in Sachen C.-P.-V, 2A.354/1995 und BGE 125 II 585.

²⁰⁷ BGE 118 Ib 153.

²⁰⁸ Art. 5 ANAG.

²⁰⁹ Art. 6 ANAG.

²¹⁰ Art. 17 Abs. 2 ANAG.

²¹¹ Art. 38 BVO.

²¹² Art. 13 Lit. f BVO.

²¹³ Art. 36 BVO.

ledigen Kindern unter 18 Jahren²¹⁴ den Anspruch auf Einbezug in die elterliche Niederlassungsbewilligung ein, wenn sie mit den Eltern zusammenwohnen.

281. Der Anspruch auf Familienzusammenführung besteht aufgrund Art. 17 Abs. 2 ANAG nur dann, wenn das Zusammenleben ernsthaft angestrebt wird und keinerlei konkrete Gefahr besteht, dass die Familienmitglieder langfristig und in grossem Umfang der öffentlichen Hand zur Last fallen. Ausserdem darf dieser Rechtsanspruch nicht missbräuchlich geltend gemacht werden. Der Familiennachzug ist aus wirtschaftlichen oder beruflichen Gründen allein nicht gerechtfertigt²¹⁵. Er dient auch nicht dazu, eine Ausbildung in der Schweiz zu ermöglichen oder neue Lebenschancen zu eröffnen²¹⁶. So erachtet es das Bundesgericht als Rechtsmissbrauch, wenn ein niedergelassener Elternteil, der sich bewusst entschieden hatte, jahrelang von seinen Kindern getrennt zu leben, sich auf Art. 17 Abs. 2 ANAG beruft, um den Nachzug seines nahezu 18jährigen Kindes zu erwirken, nur um ihm damit den Zugang zum schweizerischen Arbeitsmarkt zu gewähren, kurz bevor es der Kontingentierung ausländischer Arbeitskräfte unterstehen würde²¹⁷.

5. Familiennachzug gestützt auf das Recht auf Achtung des Familienlebens (Art. 8 EMRK)

282. Die EMRK gewährt an sich kein Recht auf Asyl, Einreise, Aufenthaltsbewilligung oder -verlängerung. Sie schützt aber in Artikel 8 die Einheit und das Zusammenleben der Familie, und von daher können staatliche Massnahmen - Einreisebeschränkung, Ausweisung, Auslieferung - den Anspruch auf Schutz des Familienlebens verletzen. Nach Artikel 8 Absatz 2 EMRK ist ein Eingriff in das Familienleben aber statthaft, insoweit er gesetzlich vorgesehen ist, im öffentlichen Interesse steht und verhältnismässig ist. Die Konvention verlangt somit von der Fremdenpolizei eine Abwägung der sich gegenüberstehenden privaten Interessen am Familiennachzug und öffentlichen Interessen an dessen Verweigerung, wobei die öffentlichen in dem Sinne überwiegen müssen, dass sich der Eingriff als notwendig erweist²¹⁸.

283. So hat das Bundesgericht im Jahre 1983 in Anlehnung an die Rechtsprechung der Strassburger Organe denn auch allgemein anerkannt, dass sich aus Artikel 8 EMRK ein bundesrechtlicher Anspruch auf Anwesenheit in der Schweiz ergeben kann²¹⁹. Damit Artikel 8 EMRK im Rahmen ausländerrechtlicher Massnahmen angerufen werden kann, setzt das Bundesgericht voraus, dass eine familiäre Beziehung zwischen der ausländischen Person und einer Person mit einem Anwesenheitsrecht (Schweizer Bürgerrecht oder Niederlassungsbewilligung) oder zumindest mit einem festen Rechtsanspruch auf Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung besteht. Die Beziehung muss tatsächlich gelebt und intakt sein²²⁰.

²¹⁴ Das im Rahmen des Familiennachzugs im Alter von 18 bis 20 Jahren aufgenommene Kind spanischer, italienischer oder portugiesischer Eltern erhält die Niederlassungsbewilligung nach einem ordnungsgemässen und ununterbrochenen Aufenthalt von 5 Jahren.

²¹⁵ BGE 115 Ib 97, E. 3.

²¹⁶ BGE 119 Ib 81.

²¹⁷ BGE 115 Ib 97, E. 3.

²¹⁸ BGE 122 II 1 E.2, 120 Ib 1 E. 3.b.

²¹⁹ BGE 109 Ib 183.

²²⁰ Das Bundesgericht hat beispielsweise bei einem Vater, der das Anwesenheitsrecht in der Schweiz im Anschluss an die Scheidung verloren hatte, dessen Kind aber die Schweizer Staatsangehörigkeit besass, Artikel 8 EMRK für anwendbar erklärt, da sich der ausländische Vater auf eine intakte familiäre Beziehung zu seinem Kind berufen konnte, selbst wenn er nicht die elterliche Gewalt oder Obhut innegehabt hatte (BGE 120 Ib 1 E. 1d).

284. Das Recht auf Achtung des Familienlebens kann aber nur dann angerufen werden, wenn eine staatliche Massnahme zur Trennung von Familienmitgliedern führt. Ein staatlicher Eingriff in das Recht auf Familienleben liegt indessen nicht vor, wenn sich die ausländische Person freiwillig entschieden hat, von ihrer Familie getrennt in einem anderen Land zu leben²²¹. Gleiches gilt, wenn es den in der Schweiz aufenthaltsberechtigten Familienangehörigen zugemutet werden kann, der Person, der eine Aufenthaltsbewilligung verweigert wurde, ins Ausland zu folgen und ihr Familienleben im Ausland zu führen²²².

285. Anfangs hatte das Bundesgericht betont, dass der Schutz auf die "Familie im engen Sinn, also auf die Ehegatten und ihre minderjährigen Kinder" zu beschränken sei. Danach bestand nur zwischen Ehegatten, zwischen Eltern und ihren minderjährigen Kindern sowie zwischen den getrennt lebenden oder geschiedenen, nicht sorgeberechtigten Elternteilen und ihren minderjährigen Kindern ein Familienleben im Sinne von Artikel 8 EMRK²²³. Im Hinblick auf die Praxis der Strassburger Organe, wonach Art. 8 EMRK auch Beziehungen des erweiterten Familienlebens erfassen könne, sah sich das Bundesgericht gezwungen, den Schutzbereich des Familienlebens zu erweitern. Eine schützenswerte familiäre Beziehung kann danach grundsätzlich auch zwischen Eltern und ihren erwachsenen Kindern oder zwischen weiteren Familienangehörigen, bspw. Geschwistern oder Halbgeschwistern bestehen, und zwar wenn ein Abhängigkeitsverhältnis besteht²²⁴.

286. Im Fall Gül hatte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) die Gelegenheit, diese Rechtsprechung zu überprüfen. Das Bundesgericht hatte den mit einer Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen in der Schweiz lebenden Ehegatten Gül den Nachzug ihres 6-jährigen Sohnes, den der Vater - 3 Monate alt - in der Türkei zurückgelassen hatte, verweigert, da sie kein gefestigtes Aufenthaltsrecht im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung geltend machen konnten²²⁵. Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte verneinte eine Verletzung von Artikel 8 EMRK. Der beschwerdeführende Vater habe andere Mittel zur Verfügung, um mit seinem Sohn ein Familienleben zu führen. Die Rückkehr in die Türkei sei sicherlich nicht einfach, aber auch nicht ausgeschlossen. Unter den Argumenten, die der Gerichtshof zur Begründung weiter anführte, findet sich auch der Hinweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung, nach welcher ein Recht auf Familiennachzug grundsätzlich nur den Personen zusteht, die über ein gefestigtes Anwesenheitsrecht in der Schweiz verfügen, d.h. zumindest einen festen Rechtsanspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung geltend machen können²²⁶.

²²¹ BGE 119 Ib 81 E. 4a; 118 Ib 153 E. 2d.

²²² BGE 122 II 289 E. 3b.

²²³ BGE 115 Ib 97; 118 Ib 153; 120 Ib 1; 120 Ib 22.

²²⁴ Im Rahmen ausländerrechtlicher Massnahmen liegt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung in diesem Fall ein schützenswertes Familienleben aber nur vor, wenn zwischen den Familienangehörigen ein Abhängigkeitsverhältnis besteht. Dieses kann sich insbesondere aus besonderen Betreuungs- oder Pflegebedürfnissen, beispielsweise bei körperlichen oder geistigen Behinderung oder bei schweren Krankheiten ergeben, und besteht diesfalls unabhängig vom Alter der betroffenen Person (BGE 120 Ib 257, E. 1e, 261; 115 Ib 1 und verschiedene unpublizierte Entscheide, z.B. zitiert in Martina Caroni, Privat- und Familienleben zwischen Menschenrecht und Migration, Diss. Bern, Berlin 1999, S. 185).

²²⁵ BGE 119 Ib 91.

²²⁶ EGMR, Urteil Gül c/Schweiz vom 19.2.1996, Rec. 1996-I, Nr. 3.

6. Besondere Situationen

287. Ausländische Staatsangehörige ohne Niederlassungsbewilligung haben gemäss Art. 17 Abs. 2 ANAG keinen Anspruch auf Familiennachzug. Sie benötigen eine Bewilligung für den Nachzug des Ehepartners und der unverheirateten Kinder unter 18 Jahren, für die sie zu sorgen haben²²⁷. Die Behörden befinden im Sinne von Art. 4 ANAG nach freiem Ermessen darüber. Im Prinzip wird der Familiennachzug bewilligt, wenn der Aufenthalt und gegebenenfalls die Erwerbstätigkeit gefestigt erscheinen, die Familie zusammen wohnt, eine angemessene Wohnung vorhanden und genügend finanzielle Mittel für den Unterhalt der Familie vorhanden und nötigenfalls die Betreuung der Kinder gesichert ist²²⁸.

288. Das unverheiratete Kind unter 18 Jahren, dessen Eltern eine Aufenthaltsbewilligung haben, kann die gleiche Aufenthaltsbewilligung wie die Eltern erhalten, hat aber keinen Anspruch auf Familienzusammenführung²²⁹. Dazu müssen die Bedingungen für den Familiennachzug erfüllt sein²³⁰. Erhält ein Elternteil später die Niederlassungsbewilligung, so hat auch das Kind Anspruch darauf, wenn es unverheiratet und unter 18 Jahre alt ist. Andernfalls bedarf es für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung eines ordnungsgemässen und ununterbrochenen Aufenthaltes von 10 Jahren, bzw. 5 Jahren bei Vorliegen bilateraler Abkommen oder Gegenseitigkeitsabkommen.

289. In folgenden Situationen wird dem Wohl des unverheirateten Kindes unter 18 Jahren ebenfalls besonders Rechnung getragen: Wenn die Eltern getrennt leben oder geschieden sind, so steht dem Kind der gleiche Status zu wie dem Elternteil, der das elterliche Sorgerecht innehat. Der in der Schweiz lebende Elternteil kann sogar seinen Rechtsanspruch auf Familiennachzug geltend machen, wenn er eine Niederlassungsbewilligung hat und für das Kind eine primäre familiäre Bezugsperson ist²³¹. Ledige Stiefkinder unter 18 Jahren haben aufgrund der analogen Anwendung von Art. 17 Abs. 2 ANAG ebenfalls Anspruch auf Einbezug in die Niederlassungsbewilligung von Vater oder Mutter. Ausserdem ist es in der Praxis üblich, dass das Kind unverheirateter Eltern, die zusammen leben, bei der Geburt eine Niederlassungsbewilligung erhält, wenn der Vater Schweizer ist. Ist der Vater ausländischer Staatsangehöriger, so erhält das Kind die gleiche Bewilligung wie die Mutter, also gleichzeitig mit der Mutter auch die Niederlassungsbewilligung. Bei einer späteren Heirat der Eltern erhält das Kind den Status desjenigen Elternteils, der für ihn am vorteilhaftesten ist²³².

7. Aufenthaltsbewilligungen gestützt auf das Recht auf Achtung des Familienlebens

290. Normalerweise kann sich ein Ausländer oder eine Ausländerin, auf den Art. 17 Abs. 2 ANAG zutrifft, auch auf Art. 8 EMRK berufen, der das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Abs. 1) gewährleistet, dies unter Berücksichtigung der auf dem Spiel stehenden Interessen (Abs. 2). Dieser Artikel verleiht kein Recht auf Einreise und Aufenthalt in einen bestimmten Staat, doch können sich Ausländer und Ausländerinnen unter gewissen

²²⁷ Art. 38 BVO.

²²⁸ Art. 39 BVO.

²²⁹ Gemäss Art. 13 des Abkommens zwischen Italien und der Schweiz über die Auswanderung italienischer Arbeitskräfte nach der Schweiz von 1964 ist der italienische Arbeitnehmer, der eine Aufenthaltsbewilligung hat, unter gewissen Bedingungen berechtigt, seine Frau und die minderjährigen Kinder in die Schweiz kommen zu lassen (SR 0.142.114.548).

²³⁰ Art. 38 und 39 BVO.

²³¹ BGE 118 Ib 153. Vgl. auch BGE 125 II 585.

²³² Art. 17 Abs. 2 ANAG; Art. 38 und 39 BVO.

Umständen auf ihn berufen, um sich der allfälligen Trennung von ihrer Familie zu widersetzen und eine Aufenthaltsbewilligung zu erwirken. Die Fremdenpolizei muss private und öffentliche Interessen sorgfältig gegeneinander abwägen, damit sie entscheiden kann, ob eine Aufenthaltsbewilligung gestützt auf Art. 8 EMRK erteilt werden kann²³³. Eine Aufenthaltsbewilligung wird sodann nur erteilt, wenn die Achtung des Familienlebens gefährdet ist, d.h. wenn der in Art. 8 Abs. 1 EMRK gewährte Rechtsanspruch²³⁴ verletzt würde.

291. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung ist umfangreich und orientiert sich stark an den Grundsätzen von Strassburg. Art. 8 EMRK bietet ausländischen Staatsangehörigen Schutz vor der Verweigerung oder der Nicht-Erneuerung einer Aufenthaltsbewilligung und räumt ihnen unter gewissen Umständen den Anspruch auf eine Zusammenführung mit einem in der Schweiz verweilenden Verwandten zur Vermeidung einer Trennung der Familie ein²³⁵. Der Schutz aus Art. 8 EMRK beschränkt sich auf die Familie im engen Sinne, also den Ehepartner und die im gleichen Haushalt lebenden unmündigen Kinder. Wenn die Person, die um eine Aufenthaltsbewilligung ersucht, nicht zu dem für den Familiennachzug berechtigten Personenkreis gehört, kann die familiäre Beziehung trotzdem geschützt werden, falls der Antragsteller geistig oder körperlich behindert oder schwer krank ist und auf einen Angehörigen angewiesen ist, der sich in der Schweiz aufhalten darf²³⁶. Der von Art. 8 EMRK gewährte Schutz kann aber nur geltend gemacht werden, wenn die familiäre Beziehung tatsächlich gelebt wird und intakt ist²³⁷. Art. 8 EMRK begründet keinen absoluten Anspruch der Familienmitglieder auf Einreise und Aufenthalt²³⁸, insbesondere dann nicht, wenn sich der Ausländer oder die Ausländerin freiwillig dafür entschieden hat, von seiner Familie getrennt in einem andern Land zu leben²³⁹.

292. Gemäss Bundesgerichtsentscheid kann Art. 8 EMRK geltend gemacht werden, wenn das im Ausland lebende Kind eines in der Schweiz lebenden aufenthaltsberechtigten Elternteils zu diesem Elternteil eine primäre familiäre Beziehung unterhält²⁴⁰. Ein Familienmitglied kann sich jedoch nicht auf Art. 8 EMRK berufen, wenn sein in der Schweiz lebender Ehegatte oder Elternteil kein gefestigtes Aufenthaltsrecht hat, sondern lediglich eine nach freiem Ermessen²⁴¹ der kantonalen Behörden erneuerbare Aufenthaltsbewilligung²⁴². Im vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte bestätigten Urteil Gül²⁴³ hatte das Bundesgericht Gelegenheit darauf hinzuweisen, dass ein Ausländer, der über eine Aufenthaltsbewilligung verfügt und dessen fremdenpolizeilicher Status daher eher schwach ist, durch seine Anwesenheit in der Schweiz einer Drittperson keinen besseren Status vermitteln kann, d.h. kein Recht auf eine Aufenthaltsgenehmigung.

²³³ BGE 122 II 1; 120 Ib 1 und 125 II 633.

²³⁴ BGE 115 Ib 1.

²³⁵ BGE 109 Ib 183.

²³⁶ BGE 120 Ib 257, E. 1e; 115 Ib 1.

²³⁷ BGE 122 II 385, E. 1c.

²³⁸ BGE 122 II 289, E. 3b.

²³⁹ BGE 119 Ib 81, E. 4a; 118 Ib 153, E. 2d.

²⁴⁰ BGE 122 II 385, E. 4.

²⁴¹ Art. 4 ANAG.

²⁴² BGE 122 II 1.

²⁴³ BGE 119 Ib 91. Der Europäische Gerichtshof hat in diesem Fall keine Verletzung von Art. 8 EMRK anerkannt, da der Ausländer, der seine Angehörigen im Rahmen der Familienzusammenführung in die Schweiz kommen lassen wollte (hier zwei Kinder) nur über eine - zeitlich befristete - Aufenthaltsbewilligung verfügte, die gemäss schweizerischer Rechtsprechung keinen Anspruch auf Familiennachzug begründet, und die Rückkehr in die Türkei der in der Schweiz verweilenden Personen zur Verwirklichung des Familienlebens zumutbar war.

293. In einem weiteren Urteil hat das Bundesgericht einem Ausländer, der seine berufliche Zukunft sichern oder sich beruflich weiterbilden wollte, den Schutz von Art. 8 Abs. 1 EMRK abgesprochen, weil er klar zu erkennen gab, dass seinem Begehren andere Motive zugrunde lagen als der Wunsch nach Wiederherstellung der Familiengemeinschaft²⁴⁴.

294. Ausserdem liegt nach Urteil des Bundesgerichtes keine Verletzung des Rechts auf Achtung des Familienlebens vor, wenn den in der Schweiz aufenthaltsberechtigten Angehörigen zugemutet werden kann, der Person, der eine Aufenthaltsbewilligung verweigert wurde, ins Ausland zu folgen²⁴⁵. Im Falle eines Kindes, das eine Aufenthaltsbewilligung für die Schweiz besass und dessen Vater seine Aufenthaltsbewilligung im Anschluss an seine Scheidung verloren hatte, hat sich das Bundesgericht dennoch auf den Schutz von Art. 8 EMRK berufen, um dem Vater eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen, obschon das Kind nicht unter seiner elterlichen Sorge oder Obhut stand, dies mit der Begründung, dass der Vater mit seinem Kind eine sehr enge Beziehung pflegte²⁴⁶.

8. Erteilung der Aufenthaltsbewilligung in Ausnahmefällen

295. Sind in einem gegebenen Falle die Voraussetzungen für die Familienzusammenführung nicht erfüllt, kann die kantonale Fremdenpolizei einem Ausländer oder einer Ausländerin je nach den Umständen dennoch gestatten, bei seiner oder ihrer Familie in der Schweiz zu leben, indem sie ihm oder ihr eine Aufenthaltsbewilligung für Nichterwerbstätige ausstellt, wenn wichtige Gründe dies gebieten²⁴⁷, oder indem sie ihm oder ihr sogar Zugang zum Arbeitsmarkt verschafft, ohne ihn oder sie der Kontingentierung ausländischer Arbeitskräfte zu unterstellen, namentlich, wenn ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt²⁴⁸. Obschon diese beiden Bestimmungen keinen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung begründen, ermächtigen sie die Behörde, das Kindeswohl gebührend zu berücksichtigen.

9. Familienzusammenführung im Asylwesen

296. Anträge auf Familiennachzug, die sich auf die politische Situation im Herkunftsland der Antragsteller berufen, sind im Rahmen des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG)²⁴⁹ einzureichen, und nicht im Rahmen des ANAG. Die Familienzusammenführung im Sinne von Art. 10 Abs. 1 KK hängt sodann vom Status der antragstellenden Person ab, d.h. ob sie Asylbewerber, anerkannter Flüchtling, vorübergehend aufgenommen oder eine Person ist, der vorübergehend Schutz gewährt wird.

297. Asylsuchende sind während des Asylverfahrens nicht berechtigt, ihre Angehörigen nachkommen lassen. Sind diese jedoch bereits nachgezogen, so unternimmt das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) im Sinne von Art. 8 EMRK und des darauf begründeten Anspruches auf

²⁴⁴ BGE 119 Ib 91. Vgl. auch BGE 125 II 585.

²⁴⁵ BGE 122 II 289, E. 3; BGE 115 Ib 1.

²⁴⁶ BGE 120 Ib 1. In diesem Fall wurde einem tunesischen Staatsangehörigen die Aufenthaltsbewilligung erteilt, damit er in der Nähe seiner ausserehelichen Tochter mit schweizerischer Staatsangehörigkeit leben konnte, die er wöchentlich sah und der er auch regelmässig Alimentenzahlungen zukommen liess.

²⁴⁷ Art. 36 BVO.

²⁴⁸ Art. 13 Lit. f BVO.

²⁴⁹ AS 1999 2262.

Achtung des Familienlebens die nötigen Schritte, um die Familie innerhalb des Landes zusammenzuführen²⁵⁰.

298. Der anerkannte Flüchtling hat Anspruch auf den Nachzug der Familie in der Zusammensetzung, wie sie zum Zeitpunkt der Flucht bestand; die Familienangehörigen haben sodann Anspruch auf denselben Status in der Schweiz wie er, wenn sie dieselbe Staatsangehörigkeit besitzen. Hat die Familie des Flüchtlings hingegen zwei Staatsangehörigkeiten und besteht in dem andern Heimatstaat kein Verfolgungsrisiko, kann die Behörde verlangen²⁵¹, dass die Familienzusammenführung in diesem zweiten Staat stattfinde, vorausgesetzt natürlich, dass der Aufenthalt sämtlicher Angehöriger in diesem Land möglich, rechtmässig und zumutbar ist. Das Prinzip der Einheit der Familie gilt auch bei einer Ausweisung. So achtet das Bundesamt für Flüchtlinge darauf, dass die auferlegten Ausreisefristen für sämtliche Angehörigen ein gemeinsames Ausreisen aus der Schweiz zulassen²⁵².

299. Nach Art. 51 Abs. 1 AsylG wird Ehegatten von Flüchtlingen und ihren minderjährigen Kindern Asyl gewährt. Art. 51 Abs. 2 AsylG gewährt auch anderen nahen Angehörigen bei Vorliegen besonderer Gründe das Recht auf Asyl. Aufgrund dieser Bestimmung können auch Kinder, die sich als Flüchtlinge alleine in der Schweiz aufhalten, ihre Eltern nachziehen lassen. In der Schweiz geborene Kinder von Flüchtlingseltern erhalten ebenfalls den Flüchtlingsstatus²⁵³.

300. Wird das Asylgesuch abgewiesen, dem Gesuchsteller aber bewilligt, vorübergehend in der Schweiz zu bleiben, weil seine Rückkehr nicht zumutbar ist, so führt seine vorläufige Aufnahme gemäss der Praxis des Bundesamtes für Flüchtlinge auch zur Aufnahme sämtlicher Familienmitglieder, die um Asyl ersucht haben. Die Rechtsprechung hat diese Praxis unter Berufung auf den in Art. 44 Abs. 1 AsylG²⁵⁴ gewährten Grundsatz der Einheit der Familie bestätigt. Die Reihenfolge der Einreise der einzelnen Familienmitglieder sowie die Tatsache, ob sich die Familie bereits vor der Abreise oder erst nach der Ankunft im Gastland formiert hat, hat keinerlei Einfluss auf den Entscheid. Wird jedoch der Antrag auf Familienzusammenführung²⁵⁵ bereits im Ausland gestellt, so kann das nur vorläufig aufgenommene Familienmitglied einen Nachzug der Angehörigen nur geltend machen, wenn die formalen Bedingungen dafür erfüllt sind²⁵⁶. Weitere Bedingungen sind in diesem Fall: Die kantonale Behörde muss bereit sein, jedem einzelnen Familienmitglied eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen, die Ausweisung des vorläufig aufgenommenen Antragstellers ist in absehbarer Zeit nicht möglich, und es liegen keinerlei Gründe für eine Beschränkung seines Anspruchs auf Achtung des Familienlebens vor.

301. So kann also im Rahmen der Asylgesetzgebung - ganz gleich, ob es sich um eine Ausweisung oder eine Aufnahme handelt – dem Bedürfnis nach Familienzusammenführung Rechnung getragen werden, und das Wohl des Kindes wird im Sinne von Art. 10 Abs. 1 KK geschützt.

²⁵⁰ Art. 27 Abs. 3 AsylG.

²⁵¹ Entscheid vom 20. Februar 1996 der Asylrekurskommission (ARK 1996 / 14).

²⁵² Art. 44 Abs. 1 AsylG.

²⁵³ Art. 51 Abs. 3 AsylG.

²⁵⁴ Entscheid vom 6. November 1995 der Asylrekurskommission (ARK 1995/24).

²⁵⁵ Art. 7 der Verordnung vom 25. November 1987 über die vorläufige Aufnahme von Ausländern (SR 142.281).

²⁵⁶ Vgl. Ziff. 3 oben.

10. Vorbehalt

302. Aus den obigen Ausführung kann man schliessen, dass ausländische Staatsangehörige mit dauerhaftem Aufenthalt eine Familienzusammenführung erwirken können, entweder, indem sie sich auf ihren gesetzlichen Anspruch berufen, durch die Erfüllung gewisser Bedingungen oder aber durch die Inanspruchnahme anderer Rechtswege, die zu einer Aufenthaltsbewilligung führen. Durch ihre Einwanderungsgesetzgebung und ihre Rechtsprechung, welche die Einheit der Familie schützt, trägt die Schweiz damit dem Bedürfnis nach Familienzusammenführung von Kindern, die von ihren dauerhaft in der Schweiz lebenden Eltern abhängig sind, angemessen Rechnung.

303. Gemäss geltendem Recht²⁵⁷ können jedoch Saisonniers, Kurzaufenthalterinnen, Praktikanten, Schülerinnen und Studenten sowie Kurgäste ihre Angehörigen nicht in die Schweiz nachziehen lassen, es sei denn im Rahmen eines Besuchsaufenthaltes (sechs Monate pro Jahr). Dies hindert sie jedoch nicht daran, einen Antrag auf Familienzusammenführung zu stellen und einen rekursfähigen Entscheid zu erwirken. Diese – gegenwärtig in Frage gestellte – Einschränkung des Anspruchs auf Familienzusammenführung, wurde nicht nur beibehalten, weil es schwierig ist, eine in der Schweiz ansässige Familie des Landes wieder zu verweisen, sondern auch, um den Betroffenen weitreichende Komplikationen im Zusammenhang mit Schulbesuch und Unterbringung sowohl im Herkunfts- als auch im Aufnahmeland zu ersparen. Dennoch wurden aber auch schon Ausnahmen zugunsten gewisser Ausländerinnen und Ausländer während der Dauer ihrer Tätigkeit in der Schweiz eingeführt. So können etwa Pressekorrespondentinnen und Beamte ausländischer Verwaltungen, Gastdozentinnen und Bildungsbeurlaubte, Doktoranden, Post-Doktorandinnen und Bundesstipendiaten sowie gewisse Praktikantinnen im Rahmen gegenseitiger Abkommen mit ihren Familien in die Schweiz kommen, wo sie in der Regel auf dem Arbeitsmarkt zugelassen werden.

304. Abgesehen von diesen Ausnahmen, genügt die schweizerische Rechtsordnung, die Ausländern und Ausländerinnen mit zeitlich begrenzter Aufenthaltsbewilligung eine Familienzusammenführung verweigert, nicht vollständig den in Art. 10 Abs. 1 KK formulierten Anforderungen. Dies ist der Grund, weshalb diesbezüglich ein Vorbehalt angebracht wurde. Wie weiter oben erwähnt, wurden jedoch die für einen Rückzug des Vorbehalts im Bereich des ANAG notwendigen Änderungen des positiven Rechts bereits an die Hand genommen. Gegenwärtig ist eine Totalrevision des ANAG in Bearbeitung, die insbesondere darauf abzielt, künftig das Recht auf Familienzusammenführung auf sämtliche Kategorien von Ausländern und Ausländerinnen auszudehnen²⁵⁸.

²⁵⁷ Art. 38 Abs. 2 BVO.

²⁵⁸ Vgl. zum Vorbehalt auch die Stellungnahme des Bundesrates vom 13. März 2000 auf die Motion Berberat, Nr. 99.3627, vom 22. Dezember 1999.

E. Rechtswidriges Verbringen und rechtswidrige Nichtrückgabe (Art. 11 KK)

1. Massnahmen auf nationaler Ebene

305. Der Schutz der Minderjährigen vor einer Entführung wird im Strafgesetzbuch ausdrücklich geregelt. Nach Art. 220 StGB wird auf Antrag mit Gefängnis oder mit Busse bestraft, wer eine unmündige Person dem Inhaber der elterlichen oder der vormundschaftlichen Sorge entzieht oder sich weigert, sie ihm zurückzugeben. 1997 wurden 21 Personen aufgrund dieser Bestimmung verurteilt. Ein strafrechtliches Vorgehen ist insbesondere bei jenen Kindsentführungen angezeigt, bei denen es sich um Staaten handelt, die den diesbezüglichen internationalen Übereinkommen nicht beigetreten sind (vgl. unten Punkt 2). Ein solches Verfahren kann gleichzeitig mit dem Einreichen eines Gesuchs eingeleitet werden, das auf zivilrechtlicher (konventioneller) Ebene auf die Rückkehr des Kindes abzielt, z.B. um die Suche nach dem Aufenthaltsort zu beschleunigen oder um durch ein Auslieferungsgesuch den Druck auf den Entführer zu verstärken. Der Schutz des Kindes verlangt jedoch, dass die bestehenden Interessen sorgfältig gegeneinander abgewogen werden, bevor ein Strafverfahren eingeleitet wird, dessen Ausgang sich als negativ erweisen könnte, falls dadurch die Beziehungen zu einem Elternteil erneut abgebrochen werden oder jede gütliche Einigung zum Scheitern verurteilt ist.

306. Art. 292 StGB erlaubt dem Zivilrichter ausserdem, Sanktionen anzuwenden (Freiheitsstrafe oder Busse), sollten die Parteien seiner Entscheidung nicht Folge leisten. Auch wenn zivilrechtliche Verfahren bei Familienkonflikten gewisse Vorteile mit sich bringen können, gilt es festzuhalten, dass auch die Anwendung der Übereinkommen und vor allem die Vollstreckung der sich aus ihnen ergebenden Entscheidungen nicht unproblematisch sind. Da die zwingenden Bestimmungen des Strafrechts hier fehlen, wird den Zivilgerichten empfohlen, auf die oben erwähnte Bestimmung zurückzugreifen, um zu verhindern, dass das Kind bei der Vollstreckung erneut aufgewühlt wird.

307. Die verschiedenen beim Vollzug eines Rückgabeentscheids beteiligten Behörden oder Sozialdienste bemühen sich, das Verfahren so zu gestalten, dass die Interessen des Kindes gewahrt bleiben. Nach dem Vorbild anderer Zentralbehörden empfiehlt die schweizerische eine Nachbetreuung. Damit soll verhindert werden, dass das Kind nach der Wiederherstellung des Sorgerechts keinen Kontakt mehr zum entführenden Elternteil hat, was in der Regel der Entwicklung des Kindes schadet²⁵⁹.

308. Die Schweiz misst dem Problem des rechtswidrigen Verbringens und der rechtswidrigen Rückgabe grosse Bedeutung bei. So hat sie auf nationaler Ebene eine Zentralbehörde zur Behandlung von Kindsentführungen geschaffen, die in das Bundesamt für Justiz des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements integriert ist und ihre Aufgaben in Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden – insbesondere mit dem Bundesamt für Polizeiwesen – und den Behörden der Kantone wahrnimmt. Neben der wichtigen Rolle, die den Gerichten zufällt, die Entscheidungen über die Rückkehr der Kinder oder den Schutz der Besuchsrechte treffen müssen, haben andere kantonale Behörden wie Vormundschaftsgerichte

²⁵⁹ Der Gedanke, das Ergebnis von Rückkehrbeschlüssen im Auge zu behalten, wurde von verschiedenen Delegationen, unter anderem derjenigen der Schweiz, befürwortet und anlässlich der Dritten Zusammenkunft der Sonderkommission zur Umsetzung des Haager Übereinkommens über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindsentführungen im März 1997 angenommen.

und Polizei mit Kindesentführungen zu tun. Die Behörden helfen den betroffenen Personen, die Rückkehr ihrer illegal ins Ausland entführten Kinder zu erwirken.

309. Angesichts ihres präventiven Charakters kommt der Verhütung von Entführungen eine besondere Bedeutung zu, insbesondere da es in erster Linie gilt, das in den meisten Fällen durch ein solches Ereignis ausgelöste Trauma zu verhindern. Sie ist ganz besonders wichtig, wenn der Staat, in den das Kind entführt würde, keiner der Übereinkommen beigetreten ist. Die Verhütung verstärkt auch die prophylaktische Wirkung, welche diese Übereinkommen dank ihrem ausgedehnten Anwendungsbereich haben (die Zahl der sogenannten Zufluchtsstaaten geht zurück, d.h. man kann sich immer seltener darauf berufen, dass sie nicht anwendbar sind). Die Zentralbehörde unterhält insbesondere die notwendigen Kontakte mit den zuständigen Behörden und bietet allen Interessierten Ratschläge und Auskünfte sowie ein entsprechendes Merkblatt. Zudem lädt sie die Eltern ein, mit der Stiftung des internationalen Sozialdienstes (SIS) in Verbindung zu treten, die sich ebenfalls mit diesen Fragen befasst.

310. Die Zuteilung der grenzüberschreitenden Besuchsrechte im Falle von Scheidung oder Trennung stellt ebenfalls einen Faktor dar, der internationale Kindesentführungen verhindern könnte. Werden schon im Augenblick der Ehescheidung oder der Auflösung der häuslichen Gemeinschaft die künftige räumliche Distanz und Tatsache, dass die Eltern ihren Wohnsitz in verschiedenen Staaten haben werden, berücksichtigt, kann verhindert werden, dass das Kind nach Ausübung des Besuchsrechts durch einen Elternteil nicht zurückkehrt, weil dieser Elternteil das Besuchsrecht als unzureichend oder mit zu grossen Mühen erworben erachtet.

311. Die Anerkennung der Sorgerechtsentscheide sollte als Verhütungsmassnahme ebenfalls favorisiert werden, da dem Kind dadurch präventiv eine gewisse Stabilität bei der Ausübung der im zustehenden Rechte gewährleistet wird. Die Anerkennung der Sorgerechtsentscheide verdient angesichts ihres Schutzpotentials für das Kind, dessen Lage in den Aufenthalts- bzw. Herkunftsländern seiner beiden Eltern auf ähnliche Weise geregelt wird, häufiger in Anspruch genommen zu werden.

2. Bilaterale und multilaterale Vereinbarungen

312. Die Schweiz ist dem Europäischen Übereinkommen vom 20. Mai 1980 über die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen über das Sorgerecht für Kinder und die Wiederherstellung des Sorgerechts²⁶⁰ sowie dem Haager Übereinkommen vom 25. Oktober 1980 über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführungen beigetreten²⁶¹. Diese Übereinkommen sind seit dem 1. Januar 1984 in Kraft und sind direkt anwendbar, d.h. sie bedürfen keiner Umsetzungsgesetzgebung.

313. Die Schweiz, die eine möglichst breite Anwendung der multilateralen Übereinkommen auf diesem Gebiet befürwortet, hat den Beitritt der meisten Vertragsstaaten zum obenerwähnten Haager Übereinkommen angenommen²⁶². In den Jahren 1998 und 1999 wurden 162 formelle Anträge im Rahmen der beiden obenerwähnten Übereinkommen bearbeitet. In zwei Dritteln der Fälle führten sie zu einem positiven Ergebnis, da entweder die

²⁶⁰ SR 0.211.230.01.

²⁶¹ SR 0.211.230.02. Diese Instrumente ergänzen unter einem spezifischen Gesichtspunkt betrachtet das Haager Abkommen vom 5. Oktober 1961 über die Zuständigkeit der Behörden und das auf den Schutz Minderjähriger anwendbare Gesetz (SR 0.211.231.01), das die Schweiz ratifiziert hat.

²⁶² Der Beitritt zum Übereinkommen wirkt nur in den Beziehungen zwischen dem beitretenden Staat und den Vertragsstaaten, die erklären, den Beitritt anzunehmen (Art. 38).

Kinder wieder zurückkehrten, die Besuchsrechte wieder gewahrt wurden oder die Eltern sich gütlich einigten. Zu den Staaten, mit denen die Schweiz am häufigsten zu tun hat, gehören Deutschland, Frankreich, Italien, die aus dem ehemaligen Jugoslawien hervorgegangenen Staaten, Portugal, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten.

F. Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen (Art. 27 Abs. 4 KK)

314. Kommen die Eltern ihrer Unterhaltspflicht nicht nach²⁶³, kann das Kind den Unterhalt von seinem Vater oder von seiner Mutter, bzw. von beiden, gemäss Art. 279 Abs. 1 ZGB vor Gericht einfordern. Die Klage auf Unterhaltszahlungen wird vom Kind selbst mit Zustimmung seiner gesetzlichen Vertretung eingeleitet, wenn es urteilsfähig ist, oder in seinem Namen durch seine gesetzliche Vertretung. Sollte zwischen dem Kind und den Eltern ein Interessenkonflikt bestehen, kann die Vormundschaftsbehörde einen Beistand bestellen, der das Kind vertritt, um seine Alimentenforderung geltend zu machen²⁶⁴.

315. Das Gericht ist unter Ausschluss der Verwaltungsbehörden als einziges befugt, im Rahmen eines zivilrechtlichen Verfahrens über eine Unterhaltsforderung zu entscheiden. Das Bundesrecht²⁶⁵ verlangt, dass die Kantone für Streitigkeiten über die Unterhaltspflicht ein einfaches und rasches Verfahren vorsehen. Der Unterhaltsbeitrag hat den Bedürfnissen des Kindes zu entsprechen und muss die Vermögenslage und die Mittel der Eltern berücksichtigen, aber auch dem Vermögen und den Einkünften des Kindes Rechnung tragen²⁶⁶. Die Kinderzulagen, die demjenigen zustehen, der für den Unterhalt des Kindes aufkommt, sind grundsätzlich zusätzlich zum Unterhaltsbeitrag zu entrichten²⁶⁷. Die Beiträge werden an die gesetzliche Vertretung des Kindes ausbezahlt²⁶⁸.

316. Sollten der Vater oder die Mutter ihrer Unterhaltspflicht nicht nachkommen, hat die Vormundschaftsbehörde oder eine andere vom kantonalen Recht vorgesehene Instanz dem antragstellenden Elternteil zu helfen, die Zahlung der Unterhaltsleistungen zu erwirken²⁶⁹. Das Gericht kann ferner den unterhaltspflichtigen Elternteil zwingen, angemessene Garantien für die künftigen Unterhaltsbeiträge zu erbringen oder allfälligen Schuldnern vorschreiben, sämtliche oder einen Teil ihrer Zahlungen zu Handen der gesetzlichen Vertretung des Kindes auszurichten²⁷⁰.

317. Gestützt auf den Grundsatz der Ausrichtung von Vorschüssen für den Unterhalt übernimmt die öffentliche Hand die Leistungen an das Kind an Stelle der Eltern, wenn diese ihrer Unterhaltspflicht nicht nachkommen²⁷¹. Alle Kantone verfügen unterdessen über ein solches System der Alimentenbevorschussung.

318. Nach Art. 217 StGB wird derjenige, der seine familienrechtlichen Unterhalts- oder Unterstützungspflichten nicht erfüllt, obschon er über die Mittel dazu verfügt oder verfügen

²⁶³Vgl. Kommentar zu Art. 18 und Art. 27 KK.

²⁶⁴ Art. 308 Abs. 2 ZGB. Vgl. Statistik Nr. 5 in der Beilage.

²⁶⁵ Art. 280 Abs. 1 ZGB.

²⁶⁶ Art. 285 Abs. 1 ZGB.

²⁶⁷ Art. 285 Abs. 2 ZGB.

²⁶⁸ Art. 289 Abs. 1 ZGB.

²⁶⁹ Art. 290 ZGB.

²⁷⁰ Art. 291 und 292 ZGB.

²⁷¹ Art. 293 Abs. 2 ZGB.

könnte, auf Antrag mit Gefängnis bestraft. Das Antragsrecht steht auch den von den Kantonen bezeichneten Behörden und Stellen zu. Im Jahr 1996 wurden 657 Personen nach dieser strafrechtlichen Bestimmung verurteilt.

319. Was den internationalen Vollzug des Rechts auf Unterhalt betrifft, ist zu erwähnen, dass die Schweiz dem Haager Übereinkommen vom 24. Oktober 1956²⁷² über das auf Unterhaltspflichten gegenüber Kindern anzuwendende Gesetz, dem Haager Übereinkommen vom 15. April 1958²⁷³ über die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen über die Unterhaltspflicht gegenüber Kindern, dem Haager Übereinkommen vom 2. Oktober 1973²⁷⁴ über das auf Unterhaltsverpflichtungen anwendbare Gesetz, dem Haager Übereinkommen vom 2. Oktober 1973²⁷⁵ über die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen über die Unterhaltspflichten und dem Übereinkommen von New York vom 20. Juni 1956²⁷⁶ über die Geltendmachung von Alimenten im Ausland beigetreten ist.

G. Aus der Familie herausgelöste Kinder (Art. 20 KK)

320. Wie schon weiter oben erwähnt, darf in der Schweiz ein Kind nur dann aus seiner Familie herausgelöst werden, wenn diese Massnahme das letzte Mittel darstellt, um zu verhindern, dass seine Entwicklung gefährdet wird²⁷⁷. Ist den Eltern die elterliche Obhut über das Kind entzogen worden, so ist es anderswo angemessen unterzubringen²⁷⁸, d.h. in einer seiner Persönlichkeit und Ansprüchen in bezug auf Erziehung und Bildung entsprechenden Weise. Neben den Eltern muss auch das urteilsfähige Kind angehört werden²⁷⁹. Alle Kantone bemühen sich, dem religiösen, kulturellen oder sprachlichen Hintergrund des unterzubringenden Kindes Rechnung zu tragen. In solchen Situationen werden meist Fachdienste eingeschaltet (Jugendamt, kinder- und jugendpsychologischer bzw. – psychiatrischer Dienst), welche die persönlichen Umstände des Kindes berücksichtigen.

321. Die Unterbringung kann in einer Pflegefamilie, einer Anstalt einem Kinderheim bzw. im Hinblick auf eine Adoption²⁸⁰ erfolgen.

322. Nach Art. 316 ZGB unterliegt die Unterbringung des Kindes bei Pflegeeltern der Genehmigung durch die Vormundschaftsbehörde und ist der Aufsicht derselben oder einer anderen, vom kantonalen Recht vorgesehenen Behörde unterstellt.

1. Unterbringung in einer Pflegefamilie

323. Art. 4 und folgende der Verordnung über die Unterbringung von Pflegekindern (PKV)²⁸¹ bestimmen die Unterbringung in Pflegefamilien. Eine amtliche Bewilligung ist für

²⁷² SR 0.211.221.431.

²⁷³ SR 0.211.221.432.

²⁷⁴ SR 0.211.213.01.

²⁷⁵ SR 0.211.213.02.

²⁷⁶ SR 0.274.15.

²⁷⁷ Art. 310 Abs. 1 ZGB.

²⁷⁸ Art. 310 Abs. 1 ZGB.

²⁷⁹ Art. 301 Abs. 2 ZGB.

²⁸⁰ Vgl. Kommentar zu Art. 21 KK.

²⁸¹ Vom 19. Oktober 1977 ; SR 211.222.338.

die Unterbringung des Kindes bei Pflegeeltern, die für seinen Unterhalt und seine Erziehung sorgen (gegen Bezahlung oder unentgeltlich), erforderlich, wenn die Dauer der Unterbringung drei Monate überschreitet oder auf unbegrenzte Dauer erfolgt, wenn ein Kind im schulpflichtigen Alter ist oder das 15. Lebensjahr noch nicht vollendet hat²⁸². Diese Bewilligung kann nur erteilt werden, wenn die persönlichen Eigenschaften, die erzieherischen Fähigkeiten, der Gesundheitszustand der Pflegeeltern und der im gleichen Haushalt lebenden Personen sowie die Wohnverhältnisse dem Pflegekind eine angemessene Betreuung, Erziehung und Ausbildung garantieren und wenn das Wohl der anderen in der Familie lebenden Kinder gewahrt bleibt²⁸³. Die Aufsicht wird durch Besuche einer kompetenten, von den Behörden ausgesuchten Person geführt; können aufgetretene Mängel nicht behoben werden, wird die Bewilligung entzogen. Besteht eine unmittelbare Gefahr für das Kind, wird es der Pflegefamilie sofort entzogen²⁸⁴.

2. Unterbringung in einer Einrichtung

324. Ebenso sind die Einrichtungen, die Kinder aufnehmen, um sie zu betreuen, zu erziehen und auszubilden, einer amtlichen Bewilligung unterworfen²⁸⁵. Vor Erteilung der Bewilligung hat die Behörde sich insbesondere zu versichern, dass folgende Bedingungen erfüllt werden: Die in den betreffenden Einrichtungen bestehenden Bedingungen sind geeignet, die körperliche und seelische Entwicklung des Kindes zu fördern. Die persönlichen Eigenschaften, die erzieherischen Fähigkeiten, der Gesundheitszustand und die Ausbildung der Heimleitung und ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erlauben es ihnen, ihre Aufgabe zu erfüllen. Die Insassen werden gesund und abwechslungsreich ernährt und werden ärztlich betreut; sie sind ausserdem hinreichend gegen Krankheit und Unfall versichert und haben auch eine Haftpflichtversicherung²⁸⁶. Die Heime werden so oft wie möglich von einer fachkundigen Vertretung der Behörden besucht, mindestens jedoch alle zwei Jahre einmal²⁸⁷. Diese Vertretung erkundigt sich im Laufe ihrer Gespräche mit den Insassen nach deren Zustand und deren Betreuung. Die Bewilligung kann dem Heim entzogen werden, wenn Mängel bestehen, die die Heimleitung nicht unverzüglich beheben kann. Besteht eine unmittelbare Gefahr für die Kinder, ordnen die Behörden die sofortige Schliessung des Heims an²⁸⁸.

3. Unterbringung in einer Anstalt

325. Das Kind kann fürsorglich in einer geeigneten Anstalt untergebracht werden. Nach dem Bundesgericht handelt es sich um die Unterbringung in einer Anstalt im Sinne von Art. 314a ZGB, wenn die Freiheit des dort untergebrachten Kindes im Verhältnis zu der seiner Altersgenossen, die in einer Familie aufwachsen, stark eingeschränkt ist²⁸⁹.

326. Wird ein Kind in einer Anstalt untergebracht, werden Art. 397d, 397e und 397f ZGB, die sich auf die gerichtliche Kontrolle und das Verfahren im Falle von fürsorgerischem

²⁸² Art. 4 PKV.

²⁸³ Art. 5 PKV.

²⁸⁴ Art. 10 und 11 PKV.

²⁸⁵ Art. 13 PKV.

²⁸⁶ Art. 15 PKV.

²⁸⁷ Art. 19 Abs. 1 PKV.

²⁸⁸ Art. 20 PKV.

²⁸⁹ BGE 121 III 307.

Freiheitsentzug für volljährige oder entmündigten Erwachsenen analog angewandt²⁹⁰. Ist das Kind noch keine 16 Jahre alt, kann es dem Gericht nicht selbst anrufen; dies kann jedoch durch eine ihm nahestehende Person an seiner Stelle geschehen²⁹¹. Gegen die Unterbringung in einer solchen Anstalt oder die Weigerung, diese Massnahme zu beenden, kann vor dem Bundesgericht Beschwerde eingelegt werden.

H. Adoption (Art. 21 KK)

327. In der Schweiz ist das Wohl des Kindes die oberste Leitmaxime für eine Adoption. Ein Kind darf adoptiert werden, wenn alle Umstände darauf hinweisen, dass dies zu seinem Wohl geschieht und wenn es wenigstens zwei Jahre lang von den künftigen Adoptiveltern betreut und erzogen wurde²⁹². Die Bewilligung für eine Adoptionsvermittlung kann nur erteilt werden, wenn keine gesetzlichen Hindernisse vorliegen, die der künftigen Adoption im Wege stehen, und wenn die Umstände darauf hindeuten, dass sie ausgesprochen wird²⁹³. Das Wohl des Kindes ist gleichermassen wichtig, wenn die Adoptiveltern bereits andere Kinder haben. Die Adoption darf weder eine unbillige Gefährdung der Situation der Kinder der Adoptierenden zur Folge haben, noch deren Entwicklung beeinträchtigen, bzw. die Familienstruktur negativ beeinflussen.

1. Nationale Adoption

a) Notwendiges Einverständnis

328. Ist das Kind urteilsfähig, so kann die Adoption nur mit seiner Zustimmung erfolgen²⁹⁴. Diese Zustimmung ist den Adoptionsbehörden oder der mit der Untersuchung betrauten Instanz bekannt zu geben. Das Kind muss auf jeden Fall so früh und so umfassend wie möglich in angemessener Form über seine Lage informiert werden. Steht das Kind unter Vormundschaft, und selbst wenn es urteilsfähig ist, kann die Adoption nur mit Zustimmung der aufsichtsführenden Vormundschaftsbehörde erfolgen²⁹⁵. Das Wohl des Kindes entscheidet über Zustimmung oder Ablehnung.

329. Grundsätzlich haben sowohl der Vater als auch die Mutter ihre Zustimmung zu erteilen²⁹⁶. Diese Zustimmung kann frühestens sechs Wochen nach der Geburt des Kindes gegeben werden und kann innerhalb von sechs Wochen nach Eintreffen derselben bei den Behörden widerrufen werden²⁹⁷. Von der Zustimmung eines Elternteils kann abgesehen werden, wenn dieser unbekannt oder seit langem abwesend ist, wenn sein Aufenthaltsort unbekannt oder wenn er dauerhaft urteilsunfähig ist, oder wenn er sich nie ernsthaft um das Kind gekümmert hat²⁹⁸.

²⁹⁰ Art. 314a Abs. 1 ZGB.

²⁹¹ Art. 314a Abs. 2 und 397d ZGB.

²⁹² Art. 264 ZGB.

²⁹³ Art. 5 PKV.

²⁹⁴ Art. 265 Abs. 2 ZGB.

²⁹⁵ Art. 265 Abs. 3 ZGB.

²⁹⁶ Art. 265a ZGB.

²⁹⁷ Art. 265b Abs. 1 und 2 ZGB.

²⁹⁸ Art. 265c ZGB.

330. Wenn die Adoptiveltern bereits Kinder haben, ist auch deren Meinung in Betracht zu ziehen²⁹⁹.

b) Sonstige Bedingungen

331. Eine weitere für die Adoption erforderliche Bedingung ist, dass das Kind mindestens 16 Jahre jünger als die Adoptiveltern ist³⁰⁰. Ferner können Ehepaare ein Kind nur gemeinsam adoptieren³⁰¹. Ehepaare können ein Kind nur dann gemeinsam adoptieren, wenn sie seit mindestens fünf Jahren miteinander verheiratet sind oder beide das 35. Lebensjahr vollendet haben³⁰². Die Adoption des Kindes des anderen Ehepartners ist eine Variante der gemeinsamen Adoption. Ein Ehepartner kann das Kind seines Partners adoptieren, wenn er seit fünf Jahren mit ihm verheiratet ist³⁰³. Eine unverheiratete Einzelperson kann ebenfalls ein Kind adoptieren, wenn der Antragsteller/die Antragstellerin das 35. Lebensjahr vollendet hat.

c) Zuständige Behörden und Untersuchung

332. Die Adoption ist ein Hoheitsakt, für den die kantonale Behörde am Wohnsitz der Adoptiveltern zuständig ist³⁰⁴. Die Adoption kann erst nach einer umfassenden Untersuchung über alle möglichen wichtigen Umstände erfolgen³⁰⁵. Es sind insbesondere eine Reihe von Faktoren abzuklären, die sich auf die Persönlichkeit und den Gesundheitszustand der Adoptiveltern und des Kindes beziehen, auf das gegenseitige Einvernehmen, die Fähigkeit der Adoptiveltern, das Kind zu erziehen, ihre wirtschaftliche Lage, ihre Beweggründe und ihre familiären Verhältnisse und die Entwicklung der Gefühlsbande. Vorbehaltlich der Art. 268 bis 268b ZGB, unterliegt das Adoptionsverfahren kantonalem Recht. Sollte die Adoption abgelehnt werden, können die Antragsteller vor dem Bundesgericht Beschwerde einlegen.

333. Die Adoptionsvermittlung unterliegt der Aufsicht des Kantons; die haupt- oder nebenberufliche Vermittlung bedarf einer Bewilligung³⁰⁶.

d) Die Auswirkungen der Adoption

334. Das Adoptivkind erwirbt die rechtliche Stellung eines leiblichen Kindes der Adoptiveltern (Art. 267 Abs. 1 ZGB). Die Adoption schafft somit ein Kindesverhältnis zwischen der adoptierenden Person oder den adoptierenden Eheleuten und dem Kind. Das frühere Kindesverhältnis wird aufgelöst (Art. 267 Abs. 2 ZGB), mit Ausnahme des Falls, in dem ein Ehegatte das Kind des anderen Ehegatten adoptiert und sein Verhältnis mit dem Ehegatten bestehen bleibt. Die Adoption ist unauflöslich, vorbehaltlich einer Annullierung (Art. 269 bis 269b ZGB) oder einer neuen, darauf folgenden Adoption. Das Kind wird Teil der Familien der Adoptierenden als ob es ihr leibliches Kind sei. Zwischen Blutsverwandtschaft und Adoption wird kein Unterschied gemacht. Das Adoptivkind trägt den Familiennamen der Adoptierenden zum Zeitpunkt der Adoption. Mit der Adoption werden die Adoptiveltern unterhaltspflichtig, und sie erhalten das Recht, die elterliche Sorge

²⁹⁹ Art. 268a Abs. 3 ZGB.

³⁰⁰ Art. 265 Abs. 1 ZGB.

³⁰¹ Art. 264a Abs. 1 ZGB.

³⁰² Art. 264a Abs. 2 ZGB.

³⁰³ Art. 264a Abs. 3 ZGB.

³⁰⁴ Art. 268 ZGB.

³⁰⁵ Art. 286a ZGB.

³⁰⁶ Art. 269c ZGB; Verordnung über die Vermittlung von Adoptionen, SR 211.221.36.

über das unmündige Kind auszuüben (Art. 296 ZGB). Das Recht des Kindes, seine leiblichen Eltern zu kennen, wurde bereits im Kommentar zu Art. 7 KK erörtert.

2. Internationale Adoption

a) Gesetzliche Grundlagen und Garantien für das Kind

335. Generell gilt in der Schweiz folgender Grundsatz als Leitlinie für die schweizerische Praxis bei internationalen Adoptionen: Eine internationale Adoption ist nur dann ein geeignetes Mittel, dem Kind eine Familie zu geben, wenn Letzteres in seinem Herkunftsland weder in seiner eigenen Familie noch in einer Adoptiv- oder Pflegefamilie aufwachsen kann³⁰⁷.

336. Die Bedingungen für eine in der Schweiz ausgesprochene Adoption unterliegen dem schweizerischen Recht. Wird es offensichtlich, dass die Adoption im Wohnsitzstaat bzw. im Heimatstaat der adoptierenden Person bzw. des adoptierenden Ehepaars nicht anerkannt wird, weshalb sich daraus schwerwiegende Nachteile für das Kind ergeben könnten, so berücksichtigen die Behörden ausserdem die Bedingungen des betreffenden Rechts. Wenn trotz alledem die Anerkennung nicht gesichert scheint, darf die Adoption nicht ausgesprochen werden³⁰⁸.

337. Gemäss Art. 78 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 18. Dezember 1987 über das internationale Privatrecht (IPRG)³⁰⁹ werden die im Ausland erfolgten Adoptionen in der Schweiz anerkannt, wenn sie im Wohnsitzstaat oder im Heimatstaat der adoptierenden Person oder des adoptierenden Ehepaars ausgesprochen wird.

338. Art. 78 Abs. 2 IPRG bestimmt ferner, dass Adoptionen oder vergleichbare Einrichtungen des ausländischen Rechts, die grundlegend andere Auswirkungen auf das Kindesverhältnis als im schweizerischen Recht haben, in der Schweiz nur die Wirkung entfalten, die sie in dem Land haben, in dem die Adoption ausgesprochen wurde. Diese Auswirkungen sind in der Schweiz auf keinen Fall umfassender als im Ausland. Wenn ausserdem die Bedingungen des internationalen Privatrechts erfüllt sind, ist es in solchen Fällen möglich, in der Schweiz eine vollumfängliche Adoption zu beantragen³¹⁰. Das bedeutet, wenn die ausländische Adoption im Ausland nur die Auswirkungen einer einfachen Adoption hat, kann sie in der Schweiz nicht wie eine vollumfängliche Adoption anerkannt werden, obwohl das derzeitige schweizerische Recht nur die zuletzt genannte Form der Adoption kennt. Art. 78 Abs. 2 IPRG beschränkt sich darauf, die Grenzen der Gleichwertigkeit festzulegen, die einer einfachen Adoption zukommen. Diese Bestimmung beabsichtigt hingegen nicht, das auf die Auswirkungen einer solchen Adoption anwendbare Gesetz in Verletzung der allgemeinen Konfliktnormen über die unterschiedlichen Auswirkungen des Kindesverhältnisses und der Erbfolge direkt zu bezeichnen³¹¹.

³⁰⁷ Rundschreiben des Bundesrates vom 21. Dezember 1988 an die an die Aufsichtsbehörden für die Unterbringung von Pflegekindern und die Vermittlung von Adoptionen. BBl 1989 I 8, Ziff. 114.1.

³⁰⁸ Art. 77 Abs. 2 IPRG.

³⁰⁹ Inkrafttreten 1. Januar 1989.

³¹⁰ Vgl. Art. 75 Abs. 1 und 77 IPRG; Art. 264 bis 269 ZGB.

³¹¹ Vgl. in diesem Zusammenhang A. Bucher, Droit international privé suisse, Band II, Personnes, famille, successions, S. 251, Nr. 755 und 756.

339. Gemäss Art. 75 Abs. 1 des IPRG sind die schweizerischen Gerichts- und Verwaltungsbehörden am Wohnsitz der adoptierenden Person bzw. des adoptierenden Ehepaars zuständig, um die Adoption auszusprechen.

340. Die Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Pflegekindern (PKV)³¹² gilt, wenn eine ausländische Adoption in der Schweiz nicht anerkannt werden kann³¹³ oder wenn eine Adoption im Ausland nicht ausgesprochen wurde. Diese Verordnung regelt die Unterbringung ausländischer Kinder in der Schweiz im Hinblick auf ihre künftige Adoption durch in der Schweiz wohnhafte Personen.

341. Nach der Pflegekinderverordnung unterliegt die Unterbringung von Kindern ausserhalb der Familie einer Bewilligung und Aufsicht. Die Vormundschaftsbehörde vor Ort ist für die Erteilung der Bewilligung und für die Aufsichtsführung zuständig. Die Kantone können andere Behörden oder Dienststellen mit diesen Aufgaben betrauen.

342. Art. 4 PKV bestimmt, dass bei der Adoptionsvermittlung eines ausländischen Kindes, das bisher im Ausland gelebt hat, eine solche Bewilligung erforderlich ist, wenn das Kind das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat.

343. Wie bereits oben erwähnt, darf gemäss PKV die Bewilligung zur Unterbringung der Kinder nur erteilt werden, wenn einer künftigen Adoption keine gesetzlichen Hindernisse im Wege stehen und wenn die Umstände darauf schliessen lassen, dass sie tatsächlich ausgesprochen wird. Aus dem Blickwinkel des obengenannten Abs. c von Art. 21 ist darauf hinzuweisen, dass im Falle der Unterbringung eines ausländischen Kindes zusätzliche Bedingungen bezüglich der Eigenschaften der Pflegeeltern und der Zustimmung der für die Aufnahme zuständigen Behörden im Herkunftsland erfüllt werden müssen³¹⁴.

344. Wenn daher ein Kind mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit, das bisher im Ausland gelebt hat, für eine Adoption vermittelt wird, müssen die Pflegeeltern bereit sein, die Besonderheiten des Kindes zu akzeptieren und es auf eine Weise, die seinem Alter entspricht, mit seinem Herkunftsland vertraut machen. Die Pflegeeltern müssen ausserdem folgende Papiere vorlegen³¹⁵:

- ein ärztliches Attest über den Gesundheitszustand des Kindes;
- einen Bericht über das Leben, welches das Kind bisher geführt hat, soweit dieses bekannt ist;
- ein Dokument, aus dem die Zustimmung der leiblichen Eltern zur Adoption des Kindes hervorgeht oder ein Schreiben von einer Behörde des Herkunftslandes des Kindes mit einer Erklärung, weshalb diese Zustimmung nicht erbracht werden kann;
- eine Erklärung der jeweils zuständigen Behörde des Herkunftslandes des Kindes, die bestätigt, dass das Kind Pflegeeltern in der Schweiz anvertraut werden kann.

³¹² Laut der Revision vom 21. Dezember 1988 (SR 211. 222. 338).

³¹³ Art. 78 des Bundesgesetzes vom 18. Dezember 1987 über das internationale Privatrecht (IPRG), SR 291.

³¹⁴ Vgl. Art. 6 PKV; C. Hegnauer, Droit suisse de la filiation et de la famille, ad. franç. von Schneider, Bern 1990, 3. Auflage, S. 80, Nr. 11.07.

³¹⁵ Art. 6 Abs. 2 PKV.

345. Aufgrund der Verpflichtung, welche die Pflegeeltern vor der Bewilligung zur Unterbringung eingehen³¹⁶, müssen sie für den Unterhalt des Kindes in der Schweiz sorgen, als handle es sich um ihr leibliches Kind, selbst wenn es nicht zur Adoption kommt, und sie haben dem Staat die Unterhaltskosten zurückzuerstatten, die er an ihrer Stelle für das Kind ausgibt. Diese Unterhaltspflicht bleibt auch bestehen, wenn das Kind anderweitig untergebracht werden sollte. Erst wenn das Kind von Dritten adoptiert wird oder in sein Herkunftsland zurückgekehrt ist, sind sie nicht mehr unterhaltspflichtig.

346. Die für die Aufnahme eines ausländischen Kindes erteilte Bewilligung³¹⁷ tritt erst in Kraft, wenn das Visum bewilligt wurde oder wenn die Aufenthaltsbewilligung gesichert ist³¹⁸.

347. Auch wenn das Kind in seinem Herkunftsland adoptiert wurde, wird es in der Schweiz als bei Pflegeeltern untergebrachtes Kind angesehen, ausser in den seltenen Fällen, in denen die Adoption in der Schweiz anerkannt werden kann³¹⁹. Die zukünftigen Adoptiveltern tragen noch nicht die elterliche Verantwortung, aber sie stehen bereits unter der Aufsicht der zuständigen Behörde. Die gesetzliche Vertretung des Kindes ist in der Regel ein Vormund, der den Verlauf der Probezeit verfolgt und der künftigen Adoption zustimmen muss. Falls sich Schwierigkeiten ergeben, die nicht innerhalb einer gegebenen Frist beseitigt werden können, kann die gesetzliche Vertretung des Kindes dasselbe – falls erforderlich – anderweitig unterbringen.

348. Wie im Falle einer rein nationalen Adoption wird dem Kind während der Probezeit juristisch ein besonders starker Schutz gewährt.

349. Es bleiben jedoch bezüglich der Anpassungsmassnahmen der Invalidenversicherung eine Reihe von Ungleichheiten bestehen³²⁰. Gemäss Artikel 9 Absatz 3 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung(IVG)³²¹ haben ausländische Staatsangehörige unter 20 Jahren Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen, wenn bei Eintritt der Invalidität Vater oder Mutter versichert sind und als Ausländer während mindestens eines vollen Jahres Beiträge geleistet oder sich ununterbrochen während zehn Jahren in der Schweiz aufgehalten haben. Im weiteren muss das Kind in der Schweiz invalid geboren sein oder sich bei Eintritt der Invalidität seit mindestens einem Jahr oder seit der Geburt ununterbrochen in der Schweiz aufgehalten haben. Daraus folgt, dass Kinder, die zur Adoption in die Schweiz gebracht werden, auf keinen Fall Anspruch auf die vom IVG vorgesehenen Eingliederungsmassnahmen haben, bevor nicht die Adoption erfolgt ist, d.h. während mindestens zwei Jahren. Sind die Adoptiveltern ausländischer Nationalität, so hat das Kind selbst nach erfolgter Adoption nur Anspruch auf Leistungen, wenn jene die oben genannten Bedingungen erfüllten. Es ist immerhin anzufügen, dass einige der im Bereich der Sozialversicherungen bestehenden Lücken durch das Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG)³²² behoben werden konnten. Nach der bevorstehenden Ratifikation des Haager Übereinkommens vom 29. Mai 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption (siehe unter lit. c) wird sich die Anzahl der verbleibenden rechtlich problematischen Fälle noch verringern, weil das

³¹⁶ Art. 6 Abs. 4 PKV.

³¹⁷ Art. 6 und 6a PKV.

³¹⁸ Art. 8b PKV.

³¹⁹ Art. 78 Abs. 1 IPRG.

³²⁰ Vgl. Kommentar zu Art. 23 KK, lit. b).

³²¹ SR 831.20

³²² SR 832.10.

Übereinkommen die Anerkennung ausländischer Adoptionen durch die Schweiz wesentlich erleichtert.

350. Das Kind behält bis zum Zeitpunkt der Adoption, durch die es die Staatsangehörigkeit seiner Schweizer Adoptiveltern erhält, seine ausländische Staatsangehörigkeit und benötigt aus diesem Grunde eine Aufenthaltsbewilligung. Eine solche Bewilligung kann dem ausländischen Kind erteilt werden, das bei Pflegeeltern untergebracht ist, wenn die Bedingungen des Zivilgesetzbuchs für die Unterbringung der Kinder und für die Adoption erfüllt sind³²³. Diese Bewilligungen werden von den zuständigen kantonalen Behörden ausgestellt. Diese Ämter arbeiten eng zusammen mit den Fachstellen für Kinder- und Jugendschutz, welche für die Bewilligungen im Hinblick auf eine Adoption zuständig sind. Falls es später nicht zur vorgesehenen Adoption kommt, und falls auch ein weiterer Adoptionsversuch scheitert, kann die erteilte Aufenthaltsbewilligung nicht verlängert werden. In der Praxis gewährt man indessen diesen Kindern regelmässig eine Aufenthaltsbewilligung (die jährlich verlängert werden muss), wenn wichtige Gründe dafür sprechen. Bisher ist kein Fall einer Zwangsrückführung bekannt. Im Hinblick auf die bevorstehende Ratifikation des erwähnten Haager Übereinkommens ist zudem vorgesehen, jenen Kindern einen Rechtsanspruch auf Aufenthalt in der Schweiz zu gewähren.

351. Die Lage stellt sich anders, wenn in der Schweiz lebende Ausländer Kinder adoptieren wollen. Bis zur Adoption benötigen diese Kinder ebenfalls eine Aufenthaltsbewilligung³²⁴. Nach der Adoption wird ihnen die Aufenthaltsbewilligung oder die Niederlassungsbewilligung ihrer Adoptiveltern verliehen, falls die erforderlichen Bedingungen erfüllt werden.

352. Die Frage, ob die Stellung der Kinder im Ausländerrecht noch verbessert werden kann, wird derzeit anlässlich der Revision des Bundesgesetzes über den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern³²⁵ neu geprüft werden.

b) Kampf gegen den unbilligen materiellen Gewinn aus einer internationalen Adoption

353. Damit die Vermittlung von Kindern nicht zu einer Quelle unbilligen Gewinns für die verantwortlichen Personen wird, wurde in der Schweiz gesetzlich festgelegt, dass dem Vermittler nur die Rückerstattung seiner Ausgaben und eine bescheidene Vergütung für seine Arbeit zustehen³²⁶. Es ist den Pflegeeltern untersagt, der Vermittlungsperson oder den leiblichen Eltern etwas für die Betreuung des Kindes zu bezahlen.

354. Derzeit befindet sich übrigens ein Gesetz in Ausarbeitung (vgl. unter Punkt c), das vorsieht, Massnahmen gegen den Kinderhandel zu ergreifen, wie es das Haager Abkommen über die Adoption den Vertragsstaaten auferlegt. So sieht Art. 24 dieses Entwurfs vor, dass jede Person mit Gefängnis bestraft wird, die gegen das Versprechen eines materiellen Gewinns oder anderer Vorteile von den leiblichen Eltern oder anderen Inhabern des Sorgerechts über ein Kind, von Behörden oder Personen, die mit Adoptionsverfahren zu tun haben, erreicht, dass ein gewöhnlich im Ausland lebendes Kind einer gewöhnlich in der Schweiz lebenden Person im Hinblick auf seine Adoption anvertraut wird. Wer berufsmässig

³²³ Art. 35 der Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO). SR 823.21.

³²⁴ Bewilligung, die ihnen auf Basis von Art. 35 BVO gewährt wird.

³²⁵ SR 142.20.

³²⁶ SR 211.221.36.

oder als Mitglied einer Bande oder sonstigen kriminellen Organisation handelt, wird mit Zuchthaus bis zu zehn Jahren und zu einer Geldstrafe bis 100.000 Franken verurteilt.

c) Bilaterale und multilaterale Abkommen

355. Die Schweiz ist seit dem 1. April 1973 durch das Europäische Übereinkommen vom 24. April 1976 über die Adoption von Kindern gebunden³²⁷. Ausserdem ist die Schweiz durch das Haager Übereinkommen vom 15. November 1965 über die behördliche Zuständigkeit, das anzuwendende Recht und die Anerkennung von Entscheidungen auf dem Gebiet der Annahme an Kindesstatt an Österreich und das Vereinigte Königreich gebunden³²⁸.

356. In der Schweiz ist die Ratifizierung des Haager Übereinkommens vom 29. Mai 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption und die Erlassung eines Bundesgesetzes zur Umsetzung des Übereinkommens in die schweizerische Rechtsordnung in vollem Gange³²⁹. Das Gesetz integriert das durch das Haager Übereinkommen vorgeschriebene Verfahren in die in der Schweiz bestehenden Unterbringungs- und Adoptionsverfahren. Ausserdem sind Massnahmen vorgesehen, um den Schutz des Kindes bei einer internationalen Adoption zu gewährleisten und unbillige materielle Gewinne sowie den Kinderhandel zu bekämpfen. Diese Massnahmen gelten unabhängig davon, ob das Kind aus einem der Vertragsstaaten stammt oder nicht. Zwei Änderungen sind im Zivilgesetzbuch vorgesehen: die Zentralisierung der Zuständigkeit bezüglich der Unterbringung der Kinder im Hinblick auf ihre Adoption bei einer einzigen kantonalen Behörde und die Herabsetzung der Probezeit, die der Adoption nach Art. 264 des Zivilgesetzbuchs vorausgehen soll, auf ein Jahr.

357. Es sei noch erwähnt, dass die Schweiz und Rumänien am 2. Oktober 1997 einen Kooperationsvertrag auf dem Gebiet der Adoptionen abgeschlossen haben in Erwartung des Inkrafttretens des obenerwähnten Haager Übereinkommens von 1993.

2. Statistische Daten

358. 1997 wurden in der Schweiz 1043 Kinder adoptiert. Es werden praktisch gleichviel Mädchen wie Jungen adoptiert (1990 waren es 91 Jungen auf 100 Mädchen, 1995 99 Jungen auf 100 Mädchen und 1997 87 Jungen auf 100 Mädchen). Die meisten Kinder (1997: 544) wurden von einem Ehepaar adoptiert. Daneben wurden 1997 459 Kinder von ihrem Stiefvater, 18 von ihrer Stiefmutter und 22 von einer Einzelperson adoptiert.

359. 1997 wurden 502 Kinder europäischer Herkunft (davon 310 mit Schweizer Staatsangehörigkeit) adoptiert. 71 Adoptivkinder stammten aus Afrika, 251 aus Amerika (insbesondere Brasilien und Kolumbien) und 228 aus Asien (insbesondere Indien und Thailand).

360. 295 der 1043 im Jahr 1997 adoptierten Kinder waren zum Zeitpunkt der Adoption zwischen 0 und 4 Jahre alt. 348 gehörten der Gruppe der Fünf- bis Neunjährigen an. 206 waren zum Zeitpunkt der Adoption 10 bis 14 Jahre alt, 120 waren zwischen 15 und 19 Jahre alt und 74 Adoptivkinder waren über 20 Jahre alt.

³²⁷ SR 0.211.221.310.

³²⁸ SR 0.211.221.315.

³²⁹ Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 19. Mai 1999 die Botschaft zur Ratifikation des Übereinkommens an das Parlament überwiesen (BBl 1999 5795).

I. Regelmässige Überprüfung der Unterbringung (Art. 25 KK)

361. Das schweizerische Kindesrecht sieht vor, dass das Kind den Eltern entzogen und unter Schutz gestellt werden kann, wenn der Schutz des Kindes nicht auf andere Weise gewährleistet wird³³⁰. Art. 313 ZGB hält fest, dass die zum Schutz des Kindes getroffenen Massnahmen einer veränderten Situation anzupassen sind. Daraus ergibt sich die Pflicht, die Massnahmen, die zum Schutz des Kindes getroffen wurden, zu überprüfen. Die Notwendigkeit einer regelmässigen Kontrolle ergibt sich weiter aus dem allgemeinen Grundsatz des schweizerischen Kindesrechts, wonach behördliche Massnahmen dem Wohl des Kindes unterzuordnen sind.

362. Die Überwachung der Familien und Heime, die Pflegekinder aufnehmen, um sie zu betreuen, zu erziehen und ihnen eine Ausbildung zu vermitteln, erfolgt durch eine kompetente und eigens für diese Aufgabe ausgebildete Person, die von den Behörden bestimmt wird. Diese Besuche erfolgen so oft wie es nötig ist, doch zumindest einmal pro Jahr bzw. alle zwei Jahre³³¹. Die Aufsichtsperson hat sich zu vergewissern, dass die Bedingungen für die Unterbringung der Kinder erfüllt sind.

363. Aus dem Erfordernis einer Unterbringung in einem angemessenen Heim ergibt sich, dass die Vormundschaftsbehörden mit einer regelmässigen Kontrolle dieser Massnahmen betraut sind. Das Gesetz sieht ferner vor, dass die betreffende Person entlassen wird, sobald es ihr Zustand erlaubt³³², was wiederum eine regelmässige Kontrolle voraussetzt. Die vom fürsorgerischen Freiheitsentzug betroffene Person oder ein ihr nahestehender Mensch kann vor dem Richter gegen die Entscheidung Berufung einlegen; dasselbe gilt für den Fall, dass der Antrag auf Freilassung abgelehnt wird³³³. Das in einer Anstalt untergebrachte Kind, welches das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, kann jedoch nicht selbst vor dem Gericht gegen diese Entscheidung Berufung einlegen³³⁴; eine ihm nahestehende Person kann es hingegen tun. Die Beschwerde vor dem Bundesgericht gegen die Einweisung in eine Anstalt oder die Weigerung, diese Massnahme aufzuheben, bleibt vorbehalten.

J. Vernachlässigung, Ausbeutung und Misshandlungen (Art. 19 KK), physische und psychologische Genesung und soziale Wiedereingliederung (Art. 39 KK)

364. Abgesehen von gesetzgeberischen Massnahmen, insbesondere der Schutzbestimmungen des Zivilgesetzbuches³³⁵ und des Strafgesetzbuches, hat die Schweiz unterschiedliche Massnahmen, die im Wesentlichen der Verhinderung von Misshandlungen sowie der Betreuung von Opfern dienen, eingeführt und verbessert.

³³⁰ Art. 310 Abs. 1 ZGB.

³³¹ Art. 10 und 19 Abs. 1 PKV. Vgl. ausführlicher weiter oben die Ausführungen unter Art. 20 KK.

³³² Art. 397a Abs. 3 ZGB.

³³³ Art. 397d ZGB.

³³⁴ Art. 314a Abs. 2 ZGB.

³³⁵ Siehe weiter unten.

1. Massnahmen auf gesetzlicher Ebene

a) Strafrecht

365. In erster Linie schützt das Strafrecht schützt in erster Linie jede Person vor körperlichen Übergriffen durch die vom Strafgesetzbuch vorgesehenen Bestimmungen über strafbare Handlungen gegen Leib und Leben³³⁶. Zu erwähnen ist hier insbesondere Art. 136 StGB, wonach derjenige, der einem Kind unter 16 Jahren alkoholische Getränke oder andere Stoffe in einer Menge, welche die Gesundheit gefährden kann, oder Betäubungsmittel im Sinne des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 1951³³⁷ über die Betäubungsmittel verabreicht oder zum Konsum zur Verfügung stellt, mit Gefängnis oder mit Busse bestraft wird.

366. Sodann schützt das Strafrecht jedermann, der Opfer von Straftaten gegen die sexuelle Integrität wurde. Das Strafrecht zielt insbesondere darauf ab, Jugendliche vor Störungen zu bewahren, die sie in ihrer sexuellen Entwicklung beeinträchtigen könnten (Art. 187 bis 200 StGB)³³⁸. Das Schutzalter beträgt 16 Jahre³³⁹, da Jugendlichen in diesem Alter die Fähigkeit der sexuellen Selbstbestimmung zugestanden werden kann. Zu den speziell auf Kinder anwendbaren Schutzbestimmungen kann insbesondere auf Art. 187 und 188 StGB³⁴⁰ verwiesen werden, wonach die Gefährdung der Entwicklung von Minderjährigen sowie sexuelle Handlungen mit Kindern unter 16 Jahren oder mit Abhängigen über 16 Jahren bestraft werden, sowie auf Art. 213 StGB, wonach Inzest strafbar ist.

367. Die Strafverfolgung für sexuelle Handlungen mit Kindern unter 16 Jahren verjährt nach zehn Jahren, um die Tatsache zu berücksichtigen, dass die Kinder sexuelle Handlungen, zu denen sie gezwungen wurden, oft verdrängen oder angesichts der Drohungen des Täters darüber schweigen. Dennoch scheint die gegenwärtige Verjährungsfrist von zehn Jahren manchmal zu kurz. Deshalb wird gegenwärtig ein Verjährungsmodell ausgearbeitet, wonach die Strafverfolgung für sexuelle Handlungen mit Kindern unter 16 Jahren bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres des Opfers aufgeschoben würde.

368. Es sei ebenfalls darauf hingewiesen, dass das Strafgesetzbuch³⁴¹ ein Recht und eine Pflicht enthält die Vormundschaftsbehörden zu informieren, wenn sich Kinder in gefährlichen Situationen befinden. Stellt die zuständige Behörde bei der Verfolgung von strafbaren Handlungen gegenüber Minderjährigen fest, dass weitere Massnahmen erforderlich sind, so informiert sie sofort die Vormundschaftsbehörden³⁴². Diese entscheiden von Fall zu Fall, ob zusätzliche Massnahmen zu ergreifen sind, und falls dies der Fall ist, welche und ob andere Behörden oder Dienststellen informiert werden müssen. Im weiteren ist es auf kantonaler Ebene ein weit verbreiteter Gedanke, dass die Sozialdienste, die sich ausserstande sehen das unmündige Opfer wirksam zu schützen, angehalten werden sollen, sich an die Vormundschaftsbehörden oder an eine andere vom Kanton eigens dafür vorgesehene Stelle zu wenden. Art. 358^{ter} StGB sieht vor, Personen, die normalerweise an das Berufs- oder

³³⁶ Art. 111 ff. StGB (Tötung); Art. 122 ff. (vor allem Art. 123 Abs. 2: einfache Körperverletzung an einem Kind, das unter der Obhut des Straftäters steht oder für das er zu sorgen hat).

³³⁷ RS 812.121.

³³⁸ Vgl. Kommentar zu Art. 34 KK.

³³⁹ Art. 187 StGB.

³⁴⁰ Fassung vom 1. Oktober 1992.

³⁴¹ Art. 358^{bis} und 358^{ter} StGB; vgl. BBl 1985 II 1060-62.

³⁴² Art. 358^{bis} StGB.

Amtsgeheimnis gebunden sind, davon zu entbinden³⁴³, damit sie den Vormundschaftsbehörden strafbare Handlungen gegenüber Minderjährigen, von denen sie Kenntnis haben, melden können³⁴⁴. Art. 358^{ter} StGB befreit somit die betreffenden Stellen von der recht belastenden Notwendigkeit, die Zustimmung der vorgesetzten Behörde einzuholen und erlaubt ihnen im Notfall, ohne Verzug Auskünfte zu liefern. Die so benachrichtigte Vormundschaftsbehörde ist im allgemeinen nicht verpflichtet, ein Strafverfahren einzuleiten. Sie wird Zurückhaltung üben, namentlich um eine sekundäre Viktimisierung zu verhindern. Es wird aber auch nicht generell auf ein Strafverfahren verzichtet. In gewissen Fällen ist ein Strafverfahren unumgänglich und von allgemeinem Interesse, wenn es darum geht, einen mehr oder weniger grossen Kreis von potentiellen Opfern zu schützen. Wie auch immer, um eine angemessene Anwendung von Art. 358^{ter} StGB zu gewährleisten, muss die Vormundschaftsbehörde über genügend Mittel verfügen, um die erforderlichen Massnahmen ohne Verzug einzuleiten (Schutz der bedrohten Personen, Meldung an die entsprechenden Behörden in den Fällen, in denen dies notwendig ist).

b) Zivilrecht

369. Die zum Schutz eines Kindes vom Familienrecht vorgesehenen Massnahmen wurden bereits im Kommentar zu Art. 3 und 9 KK erwähnt. Ist die Entwicklung des Kindes gefährdet und sorgen die Eltern nicht selbst für Abhilfe oder sind sie dazu ausserstande, so trifft die Vormundschaftsbehörde von Amtes wegen die geeigneten Massnahmen zum Schutz des Kindes³⁴⁵. Die Vormundschaftsbehörde ist dazu auch gegenüber Kindern verpflichtet, die bei Pflegeeltern untergebracht sind oder sonst ausserhalb der Familie leben³⁴⁶. Es handelt sich dabei generell um Unmündige, die in Pflegefamilien, Tagesstätten, Heimen, Jugendhäusern oder Wohngemeinschaften leben. Die Behörden müssen von Amtes wegen eingreifen, sobald sie von der Gefährdung für die Entwicklung des Kindes Kenntnis haben. Jedermann, insbesondere das Kind selbst und jeder Elternteil, kann den Fall bei den Behörden anzeigen.

370. Das Zivilgesetzbuch führt in Art. 307 ff. verschiedene Massnahmen an, die zum Schutz des Kindes verfügt werden können. Diese gehen von einfachen Weisungen an die Eltern über die Ernennung eines Beistands, die Beschränkung der elterlichen Obhut bis zum Entzug der elterlichen Sorge³⁴⁷. Gegen die Beschlüsse der Vormundschaftsbehörde kann Berufung eingelegt werden³⁴⁸. Nach Art. 317 ZGB sind die Kantone verpflichtet, geeignete Massnahmen zu ergreifen, um eine wirksame Zusammenarbeit der verschiedenen für den Schutz des Kindes zuständigen Stellen zu gewährleisten, wie z.B. die Jugendhilfe, Vormundschaftsbehörden, Jugendstrafbehörden sowie sämtliche dazugehörigen Stellen, einschliesslich der Schule.

2. Massnahmen auf Bundesebene

371. Die Arbeitsgruppe "Kindesmisshandlung" hat 1992 einen im Auftrag des Eidgenössischen Departements des Innern erstellten Bericht zum Thema der Kindesmisshandlung innerhalb der eigenen Familie veröffentlicht. Der Bericht beinhaltet eine ganze Reihe von konkreten Empfehlungen an die Adresse der Bundes- und Kantonsbehörden

³⁴³ Vgl. Art. 320 bis 321^{bis} StGB.

³⁴⁴ BBl 1985 II 1009, 1062.

³⁴⁵ Art. 307 Abs. 1 StGB.

³⁴⁶ Art. 307 Abs. 2 StGB.

³⁴⁷ Vgl. Statistik Nr. 5 in der Beilage.

³⁴⁸ Art. 420 ZGB.

sowie an die verschiedenen betroffenen Fachstellen. Aufgrund der Stellungnahme des Bundesrates zu diesem Bericht übernahm die Zentralstelle für Familienfragen des Bundesamts für Sozialversicherung eine gewisse Koordinationsfunktion im Bereich des Kinderschutzes. Die Zentralstelle liefert zum Beispiel Informationen über Hilfs- und Ausbildungsmöglichkeiten, koordiniert Forschungsarbeiten und unterstützt Projekte in der Prävention. Seit 1996 verfügt die Zentralstelle für Familienfragen über ein jährliches Budget von 150'000 Franken (1999: 250'000 und 2000: fast 350'000 Schweizer Franken), das sie für Projekte in der Prävention von Kindesmisshandlungen einsetzen kann. Unter den seit 1996 durchgeführten Projekten seien zum Beispiel die folgenden erwähnt:

- die Schaffung einer elektronischen Datei (die auf Internet erhältlich sein wird) und die Publikation eines schweizerischen Verzeichnisses der Hilfs- und Beratungsstellen für misshandelte Kinder;

- die Einführung von Weiterbildungskursen für Fachpersonen, die mit Kindesmisshandlungen zu tun haben. Diesbezüglich ist zu erwähnen, dass auch Kurse im Rahmen des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG) veranstaltet werden;

- finanzielle Unterstützung von Projekten privater Organisationen wie: Filme oder Videos über die Verhütung von Gewalt in der Familie; in grossem Rahmen verbreitete Hefte über Kindesmisshandlungen oder über eine gewaltfreie Erziehung; eine Ausstellung mit Kinderzeichnungen zum Thema "Lieber friedlich", die rund 400 von Kindern gemachte Zeichnungen zeigt und 1998 in vier Schweizer Städten gezeigt wurde, von denen jede eine Sprachregion vertrat³⁴⁹; eine Ausstellung über Elternbildung, die ebenfalls eine Tournee durch die Schweiz macht; ein Video zur Prävention des Syndromes des "geschüttelten Kindes"; und eine Studie über Misshandlungen und sexuellen Missbrauch im Sport³⁵⁰.

- eine Studie zur Ausarbeitung eines globalen Konzepts zur Verhütung von Misshandlungen und sexuellem Missbrauch sowie eine Studie über die kommerzielle Ausbeutung Minderjähriger in der Schweiz³⁵¹.

Als weitere Beispiele der Prävention sollten an dieser Stelle folgende von anderen Instanzen oder Organisationen durchgeführten Massnahmen und Projekte erwähnt werden :

- Im Anschluss an zwei parlamentarischen Vorstösse prüft die Regierung die Möglichkeit, Massnahmen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit zum Thema Gewalt gegen Kinder zu ergreifen³⁵².

- Der seit 1993 bestehende, für Kinder und Jugendliche in Not bestimmte und vom Bund (BSV) unterstützte Telefondienst der Help-o-phone Vereinigung. Seit März 1999 kann dieser mit einer für die ganze Schweiz einheitlichen dreistelligen Nummer (Nr. 147) in Anspruch genommen werden. Dieses leicht zugängliche Sorgentelefon ermöglicht es den Kindern, anonym und unter dem Siegel der Verschwiegenheit von ihren Sorgen und Nöten zu sprechen. Eine finanzielle Unterstützung wurde hier für die Ausbildung des Telefonpersonals gewährt, um fachlich einwandfreie Dienstleistungen anbieten zu können.

³⁴⁹ St. Gallen, Bellinzona, Lausanne und Bern.

³⁵⁰ Ein interessantes 1997 geschaffenes Projekt stammt vom Schweizerischen Kinderschutzbund, das sich an für Kinder verantwortliche Trainer von Sportclubs richtet. Hervorzuheben ist auch das Präventionsprojekt für sexuelle Ausbeutung bei Kindern und Jugendlichen in den Jugend- und Sportverbänden (SAJV und CEVI).

³⁵¹ Vgl. Kommentare zu den Art. 34 und 35 KK.

³⁵² Es handelt sich um die Motion Vermot 97.3610 "Misshandelte Kinder und Öffentlichkeitsarbeit" vom 17. Dezember 1997 und um das Postulat 96.3180 vom 24. April 1996 der Kommission für juristische Angelegenheiten des Nationalrats, welche eine Informationskampagne gegen die tägliche Gewalt im unmittelbaren sozialen Umfeld fordert.

- Der interaktive Präventions-Server auf Internet CIAO (www.ciao.ch), wo die jungen Leute Fragen über Misshandlungen, Sexualität, Gesundheit, Drogenabhängigkeit, Kinderrechte stellen können und der Hinweisadressen enthält

- Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann hat 1992 eine Wanderausstellung vorgestellt, um die Bevölkerung für das Problem des sexuellen Missbrauchs und des Inzests an Mädchen zu sensibilisieren.

- Die eidgenössische Kommission für Jugendfragen hat das Jahr 1998 unter das Thema " Jugend und Gewalt" gestellt. Neben der Veröffentlichung eines Berichts mit Hintergrundartikeln und Interviews mit Jugendlichen bestand eine Hauptbeschäftigung in der Durchführung der Bieler Tage, an denen sich Fachleute zu diesem Thema äusserten und praktische Vorschläge machten. Bei dieser Gelegenheit wurde auch ein interaktives Theaterstück aufgeführt.

- Das Bundesamt für Sport und der Schweizerische Olympische Verband haben sich mit der Verhütung von sexuellem Missbrauch in Sportlerkreisen befasst. Eine Arbeitsgruppe wurde geschaffen, um insbesondere die Ausbildungs- und Interventionsmöglichkeiten sowie die Information der Bevölkerung in Bezug auf die Hilfs- und Beratungszentren zu prüfen.

- 1997 wurde das Nationale Forschungsprogramm 40 "Gewalt im Alltag und organisierte Kriminalität" mit über 20 laufenden Studienprojekten ins Leben gerufen. Ein erstes Ziel ist die Beschreibung des Phänomens und die Untersuchung der Auswirkungen und ein anderes die Entwicklung und die Prüfung von Präventions- und Interventionsmassnahmen in den beiden erwähnten Bereichen. Was die Gewalt im täglichen Leben anbetrifft, so bewegen sich die Projekte rund um die Gewalt in der Privatsphäre und die Gewalt bei Jugendlichen, namentlich im Rahmen der Schule, sowie um die sexuelle Gewalt.

3. Massnahmen auf Kantons- und Gemeindeebene

372. Aufgrund des föderalistischen Systems und der Autonomie der Gemeinden in der Schweiz haben sowohl die Kantone als auch die Gemeinden eine wichtige Rolle zu spielen.

a) Die kantonalen Ämter für Jugendschutz befassen sich praktisch mit allen Aspekten, die mit der Entwicklung des Kindes einhergehen (in den Bereichen Medizin, Psychologie, Sozialwesen, Kultur und Freizeit, Finanzen und Recht). Die wichtigsten mit dem Problem der Kindesmisshandlung beauftragten Stellen sind die Jugendämter, die Jugendgesundheitsstellen, die Ämter für Jugendschutz, die medizinisch-pädagogischen Stellen, die Vormundschaftsbehörden, die Kinderpsychiatrie, die Kinderspitäler, die Beratungsstellen gemäss dem Bundesgesetz über die Opfer von Straftaten (OHG) sowie die Polizei.

b) In den letzten Jahren wurden Bemühungen unternommen, um eine bessere Weiterbildung der Fachkräfte auf dem Gebiet der Kindesmisshandlungen zu gewährleisten³⁵³. Es sei erwähnt, dass auch auf dem Gebiet der Elternbildung³⁵⁴ grosse Bemühungen unternommen wurden. Die Eltern bei der Erfüllung ihrer Aufgaben gegenüber dem Kind zu

³⁵³ Ein in erster Linie durch die Zentralstelle für Familienfragen finanziertes Weiterbildungskurs in mehreren Modulen für betroffene Spezialisten in Fragen Kindesmisshandlung und sexuellen Missbrauch wird in der deutschen Schweiz angeboten (Juristen, Polizisten, Ärzte und Pflegepersonal, Vormundschaftsbehörden, Sozialarbeiter, Psychologen, Lehrkräfte usw.).

³⁵⁴ Der Schweizerische Bund für Elternbildung ist auf diesem Gebiet tätig.

unterstützen, ist ein wirksames Präventionsmittel, um zu verhindern, dass sie ihre Kinder vernachlässigen oder ihnen gegenüber Gewalt anwenden. Die Stellen für Eheberatung, Beratung für Familienplanung, Sexualerziehung, Beratungen für Mütter und Kinder sowie die Treffpunkte spielen diesbezüglich eine wichtige Rolle.

c) Mehrere Kantone haben ein ihr Präventions- und Interventionssystem im Bereich des Kindesmissbrauchs verbessert. Als Beispiele sind folgende zu erwähnen: die kantonalen Delegierten zur Vorbeugung von Kindesmisshandlungen³⁵⁵, die CAN-Teams (Child Abuse and Neglect)³⁵⁶, die interdepartementale kantonale Kommission für den Schutz des Kindes³⁵⁷ und die interdisziplinären Gruppen zur Unterstützung und Beratung bei Kindesmissbrauch³⁵⁸.

d) Die Adressen der verschiedenen Beratungs- und Hilfsstellen werden von den Kantonen regelmässig in der Presse veröffentlicht. In vielen Kantonen werden zudem Broschüren und Flugblätter verteilt bzw. aufgelegt. Im weiteren sind überall Fachpersonen und Amtsstellen über Sorgentelefone oder Nummern der kompetenten Fachdienste informiert. Schliesslich wird auch im Rahmen des ordentlichen Sexualkunde- oder Gesundheitsunterrichtes gezielt über die Hilfsmöglichkeiten informiert.

e) Die Information über das Phänomen der Kindesmisshandlung und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie die Kinderrechte und die Möglichkeiten, sich zu dagegen zu wehren, sind in die erzieherische Aktion und die Schulpläne integriert. So arbeiten Vereinigungen zum Schutz des Kindes und Gesundheitsgruppen mit den Schulen zusammen, um das Problem der Kindesmisshandlung und die Art und Weise, wie man diesem Problem begegnen kann, zu erörtern. Die Schulen verfügen auch über einen Bereitschaftsdienst für die Fälle von Misshandlungen oder ganz allgemein über einen Gesundheitsbereitschaftsdienst (mit Krankenschwestern und -pflegern), die misshandelten Kindern helfen können. In einigen Kantonen werden Präventionsmassnahmen ergriffen: praktische Broschüren werden verteilt, Informationssitzungen veranstaltet, Rundbriefe verschickt, das Lehrpersonal ausgebildet, Betreuerinnen und Erzieher arbeiten mit den Kindern. Auch in Form von Theaterstücken, Filmen³⁵⁹ oder Wanderausstellungen, die von Schule zu Schule gehen, werden Präventionsmassnahmen durchgeführt.

³⁵⁵ In den Kantonen Waadt und Tessin sowie in den Städten Luzern und Lausanne

³⁵⁶ Es handelt sich hierbei um interdisziplinäre spitalinterne Strukturen, die sich mit der Aufdeckung und Behandlung von Missbrauchsfällen und mit Massnahmen zum Schutz des Kindes befassen: z.B. in den Kantonen Waadt und Genf.

³⁵⁷ Im Kanton Zürich.

³⁵⁸ Im den Kantonen Freiburg, Waadt, Jura und Graubünden.

³⁵⁹ Beispielsweise der Film "Sage NEIN".

4. Hilfe an die Opfer von Straftaten und Wiedereingliederung der geschädigten Kinder

373. Im Bereich der Hilfe an minderjährige Opfer von Straftaten können ganz allgemein zwei Tendenzen beobachtet werden:

- Auf Gesetzesebene ein verbesserter Schutz für das unmündige Opfer im Strafverfahren, sowohl auf der Ebene der Kantone wie des Bundes.
- In der Praxis eine bessere Koordination zwischen den verschiedenen Stellen, die für die Betreuung der minderjährigen Opfer zuständig sind.

a) Auf Gesetzesebene

374. Nach Art. 124 der neuen Bundesverfassung sorgen Bund und Kantone dafür, dass die Opfer von Straftaten gegen das Leben und die körperliche Unversehrtheit Hilfe erhalten. Eine angemessene Entschädigung wird Opfern zugesprochen, die infolge der Straftat in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten sind.

375. Das Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (OHG)³⁶⁰ setzt den Gesetzgebungsauftrag der Verfassung um. Das Gesetz wird durch die Verordnung über die Hilfe an Opfer von Straftaten (OHV)³⁶¹ ergänzt. Die an die Opfer geleistete Hilfe umfasst drei Bereiche: Beratung und Beistand für die Opfer, Schutz und Rechte des Opfers im Strafverfahren, Entschädigung und moralische Genugtuung. Bzgl. der Rechte des Opfers und dessen Schutz im Strafverfahren, verankert das OHG namentlich das Recht jedes Opfers einer Straftat gegen die sexuelle Integrität, eine Konfrontation mit dem Beschuldigten zu verweigern, dies mit Ausnahme des Falles, dass der Anspruch des Beschuldigten auf rechtliches Gehör sie zwingend erfordert. Im gleichen Sinne müssen die Behörden eine Begegnung vermeiden, wenn das Opfer dies verlangt. Das Opferhilfegesetz stellt nur eine Mindestregelung dar und wird durch andere Massnahmen, sowohl auf Bundes- wie auch auf Kantonsebene, ergänzt (Versicherungen, öffentliche Fürsorge usw.). Verschiedene Vorstösse³⁶² zur Verbesserung des Schutzes von Unmündigen wurden im Parlament und auf Regierungsebene behandelt. Am 20. März 2000 hat der Bundesrat insbesondere beschlossen, die zur Revision des OHG erforderlichen Arbeiten durchzuführen. Die vorgeschlagenen Änderungen betreffen neue Verfahrensbestimmungen, um die Stellung der Opfer von Sexualdelikten im Strafverfahren gegenüber derjenigen des Täters zu stärken, und dies vor allem auch, wenn es sich um Jugendliche unter 18 Jahren handelt.

376. Laut geltenden gesetzlichen Bestimmungen übernimmt die obligatorische Krankenversicherung (KVG)³⁶³ die Behandlungskosten, die sich als Folge von Misshandlungen ergeben, und zwar sowohl für Kinder als auch für Erwachsene.

b) Dienste für Opferhilfe

377. Jeder Kanton hat eine oder mehrere Opferhilfestellen eingerichtet. Gewisse Kantone verfügen über spezialisierte Hilfsstellen für Kinder, für Frauen und Mädchen, für Männer und minderjährige Männer oder Knaben oder für Opfer von Straftaten gegen die sexuelle Gewalt.

³⁶⁰ Gesetz vom 4. Oktober 1991, in Kraft seit dem 1. Januar 1993. SR 312.5.

³⁶¹ Vom 18. November 1992. SR 312.51.

³⁶² Vgl. insbesondere die parlamentarische Initiative 94.441 Sexuelle Ausbeutung von Kindern/Verbesserter Schutz (Goll).

³⁶³ SR 832.10.

Die Opferhilfestellen leisten den Opfern medizinische, psychologische, soziale, materielle und juristische Unterstützung. Sie sind kostenlos. Diese Stellen verstärken die Hilfeleistung der Jugendämter, psychologischen und psychiatrischen Dienste, Familien- oder Erziehungsberatungsstellen und anderen Institutionen, die ebenfalls Anlaufstellen für misshandelte oder missbrauchte Kinder und Jugendliche sind und wo diese gegebenenfalls auch geschützt untergebracht werden können.

378. Das Europäische Übereinkommen vom 24. November 1983 über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten³⁶⁴ ist an dieser Stelle zu erwähnen. Es ist am 1. Januar 1993 für die Schweiz in Kraft getreten ist und verlangt von den Vertragspartnern, dass sie sich gegenseitig die grösstmögliche Hilfe in dem von der Kinderrechtskonvention (Art. 12) abgedeckten Bereich gewähren. Zu diesem Zweck bestimmt jeder Vertragspartner eine zentrale Behörde, bei welcher die Hilfsgesuche eingehen und die ihnen Folge leistet. In der Schweiz obliegt diese Aufgabe dem Bundesamt für Justiz.

5. Statistische Angaben

a) Angaben aus der schweizerischen Statistik für Strafrechtsurteile

379. Bei den strafbaren Handlungen gegen die sexuelle Integrität sind am häufigsten sexuelle Handlungen mit Kindern zu verzeichnen (Art. 187 StGB). Im Jahre 1997 wurden 319 Personen wegen Straftaten dieser Art verurteilt. Meistens wird in solchen Fällen eine Gefängnisstrafe verhängt. In 92 der 319 Fälle, auf die 1996 Art. 187 StGB angewendet wurde, kam es zu Gewalttätigkeiten oder Nötigungen; dabei handelte es sich in 19 Fällen um sexuelle Nötigungen (Art. 189), in 20 um Vergewaltigungen (Art. 190) und in 20 weiteren um sexuelle Handlungen mit urteilsunfähigen oder zum Widerstand unfähigen Personen. 15 Verurteilungen wurden 1996 auch für sexuelle Handlungen mit Abhängigen ausgesprochen.

380. Mädchen sind deutlich häufiger Opfer sexueller Misshandlungen als Jungen. In 30% der Fälle sind Jungen die Opfer sexueller Aggressionen, während in 82% der Fälle die Täter Männer sind. Pädophilie umfasst einen bedeutenden Anteil an homosexuellen Handlungen mit Kindern. Eine deutliche Präferenz zeigt sich in der Altersstruktur der Opfer: bei den Opfern überwiegen die 12-16jährigen Kinder.

381. Nach der vom Bundesamt für Polizeiwesen veröffentlichten Kriminalstatistik sind im Jahre 1997 deutlich mehr Strafhandlungen gegen die sexuelle Integrität von Kindern angezeigt worden als im Jahr zuvor. Dieser Anstieg ist wohl der zunehmenden Sensibilisierung, welcher in der Schweiz eine grosse Bedeutung zugemessen wird, des breiten Publikums zuzuschreiben.

382. Was die einfachen Körperverletzungen bei Kindern anbetrifft, deren Täter die Obhut oder die Aufsichtspflicht über die Kinder hatten (Art. 123 Abs. 2 lit. 2 StGB), so kam es 1997 insgesamt zu 39 Verurteilungen.

³⁶⁴ SR 0.312.5.

b) Neuere Untersuchungen

383. Die Kriminalstatistiken vermögen allerdings kein vollständiges Bild des Phänomens widerzugeben, da die meisten Fälle werden gar nicht von der Statistik erfasst werden. Die Kriminalstatistik beschränkt sich auf die unter das Strafgesetzbuch fallenden Vorkommnisse und auf diejenigen Fälle, in denen Anzeige erhoben worden ist. Die Angaben der kantonalen Beratungsstellen für Opfer von Straftaten³⁶⁵ geben weitere Hinweise: 1996 suchten 3.493 Personen Hilfe im Anschluss an ein Sexualdelikt, 2.582 im Anschluss an Körperverletzungen. 10% dieser Personen waren Kinder unter 7 Jahren, 11% Kinder im Alter zwischen 7 und 16 Jahren.

384. Aufgrund des Dritten Berichts des Bundesamts für Justiz an den Bundesrat über den Vollzug und die Wirksamkeit der Opferhilfe (1993-1998) vom Mai 2000 (S. 12) stellen die Kinder und Jugendlichen ungefähr einen Fünftel der in den Opferhilfestellen unterstützten Personen dar.

385. Im allgemeinen wird geschätzt, dass mindestens eines von fünf Mädchen und einer von 10 Knaben im Alter vor 18 Jahren Opfer von sexuellem Missbrauch geworden sind. Die Studie von Halpérin et al. (1997)³⁶⁶ bei 1193 Jugendlichen zwischen 13 und 17 Jahren kommt auf 33.8% missbrauchte Mädchen und 10.9% missbrauchte Knaben im Alter unter 16 Jahren, wovon 60.4% Mädchen und 30% Knaben Opfer von physischen Übergriffen sind (das sind 20.4% der in der Studie befragten Mädchen und 3.3% der befragten Knaben). Niederberger (1998)³⁶⁷ kommt zu ähnlichen Resultaten in seiner repräsentativen Studie über die Erfahrungen mit missbräuchlichem Sexualverhalten vor 16 Jahren. Mindestens eine von drei Frauen hatte einen Akt oder eine Annäherung erlebt, welche als missbräuchlich qualifiziert werden kann. Zahlreiche Kinder leiden im übrigen unter Vernachlässigung, sozio-affektiven Mängeln oder psychischer Misshandlung. Jede Form von Missbrauch, insbesondere auch der sexuelle Missbrauch, sind begleitet von psychischen Leiden.

386. Während Eltern und sonstige Intervenierende die von Unbekannten begangenen Missbräuche fürchten und eher anerkennen und im allgemeinen angemessen darauf reagieren (Anzeige, Unterstützung und Pflege für die Opfer), muss man wissen, dass diese Fälle "nur" 10% aller Missbräuche ausmachen. 90% des Missbräuche werden nämlich von Eltern, Verwandten oder Bekannten des Kindes verübt, und viele bleiben unerkannt oder unbestraft und niemand kümmert sich um die Opfer. Der Inzest zwischen Vater und Tochter soll 84% des Missbrauchs in Familien ausmachen.

387. Je kürzer die Untersuchungen zurückliegen, desto höher liegen die Schätzungen dieses Phänomens, was wohl darauf zurückzuführen ist, dass die Gesellschaft die Dinge realistischer erkennt. Neue Angaben der Gerichte stellen fest, dass Kinder in immer jüngeren Jahren missbraucht werden, was aber darauf zurückgeführt werden könnte, dass die Symptome heute besser erkannt werden und die entsprechenden Anklagen deshalb frühzeitiger erfolgen.

³⁶⁵ Art. 3 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über die Hilfe an Opfer von Straftaten (OHG, SR 312.5).

³⁶⁶ Daniel S. Halpérin, Paul Bouvier, Hélène Rey Wicki, A contre-cœur, à contre-corps. Regards pluriels sur les abus sexuels d'enfants. Genève 1997.

³⁶⁷ Josef Martin Niederberger, Sexueller Missbrauch von Mädchen in der Schweiz – Verbreitung, Täterstrategie, Folgen, Künz 1998.

VI. GESUNDHEIT UND WOHLBEFINDEN

A. Behinderte Kinder (Art. 23 KK)

1. Die Rechte der behinderten Kinder und das Diskriminierungsverbot³⁶⁸

388. Die Schweiz erkennt behinderten Kindern ein erfülltes und menschenwürdiges Leben an. Sie fördert ihre Selbständigkeit und ihre Teilnahme am Berufsleben der Allgemeinheit. Die Bundesverfassung sieht einen doppelten Schutz behinderter Kinder vor. Nach Art. 8 Abs. 2 BV darf niemand aufgrund einer körperlichen oder geistigen Behinderung diskriminiert werden. Ausserdem sieht die Bundesverfassung gemäss Art. 8 Abs. 4 Massnahmen zur Abschaffung von Ungleichheiten, mit denen Behinderte konfrontiert werden, vor. Diese letzte Bestimmung ist ein effektiver Gesetzgebungsauftrag und bezieht sich auf alle Ebenen der Staatsgewalt – Bund, Kantone, Gemeinden –, die sich um die Umsetzung der Grundrechte³⁶⁹ zu bemühen haben und auch für deren Umsetzung in den Beziehungen zwischen Privaten³⁷⁰ Sorge zu tragen haben.

2. Massnahmen der Invalidenversicherung

389. Die Invalidenversicherung (IV) ist ein Zwei des Sozialversicherungssystem, die für alle in der Schweiz wohnhaften oder hier einer Erwerbstätigkeit nachgehenden Personen obligatorisch ist. Die Kinder geniessen ebenfalls Versicherungsschutz und können die Leistungen der IV in Anspruch nehmen. Im übrigen kommt die Krankenversicherung (wie wir weiter unten in den Erläuterungen zu Art. 24 sehen werden, ist diese für die ganze Bevölkerung obligatorisch) für die von der Invalidenversicherung nicht übernommenen Pflegekosten der behinderten Kinder auf.

390. Die IV gewährt insbesondere sogenannte Leistungen zur "Wiedereingliederung". Ihr Ziel besteht darin, die Erwerbsfähigkeit der Versicherten, die invalid sind oder es in Kürze werden könnten, wiederherzustellen, zu verbessern, zu erhalten oder zu fördern. Bei der IV gibt es verschiedene Leistungen für die Wiedereingliederung: medizinische Massnahmen, berufsbezogene Massnahmen, Massnahmen zur Sonderschulung der unter 20-Jährigen behinderten Versicherten und Hilfsmittel.

391. Die Massnahmen zur Sonderschulung³⁷¹ der unter 20-Jährigen behinderten Versicherten bestehen aus Zuschüssen für die Sonderschulung der unter 20-Jährigen, die aufgrund ihrer Behinderung die öffentliche Schule nicht besuchen können oder von denen dies nicht verlangt werden kann. Die Sonderschulung besteht aus der eigentlichen Einschulung sowie für Minderjährige, die den elementaren Unterrichtsfächern nicht oder nur wenig folgen können, aus Massnahmen zur Entwicklung ihrer manuellen Fähigkeiten oder ihrer Fähigkeit, alltägliche Tätigkeiten auszuführen oder in Kontakt zu ihrer Umgebung zu treten. Diese Zuschüsse enthalten Beiträge an das Schulgeld, an Unterkunft und Verpflegung,

³⁶⁸ Vgl. Kommentar zu Art. 2 KK.

³⁶⁹ Siehe Art. 35 Abs. 2 BV.

³⁷⁰ Horizontale Wirkung, siehe Art. 35 Abs. 3 BV.

³⁷¹ Vgl. Kommentar zu Art. 28 KK.

besondere Entschädigungen für die Transportkosten zur Schule oder für spezielle pädagogisch-therapeutische Massnahmen, die zusätzlich zum Unterricht notwendig sind. Behinderte Kinder, die das zweite Jahr abgeschlossen haben und nicht in einem Heim untergebracht sind, in dem sie Sonderschulunterricht erhalten oder wo Massnahmen zur Wiedereingliederung unternommen werden, haben Anrecht auf einen Beitrag für die besondere Betreuung, die sie benötigen.

392. Die berufsbezogenen Massnahmen, die allen Versicherten, auch Kindern und Jugendlichen, gewährt werden, bestehen aus:

- Berufsberatung für Versicherte, für welche die Behinderung die Berufswahl oder die Ausübung ihres ursprünglichen Berufes erschwert;
- Deckung von zusätzlichen infolge der Behinderung entstandenen Kosten für eine erste Berufsausbildung sowie für die berufliche Weiterbildung oder die Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstatt;
- Wiedereingliederung in einen neuen Beruf, wenn sich dies aufgrund der Behinderung als notwendig erweist;
- Umschulung im selben Beruf;
- Suche nach einer geeigneten Tätigkeit;
- finanzielle Hilfe zu bestimmten Bedingungen, um dem Versicherten die Aufnahme oder Weiterführung einer selbständigen Tätigkeit zu ermöglichen und die Kosten des durch die Invalidität erforderlichen Umbaus des Unternehmens zu decken;

393. Die IV bewilligt auch die Hilfsmittel, die der Behinderte infolge seiner Invalidität benötigt, damit er einer Erwerbstätigkeit nachgehen, seine gewohnten Tätigkeiten ausführen, studieren, einen Beruf erlernen oder seine funktionellen Fähigkeiten üben kann. Dies sind im besonderen Prothesen, Hilfsgeräte für die Beine, Hörgeräte, künstliche Augen, Blindenhunde, Rollstühle, Motorfahrzeuge und Hilfsmittel für die Arbeit. Die Kosten für Zahnprothesen, Brillen und Schuheinlagen werden im allgemeinen von der IV nicht übernommen.

394. Die Versicherten haben ein Recht auf Wiedereingliederungsmassnahmen, wenn dies aufgrund ihres Alters und ihres Gesundheitszustandes möglich ist. Unter Vorbehalt der verschiedenen in den internationalen Übereinkommen enthaltenen Regelungen müssen ausländische Staatsangehörige, die unter 20 Jahre alt sind und ihren ständigen Wohnsitz in der Schweiz haben, zum Zeitpunkt, zu dem eine Wiedereingliederungsmassnahme nötig wird, zusätzlich die folgenden Bedingungen erfüllen:

- entweder haben sie selbst mindestens während eines Jahres Beitragszahlungen geleistet bzw. während zehn Jahren ihren Wohnsitz ununterbrochen in der Schweiz gehabt;
- oder sie sind als Behinderte in der Schweiz geboren bzw. wohnen hier seit mindestens einem Jahr ohne Unterbrechung oder seit ihrer Geburt, und ihr Vater oder ihre Mutter ist versichert und hat als Ausländer oder Ausländerin während mindestens eines Jahres Beitragszahlungen geleistet oder den Wohnsitz seit 10 Jahren ohne Unterbrechung in der Schweiz gehabt.

395. Zu erwähnen sind auch die Leistungen nach Art. 74 IVG³⁷², wonach die privaten Behindertenhilfsorganisationen und Institutionen, die Fachpersonen für die berufliche Wiedereingliederung ausbilden, Subventionen für folgende Tätigkeiten erhalten:

- Beratung und Hilfe für Behinderte und ihre Angehörigen;
- Veranstaltung von Spezialkursen zur Förderung der Geschicklichkeit der Behinderten;
- Ausbildung und Weiterbildung des Hilfspersonals, des Lehrpersonals und des Personals für die berufliche Wiedereingliederung der Behinderten.

396. Kinder können diese Massnahmen natürlich auch in Anspruch nehmen, besonders in den Bereichen Bildung und Freizeit, die sehr zu ihrer besseren sozialen Integration beitragen.

3. Massnahmen auf kantonaler Ebene

397. Die nachstehend aufgeführten Angebote für verschiedene Hilfsmassnahmen werden in enger Zusammenarbeit mit der Invalidenversicherung geschaffen und betrieben.

398. In allen Kantonen befassen sich Fachstellen (Kinderärzte/innen, Kinderspitäler, Säuglingsschwestern und Mütterberatungsstellen) mit der Früherkennung und -förderung von Kindern mit einer Behinderung sowie mit der Beratung ihrer Eltern. Kinder mit besonderen Bedürfnissen werden anschliessend von hoch spezialisierten ambulanten oder stationären Früherziehungsdiensten betreut und gefördert. Im schulpflichtigen Alter werden behinderte Kinder weiterhin ambulant oder stationär betreut (heilpädagogische Massnahmen, Logopädie, Psychomotorik, Legasthenietherapie). Den besonderen Bedürfnissen wird zudem in Klein- oder Sonderklassen bzw. in Sonderschulen und, wenn nötig, in Sonderschulheimen, Rechnung getragen. In diesem Zusammenhang ist auf die Bemühungen hinzuweisen, behinderte Kinder allmählich in reguläre Klassen zu integrieren³⁷³.

399. Anerkannte Hilfsmassnahmen sind für die Familien der behinderten Kinder im Prinzip unentgeltlich. In Heimen tragen die Eltern zu den Aufenthaltskosten bei, z.B. zur Verpflegung.

400. Alle Kantone kennen gesetzliche Grundlagen für die Betreuung und Ausbildung behinderter Kinder, sei es ein eigenes Kinderschutzgesetz, ein entsprechender Artikel im Schulgesetz, ein eigenes Sonderschulgesetz oder ein Behindertengesetz³⁷⁴.

401. In allen Landesteilen vertreten zudem regionale oder nationale Vereinigungen die Interessen spezifischer Gruppen von Behinderten (z.B. bei Diabetes, Autismus, Gehörlosigkeit, Blindheit, Epilepsie usw.).

402. Als Beispiel seien an dieser Stelle einige auf kantonaler Ebene getroffene Sondermassnahmen genannt:

³⁷² Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG, SR 831.20).

³⁷³ Genf, Schwyz, Bern, Aargau und Wallis haben 1999 eine spezielles Amt für die Integration der Behinderten geschaffen.

³⁷⁴ Zug hat ausserdem eine Behindertenpolitik ausgearbeitet, während Schaffhausen ein Sonderschulkonzept erstellt.

- Das Pilotprojekt "Selbstbestimmung und Hilfsdienste" (Autodétermination et services d'assistances) ist in den Kantonen Waadt und Zürich eingerichtet worden. Körperlich Behinderte können dank Privatpersonal, d.h. persönlichen "Helfern", ausserhalb von Institutionen leben. Sie organisieren die von ihnen benötigte Hilfe selbst. Dank diesem Projekt machen diese Menschen einen riesigen Schritt in Richtung Selbstbestimmung und persönliche Verantwortung.

- Les Besoins spéciaux de la petite enfance (BSPE) ist eine Form der Zusammenarbeit zwischen der Pro Infirmis (siehe weiter unten) im Waadtland und dem Waadtländer Universitätsspital (CHUV). Der Dienst betreut durchschnittlich 400 Familien pro Jahr, darunter rund 80 Neugeborene. Eine Betreuung der Familien wird bei der Hospitalisierung von viel zu früh geborenen Kindern oder bei der Feststellung von Behinderungen bei der Geburt unerlässlich. Die Arbeit besteht aus drei Schwerpunkten: beraten, informieren und orientieren der Eltern. Diese sollen über ihre Rechte den Sozialversicherungen gegenüber, über die zur Verfügung stehenden Hilfsmittel (Haushaltshilfe), über die Angebote des Früherziehungsdienstes oder im Bereich Vorschule informiert werden. Die Sozialarbeiterinnen der BSPE begleiten die Familien der Kinder bis diese 7-8 Jahre alt sind, denn eine andere wichtige Anlaufstelle für die Familien, der Früherziehungsdienst (Service éducatif itinérant, siehe unten), kümmert sich nicht um Kinder, die das Einschulungsalter, also ca. 5 Jahre, überschritten haben. Andererseits übernimmt man auch Kinder, die andere Probleme haben als die bei einer Geburt im CHUV festgestellten Behinderungen, so z. B. Kinder, deren Behinderung erst später entdeckt wird.

- Ein ähnlicher Dienst besteht seit 1989 in Zusammenarbeit zwischen "Pro Infirmis" Aargau und dem Kantonsspital Aarau (zur Zeit werden ca. 130 Familien betreut).

- Das Forschungsprojekt „Partnerschaft zwischen den Eltern behinderter Kinder und Fachleuten: Erfahrungen und Erwartungen der Eltern“ wird im Rahmen des Nationalfonds für die Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF) an der Fakultät für Psychologie und Erziehungswissenschaften der Universität Genf unter Mitwirkung der "Ecole d'Etudes sociales et pédagogiques" (EESP) von Lausanne durchgeführt. Diese Studie befasst sich damit, wie die Eltern behinderter Kinder ihre Beziehung zu den verschiedenen Fachleuten, die einen Teil der Betreuung ihres Kindes übernehmen, sehen. Die Studie will ihre Erfahrungen, ihre Wünsche, das Ausmass ihrer Schwierigkeiten und Strategien zu deren Bewältigung erarbeiten.

403. Sowohl die Kantone als auch das Bundesamt für Sozialversicherung unterstützen zudem besonders aktive private Hilfsorganisationen. Als Beispiel können hier folgende Organisationen angeführt werden:

- Mit Hilfe eines Netzwerks von 50 Zweigstellen in allen Landesteilen berät "Pro Infirmis" Behinderte und deren Angehörige. Als Dachorganisation unterstützt und koordiniert sie eine grosse Anzahl von schweizerischen und interkantonalen Fach- und Selbsthilfverbänden. "Pro Infirmis" bietet Leistungen an wie Fahrdienste, Beratung in Baufragen, Hausunterricht, Trainingsgruppen zu Hause sowie Kultur- und Freizeitklubs.

- "Insieme" ist die Schweizerische Vereinigung der Elternvereine für geistig Behinderte. Sie ist 1960 gegründet worden und umfasst 56 regionale und kantonale Vereine mit rund 30.000 Mitgliedern (Eltern, Fachleuten, Freunde). "insieme" setzt sich für die Interessen von geistig Behinderten und deren Angehörigen ein und verteidigt deren Rechte den Bundesbehörden und -verwaltung und den Dachorganisationen der privaten

Behindertenhilfsorganisationen gegenüber. "insieme" informiert die breite Öffentlichkeit über die Bedürfnisse der geistig Behinderten und unternimmt alles, um die betroffenen Personen in die Gesellschaft zu integrieren. "insieme" schafft und unterstützt Projekte, die eine Verbesserung der Lebensqualität und die Entwicklung der Selbständigkeit von geistig Behinderten zum Ziel hat. "insieme" wird vom Bundesamt für Sozialversicherungen unterstützt und von der ZEWÖ (Zentralstelle für Wohlfahrtsunternehmen) anerkannt.

- Der Service Educatif Itinérant (SEI) bietet Kindern im Vorschulalter Hilfe zu Hause, wenn sie Entwicklungsschwierigkeiten aufweisen. Dieser Dienst wird von Ärzten und Ärztinnen, Krankenschwestern und -pflegern, Sozialpädagogen, Psychologinnen, Lehrkräften und verschiedenen Fachdiensten angeboten. Die Zusammenarbeit beginnt mit der Zustimmung der Eltern. Sobald die Kontakte hergestellt sind, geht die Sonderschullehrkraft regelmässig in die Familie. So lernt sie das Kind kennen und kann zusammen mit seinen Eltern seine Fähigkeiten in verschiedenen Bereichen beobachten. Aufgrund dieser Beobachtung kann das Kind nach gemeinsam definierten Zielen und mit angemessenen Mitteln in seiner Entwicklung begleitet werden. Die Tätigkeit des SEI wird im allgemeinen bis zum Eintritt des Kindes in eine geeignete Struktur fortgeführt: einen Hort, einen Kindergarten, eine Sonderschulklasse oder in die öffentliche Schule. Während der ganzen Zeit, in der sie das Kind begleitet, arbeitet die Sonderschulkraft mit allen sich um das Kind kümmernden Personen zusammen. Die Lehrkräfte des SEI besitzen ein Diplom für Sonderschulunterricht, eine Zusatzausbildung in Früherziehung sowie Erfahrung auf dem Gebiet der Sondererziehung. Sie sind alle Mitglieder der "Association romande des praticiennes en SEI" und bilden sich ständig weiter. Jede Lehrkraft SEI ist einer Sonderschule angeschlossen.

- In der Schweiz gibt es mehrere gemischte Horte, die auch behinderte Kinder aufnehmen. Das Aussergewöhnliche am Projekt "Le Jardin d'enfants "Ensemble" à Genève" ist, dass hier ein Ort mit einem regulären Kindergarten und einem heilpädagogischen Kindergarten zugleich zur Verfügung gestellt wird, mit gemeinsamen Aktivitäten zusätzlich zur Integration "à la carte" von behinderten Kindern in die gewöhnliche Gruppe und umgekehrt, je nach Lust und Fähigkeit der Kinder.

B. Gesundheit und Gesundheitsdienste (Art. 24 KK)

1. Medizinische Betreuung für alle Kinder

404. In der Schweiz wird das Recht auf die bestmögliche körperliche und geistige Gesundheit in der Bundesverfassung und in Art. 12 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte garantiert. Aus Art. 41 Kap. 1 lit. b BV geht hervor, dass Bund und Kantone sich zusätzlich zu individueller Verantwortlichkeit und Privatinitiative verpflichten, dass jedem die notwendige Gesundheitsversorgung zuteil wird. Anzuführen ist, dass das Verfassungsrecht, welches jedem Menschen das Recht auf Existenzsicherung³⁷⁵ garantiert, auch das Recht auf eine minimale für ein würdiges Überleben notwendige medizinische Hilfe umfasst.

³⁷⁵ Vgl. Kommentare zu Art. 6 und 27 KK.

405. Für die Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit sind die Sozialversicherungen, genauer gesagt der Zweig der Krankenversicherung, zuständig. Die gesamte in der Schweiz wohnhafte Bevölkerung ist nun obligatorisch im Rahmen der Krankenversicherung für die im Gesetz definierte Krankenpflege (insbesondere ambulante Behandlung und Spitalpflege) versichert. Diese Sozialversicherung (die dem Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung unterliegt, KVG³⁷⁶) umfasst eine obligatorische Versicherung für die Pflege bei Krankheit, Unfall oder Mutterschaft. Somit sollte eigentlich die ganze Bevölkerung versichert sein, und zwar dank der kantonalen Kontrolle, dank der Möglichkeit einer Zwangszuweisung an einen Versicherer, dank der Unmöglichkeit, aus einer Versicherung auszutreten, ohne vorher von einer anderen übernommen worden zu sein, und dank finanziellen "Sanktionen" im Falle eines verspäteten Beitritts. Diese Bestimmungen gelten auch für Kinder, die wie alle anderen als Einzelperson versichert sind. Personen, die sich selbst oder eine minderjährige Person versichern müssen, haben dies innerhalb einer Frist von 3 Monaten ab Wohnsitznahme (oder Geburt) in der Schweiz zu erledigen. Wird diese Frist eingehalten, gilt die Versicherung auch rückwirkend.

406. Die Finanzierung der Krankenpflegeversicherung beruht hauptsächlich auf den von den Versicherten einbezahlten Prämien und auf der von ihnen geleisteten Kostenbeteiligung (Selbstbehalt und Anteil). Jeder Versicherungsträger muss die zur Deckung seiner Kosten notwendigen Prämien selbst festsetzen. Er kann die Prämien nicht nach Alter, Gesundheitszustand, Geschlecht oder Einkommen der versicherten Person abstufen. Für Kinder sind die Bedingungen jedoch günstiger als für Erwachsene. Die Versicherungsträger müssen für minderjährige Versicherte niedrigere Prämien festsetzen. Bei der Kostenbeteiligung wird kein Selbstbehalt (ein fester, vom Versicherten zu tragender Betrag) erhoben, und der Höchstbetrag des zu entrichtenden Anteils (prozentuale Beteiligung an den Kosten) darf 300 Franken pro Jahr nicht übersteigen (600 Franken für Erwachsene). Kinder derselben Familie, die beim selben Versicherer versichert sind, zahlen zusammen maximal 830 Franken. Der Beitrag der Versicherung beim Kauf von Brillengläsern beträgt für Erwachsene 200 Franken alle drei Jahre und für Kinder bis zum vollendeten 18. Lebensjahr 200 Franken pro Jahr.

407. Die Krankenversicherung übernimmt in Erfüllung der Anforderungen der Kinderrechtskonvention auch medizinische Präventivmassnahmen für Kinder, wie z.B. die Gesundheitsuntersuchungen der Kinder im Vorschulalter, gewisse Tests, Impfungen und Nachimpfungen.

408. Im weiteren hält das KVG die Notwendigkeit der Information aller Teile der Gesellschaft im Bereich Gesundheit ausdrücklich fest, indem es in Art. 19 die Versicherer und Kantone gemeinsam zur Einrichtung einer Institution verpflichtet, deren Ziel die Anregung, Koordination und Auswertung von Massnahmen zur Gesundheitsförderung und zur Verhütung von Krankheiten ist. Die Schweizerische Stiftung für Gesundheitsförderung mit Sitz in Lausanne will ihre nationale Rolle erfüllen, indem sie die Bevölkerung, Wirtschaftskreise und Vertreter von staatlichen Institutionen informiert, diese für Gesundheitsfragen sensibilisiert und zur Gesundheitsförderung motiviert. Sie entwirft und leitet nationale Programme in den wichtigsten Bereichen und fördert und koordiniert zugleich die Zusammenarbeit zwischen allen Beteiligten.

³⁷⁶ SR 832.10.

2. Gesundheitsförderung und sonstige Massnahmen

a) Die Förderung der Gesundheit in der Schweiz

409. I) Im Hinblick auf eine Verbesserung und Verstärkung der Koordination zwischen den verschiedenen Partnern (Bund, Kantone und private Organisationen) im Bereich der Gesundheitsförderung wurde 1989 die Schweizerische Gesundheitsstiftung geschaffen, eine Institution mit dem Auftrag, die Strategien zur Gesundheitsförderung umzusetzen³⁷⁷. Die Stiftung entwickelt und verwirklicht vorrangige Programme. Erwähnenswert sind hier die Programme über "körperliche Betätigung, Ernährung und Entspannung"³⁷⁸ sowie das Programm "Jugendliche und junge Erwachsene". Die Umsetzung dieser Programme hat 1999 begonnen und wird sich bis 2004 erstrecken.

ii) Die kantonalen Gesundheits- oder Schulbehörden organisieren für die Schulkinder und die Kindergartenkinder Besuche beim Schularzt und bei der Schulzahnärztin. Diese Kontrollen sind im Prinzip obligatorisch. Die Eltern können aber auch bestimmen, dass ihr Kind sich von der Familienärztin oder vom Familienzahnarzt behandeln lässt. In diesem Fall muss allerdings Attest erbracht werden, aus dem hervorgeht, dass bei dem Kind die nötigen Kontrollen und Behandlungen durchgeführt worden sind³⁷⁹. Die schulzahnärztliche Betreuung der Kinder und Jugendlichen und das Engagement der Schule, den Kindern die tägliche Zahnpflege theoretisch und praktisch nahezubringen, hat dazu geführt, dass in diesem Bereich die Schweiz im internationalen Vergleich eine Spitzenposition einnimmt.

iii) Alle Kantone weisen darauf hin, dass eine gesunde Lebensführung eines der Hauptziele der obligatorischen Schulzeit und deshalb in den Lehrplänen auch entsprechend gewichtet wird. Im Verlaufe der Schulzeit werden in einzelnen Fächern auf altersgemässe Art und Weise immer wieder Schwerpunkte in diesem Sinne gesetzt, etwa im Turn- und Sportunterricht, im Fach Lebenskunde, im Gesundheits- und Sexualkundeunterricht, im Hauswirtschaftsunterricht sowie auch in den naturkundlichen Fächern.

iv) Eine grosse Zahl von Präventivveranstaltungen, die spezifisch auf die verschiedenen Altersklassen zugeschnitten sind, finden in allen Kantonen statt. Themen wie die Abhängigkeit (von legalen und illegalen Drogen), Ernährung, Sexualität, AIDS usw. werden häufig in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen und spezialisierten Dienststellen erörtert (Präventivdienste für Abhängige, für AIDS, Familienberatungsstellen, Gesundheitsdienste, und viele mehr).

v) Im Anschluss an das Pilotprojekt Santé Jeunesse (1992 bis 1995) schrieb das BAG in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) für die Jahre 1997 bis 2002 das Rahmenprogramm "Schulen und Gesundheit" aus. Das laufende Rahmenprogramm umfasste im März 1999 16 Projekte in allen Landesteilen. Das BAG investierte insgesamt vier Millionen Franken in die Entwicklung von bedarfsorientierten, adressatenbezogenen Projekten zur Verbesserung der Gesundheitserziehung und -förderung an den Schulen. Das Rahmenprogramm "Schulen und

³⁷⁷ Art. 19 des Bundesgesetz über die Krankenversicherung.

³⁷⁸ Bewegung und Sport, deren Bedeutung für die Gesundheit und Entwicklung von Kindern und Jugendlichen sowohl inner- als auch ausserhalb des Turnunterrichts immer deutlicher wird, sind hierbei in einem Projekt vertreten. Im weiteren wird zurzeit auch ein Projekt zur Entwicklung und Umsetzung einer bewegungsorientierten Gesundheitsförderung in der Schule durch den Schweizerischen Verband für Sport in der Schule (SVSS) mit Unterstützung durch die Schweizerische Stiftung für Gesundheitsförderung vorbereitet.

³⁷⁹ Vgl. dazu BGE 118 Ia 427.

Gesundheit" beabsichtigt, die Anstrengungen der Schule als Lern- und Erfahrungsort gesundheitsfördernder Anliegen nach Kräften zu unterstützen. Die Projekte können folgende Themen aufgreifen: Schulklima, psychisches, soziales und physisches Wohlbefinden, Prävention von Suchtmittelabhängigkeiten, Sexualerziehung, Prävention von Gewalt an Schulen, Prävention von Kindesmisshandlung und sexueller Ausbeutung, Umwelteinwirkungen auf die menschliche Gesundheit, Vorbeugen von Schulversagen, Ausbildungsabbruch.

vi) Im Jahre 1992 haben die WHO, der Europarat und die EU das Gemeinschaftsprojekt "Europäisches Netzwerk gesundheitsfördernder Schulen" lanciert. Seit 1993 nimmt auch die Schweiz – neben 37 anderen Ländern – daran teil. Dem Netzwerk gehörten im März 1999 rund 73 Schulen an (41 in der deutschen Schweiz, 30 in der französischen Schweiz und 2 im Tessin) und es zählte insgesamt 21.200 Schülerinnen und Schüler, 1.120 Klassen und 2.430 Lehrkräfte. Eine ganze Reihe von Schulen planen, demnächst dem Netzwerk beizutreten.

vii) Es seien an dieser Stelle noch die zahlreichen Schriften und Weiterbildungsmöglichkeiten auf dem Gebiet der Gesundheitsförderung erwähnt, die dem Lehrkörper in den Kantonen, zwischen den Kantonen und auf Bundesebene angeboten werden.

b) Kinderärztinnen und -ärzte

410. In der Schweiz gab es im Jahr 1997 605 auf dem Gebiet "Kinder- und Jugendmedizin" spezialisierte Kinderärzte und -ärztinnen mit dem Facharztstitel (FMH). Daneben waren im gleichen Jahr 265 Kinder- und Jugendpsychiaterinnen und -psychotherapeuten und 25 spezialisierte Kinderchirurginnen und -chirurgen eingetragen³⁸⁰.

c) Impfung der Kinder

411. Es gibt keine Zahlen über alle in der Schweiz durchgeführten Impfungen. Zwei 1991 und 1998 bei 400 Kindern in der ganzen Schweiz durchgeführte Umfragen haben gezeigt, dass 92-95% der Kinder zwischen 27 und 36 Monaten mindestens dreimal gegen Diphtherie, Wundstarrkrampf und Kinderlähmung geimpft worden sind und 88-89% gegen Keuchhusten. 1998 wurden 77% mindestens dreimal gegen Haemophilus influenzae (Meningitis, Epiglottis) geimpft. 1987 wurde eine Impfkampagne gegen Masern, Mumps und Röteln (ROR) gestartet, und 79-82% der Kinder sind gegen diese Krankheiten geimpft. Seit 1998 empfiehlt das Bundesamt für Gesundheit eine generelle Impfung der Jugendlichen zwischen 11 und 15 Jahren gegen Hepatitis B. Alle Kantone führen diesbezüglich Impfkampagnen durch.

d) Kinder und Krankenhäuser

412. Der Schweizerische Verband "Kind und Spital"³⁸¹ ist Mitglied des internationalen Dachverbands "European Association for Children in Hospital". Zur Zeit gibt es 4 regionale Gruppen – in jeder sind mehrere Kantone vertreten – und in sieben anderen Kantonen sind Kontaktadressen erhältlich. Die Aktivitäten des Verbandes umfassen neben der Unterstützung und Begleitung der Eltern vor allem folgende Bereiche:

³⁸⁰ Quelle: Mitglieder-Statistik 1997 der Verbindung der Schweizer Ärzte FMH.

³⁸¹ Schweizerischer Verband Kind und Spital.

- Vorbereitung der Kinder auf einen Spitalaufenthalt: Der Verband unterstützt Initiativen von Lehrkräften, die dieses Thema auf spielerische Weise in ihren Unterricht einbauen. Er organisiert auch Spitalbesuche mit Eltern und deren Kindern;
- Informations- und Beratungsaufgaben;
- Der Verband setzt sich dafür ein, dass das Spital für die Kinder ein Ort ist, an dem sie sich wohl fühlen: Dies geht von der Einrichtung des Zimmers bis zur Vertretung der Kinder, wenn es darum geht, sich zur Qualität des Spitals zu äussern.

3. Sterblichkeit bei Kindern und Jugendlichen in der Schweiz

413. Die Kindersterblichkeitsrate ist in der Schweiz sehr niedrig. Sie zeichnet sich durch einen starken Rückgang aus. Gab es 1986 noch 6.2 Sterbefälle auf 1000 Lebendgeburten, so waren es 1992 nur noch 5.8 und 1997 4.7. Die meisten Sterbefälle ereignen sich in der ersten Lebenswoche oder sogar während der ersten 24 Stunden; sie sind grösstenteils auf Schwierigkeiten kurz vor und nach der Geburt zurückzuführen. Geburtsfehler und der plötzliche Kindstod sind die anderen hauptsächlichen Todesursachen, sowohl während des ersten Monats als auch während des ersten Lebensjahres des Kindes.

414. Die Bedeutung des Geburtsgewichts für die Überlebenschancen eines Neugeborenen ist seit langem bekannt. Das Durchschnittsgewicht beträgt für die Gesamtheit der Geburten 3.322 g. Das durchschnittliche Geburtsgewicht der totgeborenen und während ihres ersten Lebensjahres verstorbenen Kinder ist in den 80er und 90er Jahren stabil geblieben. 5.4% dieser Kinder wiegen weniger als 2.500 g und 0.8% der Kinder weniger als 1.500 g. Aufgrund von Hormonbehandlungen, denen sich Paare unterziehen, die Schwierigkeiten haben, ein Kind zu empfangen, ist die Zahl der Mehrfachgeburten beträchtlich gestiegen. d.h. von 1986 bis 1992 um 29% ³⁸².

415. Die Sterblichkeitsrate zwischen 1 und 14 Jahren ist bedeutend niedriger als im ersten Lebensjahr, sie gehört zu den tiefsten in Europa. Verletzungen sind die häufigste Todesursache, seien es Unfälle zu Hause (vor allem zwischen 1 und 4 Jahren) oder Verkehrsunfälle (zwischen 4 und 14 Jahren). Angeborene Anomalitäten und bösartige Tumore sind die anderen Hauptursachen für diese Kindersterblichkeit.

416. Während die Sterblichkeit bei Kindern deutlich zurückgegangen ist, verzeichnet sie bei Jugendlichen zwischen 15 und 19 Jahren nur einen schwachen Rückgang. In diesem Altersabschnitt sind drei Viertel der Sterbefälle auf einen gewaltsamen Tod zurückzuführen: Verkehrs- oder Freizeitunfälle sind die häufigste Todesursache, gefolgt von Suizid. Die Schweiz weist die höchste Suizidrate unter Jugendlichen in Europa auf, auch wenn diese seit 1980 zurückgegangen ist. Die Suizidrate ist bei Jungen viermal höher als bei Mädchen.

417. Um dem Suizidproblem zu begegnen, haben der Verband der Schweizer Ärztinnen und Ärzte (FMH) und das Bundesamt für Gesundheit 1992 und 1995 eine Broschüre mit dem Titel "Krise und Suizid" veröffentlicht. Sie ist für Allgemeinpraktizierende bestimmt und soll diesen helfen, Krisensituationen, die zum Suizid führen könnten, zu erkennen und angemessen darauf zu reagieren. Im Kanton Genf ist im Oktober 1996 ein Programm für die

³⁸² Vgl. dazu: Bundesamt für Statistik, *Sterblichkeit und Kindersterblichkeit in der Schweiz von 1986 bis 1992*, Bern 1998.

Suizidprävention bei Jugendlichen geschaffen worden. In der Schweiz ist dies das einzige Programm, das im Rahmen eines Universitätsspitals durchgeführt wird. Die Konsultationen sind immer freiwillig und bei der Behandlung wird auch das nähere Umfeld der Patientinnen oder Patienten miteinbezogen. Vereinigungen wie die "Dargebotene Hand" sind in der Schweiz in der Suizidprävention ebenfalls sehr aktiv; so organisiert die "Dargebotene Hand" einen telefonischen Bereitschaftsdienst, um Personen in Krisensituationen zu helfen.

418. Die Schweizerische Beratungsstelle für Unfallverhütung organisiert zahlreiche Programme, die verschiedene Arten von Unfällen (Freizeit, Sport, Verkehr, Haus, Garten, usw.) verhüten sollen. Dies geschieht auf vielfache Weise, sei es mit Broschüren, die an Eltern, Kinder und Jugendliche verteilt werden, mit Schulbesuchen, audio-visuellem Material, mit Spielen für die Kinder, die diese auf mögliche Gefahren aufmerksam machen sollen, usw.

419. *Sterberate bei Jungen nach hauptsächlichsten Todesursachen und Alter zusammengestellt für das Jahr 1995 (Sterberate auf 100'000 Personen):*

	0 Jahre	1-4 Jahre	5-9 Jahre	10-14 Jahre	15-19 Jahre
Alle Todesursachen	5,6	36,5	16,9	22,2	81,4
Kreislauf	0,1	0,6	0,5	0,5	2,9
Atemwege	-	1,1	-	0,5	1,5
Infektionskrankheiten	0,1	2,3	1,9	0,5	1
Aids	-	1,7	0,9	0,5	0,5
Tumore alle Arten	-	2,3	3,3	4,8	6,4
Geburtsfehler	1,8	5,1	1,9	2,4	3,4
Pränatale Todesursachen	2,1	-	-	0,5	0,5
Unfälle und Traumata	0,1	16,5	7	9,6	49,1
Unfälle alle Arten	0,1	14,8	7	8,2	31,4
Verkehrsunfälle	-	3,4	3,3	1,9	15,2
Suizide	-	-	-	1	15,7

Für 0 Jahre: Sterberate auf 1000 Lebendgeburten.

420. *Sterberate bei Mädchen nach hauptsächlichsten Todesursachen und Alter zusammengestellt für das Jahr 1995 (Sterberate auf 100'000 Personen):*

	0 Jahre	1-4 Jahre	5-9 Jahre	10-14 Jahre	15-19 Jahre
Alle Todesursachen	4,4	18,6	13,3	11,2	33,5
Kreislauf	0,1	1,2	0,5	1	1,5
Atemwege	-	0,6	0,5	-	0,5
Infektionskrankheiten	0,1	3	2	-	0,5
Aids	-	0,6	1,5	-	-
Tumore alle Arten	0,1	2,4	1	4,1	2,6
Geburtsfehler	1,4	1,2	-	0,5	2,1
Pränatale Todesursachen	2	-	-	-	-
Unfälle und Traumata	0,1	4,2	5,9	2	18
Unfälle alle Arten	0,1	4,2	5,9	1,5	10,3
Verkehrsunfälle	-	1,8	3	1,5	5,2
Suizide	-	-	-	0	7,2

Für 0 Jahre: Sterberate auf 1000 Lebendgeburten.

4. Sterblichkeit bei Müttern, Betreuung vor- und nach der Geburt³⁸³

421. Einleitend ist festzuhalten, dass in der Schweiz die Betreuung von schwangeren Frauen und von Frauen nach der Entbindung im KVG geregelt ist. Die eigentlichen Mutterschaftsleistungen umfassen die von einem Arzt oder einer Ärztin oder einer Hebamme durchgeführten oder von einem Arzt oder einer Ärztin verschriebenen Kontrolluntersuchungen während und nach der Schwangerschaft, den Beitrag an einen von einer Hebamme durchgeführten allgemeinen Geburtsvorbereitungskurs, die Geburt zu Hause, in einem Spital oder in einer Einrichtung der teilstationären Krankenpflege sowie die Geburtshilfe durch einen Arzt, eine Ärztin oder eine Hebamme und die notwendige Stillberatung. Für die Mutterschaftsleistungen kann keine Kostenbeteiligung verlangt werden.

422. Die Sterberate bei Müttern ist in der Schweiz sehr niedrig; sie schwankt aber von Jahr zu Jahr, da sie auf der Anzahl der Lebendgeburten beruht. Die Sterberate bei Müttern steigt insbesondere mit dem Alter und ist höher bei Frauen aus ländlichen Gebieten.

423. *Sterberate bei Müttern auf 100.000 Lebendgeburten:*

1990	5,96
1991	1.16
1992	4,6
1993	5,97
1994	3,62
1995	8,52

424. Die Anzahl von perinatalen Untersuchungen beträgt 4,5 für Frauen von 15 bis 34 Jahren und 2,9 für Frauen von 35 bis 49 Jahren. Dies ergibt einen Durchschnitt von 4,1 Untersuchungen für alle Frauen von 15 bis 49 Jahren. Die Anzahl der Konsultationen ist also relativ niedrig. 99% der Geburten finden im Krankenhaus oder in einer Klinik statt.

425. Laut einer Umfrage von 1994 beträgt die Kaiserschnitttrate in der Schweiz insgesamt 16%. Eine niedrigere Rate (10 bis 14%) war bei Müttern von weniger als 30 Jahren zu beobachten, bei Frauen über 35 Jahren betrug die Kaiserschnitttrate hingegen fast 22%. Man hat ebenfalls festgestellt, dass es je nach der sozialen Herkunft der Mutter bedeutende Unterschiede in der Häufigkeit der Kaiserschnitte gibt: je bescheidener die soziale Herkunft der Mutter war, umso niedriger war auch die Kaiserschnitttrate.

426. 1997 betrug das Durchschnittsalter der Mutter bei der Geburt des ersten Kindes 28.3 Jahre. 1990 lag es bei 27.6 Jahren.

5. Ernährung

a) Stillen durch die Mutter

427. Dank der Tatsache, dass man in den letzten Jahren der Bedeutung des Stillens für die Gesundheit des Säuglings mehr Beachtung geschenkt hat und dass die Mütter besser auf das Stillen vorbereitet werden, hat die Anzahl der stillenden Mütter seit 1979 wieder zugenommen. Nach der Geburt beginnen 92% der Frauen in der Schweiz mit Stillen, nach

³⁸³ "Daten für Taten": Bericht über die Gesundheit der Frauen in der Schweiz, SNF, Bern 1996.

drei Monaten sind es noch drei Viertel (62% von diesen stillen ausschliesslich). Nach sechs Monaten stillen noch 41% der Frauen, davon 11% ausschliesslich. Es sei noch darauf hingewiesen, dass sich seit 1992 eine Arbeitsgruppe des schweizerischen UNICEF-Komitees in der Schweiz um die Förderung des Stillens und die Umsetzung einer Initiative der UNICEF und der Weltgesundheitsorganisation (WHO) für babyfreundliche Spitäler bemüht.

b) Ernährung bei den Jugendlichen

428. Die Pubertät ist manchmal von einer ganzen Reihe von psychosozialen Problemen geprägt, die sich in depressiven Störungen, Bulimie oder Anorexie äussern und mit den besonderen Problemen dieses Lebensabschnittes (biologische Veränderungen, Ablösung von den Eltern, Zukunftsängste) zusammenhängen können. Gemäss dem 4. Schweizer Ernährungsbericht vom Mai 1998, weist ein Teil der Jugendlichen Zeichen einer qualitativen und quantitativen Fehlernährung auf. Aus neueren wissenschaftlichen Daten geht hervor, dass 8% der jungen Mädchen zwischen 14 und 19 Jahren sowie 2% der Jungen derselben Altersklasse ein anormales Ernährungsverhalten aufweisen. Von der Anorexie als solche ist eine von 100, von der Bulimie eine von 33 Frauen betroffen.

429. Im Rahmen des Schweizerischen Netzwerks gesundheitsfördernder Schulen sind Massnahmen ergriffen worden, die die Jugendlichen motivieren sollen, sich gesund zu ernähren. Aktionen finden auch auf kantonaler Ebene statt. Gestützt auf den 4. Schweizer Ernährungsbericht wird zurzeit ein Konzept einer Ernährungspolitik erarbeitet.

6. Sexuelle Gesundheit

430. Das Beratungsangebot im Bereich "sexuelle Gesundheit" wird zusätzlich zur Tätigkeit der Ärztinnen und Ärzte grösstenteils von den Beratungsstellen für Familienplanung und den kantonalen Aids-Beratungen übernommen. Zudem erfolgt in den Schulen im allgemeinen ein Aufklärungsunterricht. Die Mehrheit der Jugendlichen hat also Zugang zu Informationen auf diesem Gebiet.

a) Sexuelle Aufklärung und Erziehung

431. In allen Kantonen werden die Kinder während der obligatorischen Schulzeit sexuell aufgeklärt. Der Aufklärungsunterricht kann altersgemäss und situationsbezogen auf allen Stufen der Volksschule erfolgen; der Schwerpunkt liegt jedoch auf der Sekundarstufe I.

432. In der deutschen Schweiz wird dieser Unterricht vorwiegend von den Klassen- oder Fachlehrkräften beider Geschlechter erteilt. Oft haben diese Lehrer und Lehrerinnen Zusatzausbildungen oder Weiterbildungskurse besucht; nach Bedarf ziehen sie auch externe Fachleute bei (Ärzte und Ärztinnen, Familienplanungsstellen). In der französischen Schweiz sind es eher Fachdienste, welche die sexuelle Aufklärung nach einem festgelegten Programm erteilen³⁸⁴.

³⁸⁴ Im Kanton Genf besucht der *Service de santé de la jeunesse* alle 4. und 6. Primarklassen (je 3 Stunden pro Jahr) sowie die 8. Kl. der Oberstufe (4 Stunden pro Jahr) und die 2. Klasse der nachobligatorischen Schulen (2 Stunden pro Jahr); dieser Dienst zählt 20 Frauen und 4 Männer mit einer Ausbildung in Medizin, Krankenpflege, Psychologie oder Pädagogik. Im Kanton Neuenburg behandelt der Schularzt oder die Schulärztin oder eine andere Fachperson Fragen der sexuellen Aufklärung in der 5., in der 7. und in der 9. Klasse. Der Kanton Waadt hat den Auftrag der sexuellen Aufklärung für alle Schulen des Kantons der Vereinigung "Pro Familia" übertragen. Im Kanton Wallis stellen die 7 Familienplanungsstellen Themen der Gesundheitserziehung und der sexuellen Aufklärung in allen 1. Klassen der Oberstufe vor.

b) Verhütung unerwünschter Schwangerschaften

433. Das Thema der Schwangerschaftsverhütung wird im Rahmen des schulischen Aufklärungsunterrichtes und der weit verbreiteten AIDS-Kampagnen (vgl. weiter unten) behandelt.

434. Alle Kantone kennen Beratungsstellen für Fragen im Bereich von Sexualität, Schwangerschaft, Ehe und Familie³⁸⁵. Diese Stellen stehen allen Jugendlichen offen und informieren öffentlich, in Schulen, Jugendhäusern, Heimen, Vereinen usw.³⁸⁶.

435. Schwangere Minderjährige können sich übrigens für Beratung, Betreuung und materielle Hilfe jederzeit an die Sozialdienste der Gemeinden, Regionen und Bezirke oder auch an die Vormundschaftsbehörden wenden. In mehreren Kantonen finden minderjährige Mütter Aufnahme und Betreuung in speziell dafür eingerichteten Heimen, so in den Kantonen Obwalden, Bern und Tessin.

436. Oft bieten auch private Organisationen in diesem Bereich ihre Dienste an: z.B. die Ehe-, Familien- und Sexualberatungsstelle Glarus, die Pro Familia im Kanton Waadt, SOS Futures Mères in verschiedenen Kantonen der französischen Schweiz, der Verein Mütterhilfe im Kanton Zürich u.a.m.

437. Zahlenmässig sind Schwangerschaften Minderjähriger heute kein schwerwiegendes soziales Problem mehr, so dass oft keine genauen statistischen Angaben vorliegen. Für Zug, Schaffhausen und Appenzell-Ausserrhoden sind es einige wenige Einzelfälle; Thurgau, Uri, Schwyz erwähnen 1 – 2 Fälle pro Jahr; Freiburg, Neuenburg und Glarus verzeichnen 3 – 5 Fälle jährlich; Aargau zählte 1998 20 Fälle; Genf meldet für 1996 22 Mütter, die 18 Jahre alt oder jünger waren; Zürich kann lediglich die Anzahl der Mütter unter 20 Jahren angeben (ca. 200 pro Jahr; 206 Fälle im Jahr 1997); in Solothurn waren 1998 45 Mütter zwischen 15 und 19 Jahre alt, 20 davon waren Schweizerinnen und 25 Ausländerinnen.

438. Verhütungsmittel sind leicht erhältlich und werden in der Schweiz vergleichsweise oft verwendet. Von Frauen unter 20 Jahren werden als Verhütungsmittel am häufigsten das Präservativ (77%), gefolgt von der Pille (67%) genannt. Es ist indessen besorgniserregend, dass 1996 die am dritthäufigsten von Frauen unter 20 Jahren verwendete Verhütungsmethode der Koitus Interruptus (19%) war. Weniger oft genannt werden die Verhütungsmethode nach Knaus-Ogino (11%) und Spermizide (5%). Nur 15% der 15jährigen sexuell aktiven Frauen, die eine Lehre machen, wenden ein Verhütungsmittel an, bei den Schülerinnen desselben Alters sind es 100%³⁸⁷.

439. Es gibt zudem Gruppen von Jugendlichen, die besser informiert werden sollten, insbesondere die Immigrantinnen. Das Bundesamt für Gesundheit, in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Vereinigung für Familienplanung und Sexualerziehung (SVFS), hat im Juni 1999 ein Informationsprogramm für Immigranten gestartet, bei dem es sich um einen "Guide

³⁸⁵ Diese können auch überkantonale funktionieren, wie z.B. für Luzern, Obwalden und Nidwalden gemeinsam. In manchen Kantonen werden diese Stellen dezentral geführt: der Tessin hat 4 Schwangerschaftsberatungsstellen, Zürich 10 Stellen, Solothurn 4 Stellen, St. Gallen 2 Stellen, Wallis 7 Stellen usw.

³⁸⁶ In Basel-Stadt und Genf können junge Frauen zudem unkompliziert und unentgeltlich bzw. vergünstigt frauenärztliche Sprechstunden aufsuchen.

³⁸⁷ "Daten für Taten": Bericht über die Gesundheit der Frauen in der Schweiz, SNF, Bern 1996, S. 34 ff.

des ressources en santé sexuelle et reproductive à l'usage des femmes migrantes vivant en Suisse" handelt.

7. Aids-Bekämpfung

a) Zahlen

440. Ende 1997 kamen auf 100.000 Einwohner 86,4 Aids-Fälle. Die Zahl der Aids-Fälle ist in der Schweiz indessen seit Anfang der 90er Jahre leicht zurückgegangen. Seit 1995 ist die jährliche Zahl neuer Fälle von Aids deutlich gesunken. Während 1994 die Höchstzahl der Aids-Fälle mit etwa 700 Neuerkrankungen erreicht wurde, betrug sie 1997 nur noch 390.

441. Zwischen 1983 und 1997 wurden dem Bundesamt für Gesundheit 6.097 Aids-Fälle gemeldet; 4.690 der Patienten sind inzwischen gestorben. Die Zahl der Neuansteckungen nimmt ab, eine Tendenz, die vor allem bei Drogenabhängigen und bei Männern mit gleichgeschlechtlichen sexuellen Kontakten beobachtet werden kann. Die Zahl der seit dem Beginn der Epidemie infizierten Personen beträgt nach Schätzungen zwischen 15'000 und 25'000 (inklusive der 5000 verstorbenen Personen).

442. Bis Ende 1997 waren 1.4% (83) der gemeldeten Aids-Fälle Kinder unter 10 Jahren und 0.3% (17) Jugendliche von 10 bis 19 Jahren. Von 20.000 gemeldeten positiven Tests waren bis Ende 1997 2,5% Kinder unter 10 Jahren und 2% Jugendliche von 10 bis 19 Jahren. Bei den aidskranken oder HIV-positiven Kindern und Jugendlichen sind beide Geschlechter gleichermassen betroffen. Die aktuellen Zahlen lassen keine Schlüsse über eine Zu- oder Abnahme der Fälle von aidskranken und HIV-positiven Kinder in der Zukunft zu.

b) Prävention und Hilfe

443. Seit dem Erscheinen des HIV-Virus und dem Beginn der Aids-Epidemie sind in der ganzen Welt Präventionskampagnen gestartet worden. Die in der Schweiz angewandte Strategie stützt sich vor allem auf drei Punkte: Verhütung neuer Ansteckungen, Linderung der negativen Folgen der Epidemie und Förderung der Solidarität.

444. Die Aids-Prävention findet auf drei Interventions- und Aktionsstufen statt. Die erste Stufe betrifft die Gesamtheit der Bevölkerung; es geht hier um die "STOP AIDS"-Kampagne. Die zweite Stufe betrifft Informations- und Präventionskampagnen, die sich an stark gefährdete Personengruppen (z.B. Homosexuelle, hetero- und bisexuelle Männer, Drogenabhängige, Prostituierte) richten. Die dritte Interventionsstufe richtet sich an Einzelpersonen, auf dem Umweg über Ärztinnen und Ärzte, Sozialarbeitende und verschiedene Organisationen.

445. Für die Aids-Prävention in den Schulen ist in allen Kantonen eine rechtliche Grundlage geschaffen worden, die einen Sexualunterricht und Aids-Prävention in den Klassen ermöglicht. Mit mehr oder weniger Erfolg haben viele Kantone diese Themen zur Zeit in ihr Unterrichtsprogramm aufgenommen. Seit 1996 bietet das Schweizerische Netzwerk gesundheitsfördernder Schulen ein Aktionsprogramm für Aids an.

446. Von den Präventionsprogrammen für Jugendliche sind vor allem zwei Programme erwähnenswert:

- "Funtasy project" – ein Partnerschaftsprojekt, das die STOP AIDS-Kampagne ergänzen

soll. Das Ziel dieses Projekts ist es, Jugendliche aus allen Landesteilen in ihrer Freizeit und gemäss ihren Bedürfnissen zum Nachdenken über HIV/Aids anzuregen. Das Thema HIV/Aids soll auch mit anderen Themenkreisen verknüpft werden: Sexualität, Abhängigkeit, Gewalt usw. Die erwachsenen Ansprechpersonen sollen die Jugendlichen in diesem Prozess motivieren, begleiten und unterstützen.

- Das Aktionsprogramm für Jugendliche "Close to risk"³⁸⁸: Interventionsprojekte in den Bereichen Aids-Vorbeugung im speziellen und Gesundheitsförderung im allgemeinen für Jugendliche "close to risk" sollen gefördert, finanziert und begleitet werden.

447. Ausserdem unternehmen die Schulen systematisch Bemühungen, um Aids vorzubeugen. In alle Kantonen erhalten die Schulkinder der Volks- und der weiterführenden Schulen ihrem Alter angepasste Informationen über Aids. Das Thema wird nach Lehrplan im Lebenskunde- oder im Gesundheits- bzw. im Sexualekundeunterricht erörtert. Meist erfolgt diese Information im ersten Jahr der Sekundarstufe, wobei das Thema je nach den Umständen auch schon auf der Volksschulstufe angegangen werden kann. Aussenstehende Fachpersonen werden zu diesem Unterricht beigezogen. Einige Kantone arbeiten übrigens mit privaten Vereinigungen zusammen, welche in den Schulen Präventionsaktionen durchführen³⁸⁹.

448. Die Stiftung AIDS & KIND unterstützt Kinder, die mit dem HI-Virus infiziert sind oder deren Mütter oder Väter infiziert sind. Die Hilfe umfasst vor allem finanzielle Beiträge an eine ergänzende medizinische und/oder psychosoziale Betreuung von aidsbetroffenen Kindern, direkte finanzielle Unterstützung der Eltern, Organisation und Mitfinanzierung von Kur- oder Erholungsaufenthalten von erkrankten Kindern, Vermittlung von seelsorgerischer Betreuung, Vermittlung oder Mitfinanzierung von juristischem Beistand, beispielsweise bei der Bewältigung von Erziehungs-, Schul-, oder Wohnungsproblemen³⁹⁰.

c) HIV und Schwangerschaft

449. Dank der Verbindung einer antiretroviralen Therapie bei schwangeren, HIV-positiven Frauen und eines Kaiserschnittes bei der Geburt, kann die Übertragung des HIV-Virus von der Mutter auf das Kind stark herabgesetzt werden.

8. Das Verbot der Verstümmelung der weiblichen Geschlechtsorgane

450. In der schweizerischen Gesetzgebung sind alle Arten der Verstümmelung weiblicher Geschlechtsorgane (auch die leichteren Fälle) verboten. Diese werden gemäss dem Schweizerischem Strafrecht (Art. 122 StGB) als vorsätzliche schwere Körperverletzung betrachtet und sind ein Offizialdelikt, das mit maximal 10 Jahren Zuchthaus oder einer Gefängnisstrafe von 6 Monaten bis 5 Jahren bestraft werden kann.

451. Die Abschaffung der für Mädchen nachteiligen Verhaltensweisen und kulturellen Bräuche ist Teil der strategischen Zielsetzungen des Aktionsplanes der Schweiz hinsichtlich der Folgearbeiten zur vierten Weltfrauenkonferenz in Peking (Teil L, Das kleine Mädchen,

³⁸⁸ Als Jugendliche „close to risk“ kann man Jugendliche bezeichnen, die ein Risikoverhalten aufweisen, Jugendliche, die sich in einer Umgebung bewegen, in der HIV vermehrt auftritt, und die sich Risiken aussetzen, Jugendliche, die in Randgruppen und ausserhalb der Strukturen leben, und Jugendliche, die sozial benachteiligt sind.

³⁸⁹ Beispielsweise in Zug, Zürich, im Wallis und im Waadtland.

³⁹⁰ *Aids & Kind*, Schweiz. Stiftung für Direkthilfe an betroffene Kinder, Seefeldstrasse 219, 8008 Zürich.

strategische Zielsetzung II). Im Rahmen der Folgearbeiten zu dieser Konferenz soll in der Schweiz untersucht werden, ob Verstümmelungen praktiziert werden, und gegebenenfalls sind Gegenmassnahmen zu ergreifen.

452. Es sollte ausserdem noch hervorgehoben werden, dass sich die Schweiz auf internationaler Ebene aktiv bemüht, Geschlechtsverstümmelungen bei Mädchen und Frauen zu unterbinden. Auf multilateraler Ebene unterstützt die Schweiz Massnahmen zugunsten der Abschaffung solcher Bräuche, und sie zeigt einen beständigen Einsatz sowohl hinsichtlich der internationalen Debatten als auch gegenüber den internationalen Organisationen, die sich für die Bekämpfung einsetzen (UNICEF, UNFPA, UNIFEM, WHO). In der bilateralen Zusammenarbeit wird das heikle Thema im grösseren Kontext des politischen Dialoges zur Sprache gebracht und in die bilateralen Programme zum Thema der reproduktiven Gesundheit, Bildung oder Förderung der Menschenrechte, vor allem in Afrika, integriert. Die Schweiz unterstützt Initiativen von örtlichen Organisationen, die über Sensibilisierungsmassnahmen und Informationen³⁹¹ auf die Abschaffung jener Bräuche (beispielsweise in Mali, Tansania und Niger) abzielen.

9. Gesundheit und Umwelt

453. Im Anschluss an die "UNO-Konferenz über Umwelt und Entwicklung" (UNCED), die 1992 in Rio stattfand³⁹², hat das Bundesamt für Gesundheit (BAG) in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) eine Arbeitsgruppe eingesetzt, in der Bundes-, Kantons- und Gemeindebehörden sowie NGOs vertreten sind. Im BAG ist ein Dienst für Gesundheit und Umwelt eingerichtet worden. Die Arbeitsgruppe hat 1997 einen Aktionsplan Umwelt und Gesundheit vorgestellt. Dieser Aktionsplan beschränkt sich auf die 3 Hauptbereiche Natur, Mobilität und Wohnen. Diese Bereiche üben einen ständigen Einfluss auf das Wohlbefinden der Bevölkerung aus. Der Aktionsplan dient als Grundlage für die Umsetzung konkreter Massnahmen.

454. Bei der Mobilität ist das Ziel eine Verminderung der negativen Auswirkungen der motorisierten Mobilität durch eine bedeutende Senkung des für Gesundheit und Umwelt schädlichen Schadstoffausstosses und die Erhöhung der nicht-motorisierten Mobilität von heute bis ins Jahr 2007. Diese Massnahmen sollten insbesondere die Häufigkeit von Atembeschwerden bei Kindern vermindern helfen.

10. Internationale Zusammenarbeit

455. Über die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) verfolgt die Schweiz eine Gesundheitspolitik, die den Gesundheitszustand aller hilfsbedürftigen Bevölkerungsgruppen verbessern soll. Sie ist Mitglied der Weltgesundheitsorganisation (WHO); 1998 hat sie einen Beitrag von ca. 4'900'000 US-Dollar an die WHO geleistet, dazu kommt noch ein Beitrag an das Internationale Krebsforschungszentrum (IARC) von ca.

³⁹¹ Die Erfahrung lehrt, dass die besten Ergebnisse aufgrund von Aktionen, die Verantwortliche vor Ort ausführen, erzielt werden.

³⁹² Die am Weltgipfel von Rio angenommene "Agenda 21" enthält ein dem Gesundheitsschutz und der Gesundheitsförderung gewidmetes Kapitel. Die UNO hat die WHO mit der Verwirklichung dieser Ziele beauftragt. Die europäischen Mitgliedstaaten der WHO wurden aufgefordert, bis 1997 ihren eigenen nationalen Aktionsplan zu erstellen.

900'000 US-Dollar. Im Rahmen der Sonderprogramme der WHO unterstützt die Schweiz das Programm "Child Health Development", das mit einer Million Schweizer Franken jährlich gegen die tödlichsten Kleinkinderkrankheiten, Durchfall und Atemwegkrankungen, kämpft, wobei mit der Hälfte dieses Geldes speziell die Initiative "Integrated Management of the Sick Child" unterstützt wird.

456. Mit ihrem Beitrag an die UNICEF hilft die Schweiz, die Lage der Kinder in Entwicklungsländern stark zu verbessern. Im Jahre 1998 belief dieser Beitrag sich auf 17 Millionen Schweizer Franken. Die Schweiz nimmt auch am UNICEF-Programm zur Verbesserung der Lebensbedingungen der kleinen Mädchen in Pakistan teil.

457. Ferner hat die Schweiz 1998 mit einem Beitrag von 2,2 Millionen Franken zu den Aktionen der UNO zur Aids-Bekämpfung beigetragen.

458. Angesichts der Notwendigkeit, sich noch vermehrt für das Wohl der Kinder einzusetzen, haben die Schweiz und verschiedene Hilfsorganisationen eine Arbeitsgruppe gebildet, die vor allem die zahlreichen Probleme der Kinder aus den Ländern des Südens untersuchen soll. Anfang Juni 1997 kam eine gemeinsame Veröffentlichung mit dem Titel "Kinder der Welt: Die Zukunft beginnt jetzt" (Enfants dans le monde: Le futur commence maintenant) heraus.

C. Soziale Sicherheit und Kinderbetreuungsdienste (Art. 26 und 18 Abs. 3 KK)

1. Die neun Zweige der sozialen Sicherheit

459. Die verschiedenen Bereiche der schweizerischen Sozialversicherungen decken die neun Zweige der sozialen Sicherheit im Sinne des internationalen Rechts ab: medizinische Pflege, Entschädigungen bei Krankheit, Arbeitslosenentschädigungen, Altersrenten, Renten bei Berufsunfällen und Berufskrankheiten, Familienzulagen, Renten für Invalide und Hinterlassene. Die Mutterschaftsleistungen werden zur Zeit gemäss Krankenversicherungsgesetz (KVG) gewährt. Im weiteren sehen verschiedene Gesamtarbeitsverträge und Beamtenengesetze der Kantone und des Bundes eine Lohnfortzahlungspflicht vor. Das Projekt für eine eidgenössischen Mutterschaftsversicherung vom 18. Dezember 1998 mit direkten finanziellen Zuschüssen ist in der Volksabstimmung vom 13. Juni 1999 abgelehnt worden.

460. Kinder sind obligatorisch bei einer Krankenkasse versichert. Dies ist eine individuelle Versicherung, die die ganze Bevölkerung abdeckt und die durch das Eidgenössische Krankenversicherungsgesetz (KVG) geregelt wird³⁹³.

461. Die Taggeldversicherung bei Krankheit ist auf Bundesebene fakultativ; sie untersteht ebenfalls dem KVG. Jedermann, der in der Schweiz wohnhaft ist oder hier einer Erwerbstätigkeit nachgeht und über 15 Jahre alt ist, aber unter 65, kann eine Taggeldversicherung für den Fall von Krankheit und/oder Mutterschaft abschliessen.

³⁹³ Vgl. Kommentar zu Art. 24 KK.

462. Die Arbeitslosenversicherung ist obligatorisch, sobald jemand eine Erwerbstätigkeit ausübt.

463. Die Unfall- und Krankenversicherung deckt obligatorisch alle in der Schweiz beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ab, einschliesslich Heimarbeitende, Lehrlinge, Praktikantinnen, Volontäre und Personen, die in einer Berufsschule oder geschützten Werkstatt arbeiten.

464. Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenrenten werden in der Schweiz im Rahmen verschiedener Bundesgesetze gewährt, die ein Vorsorgesystem mit drei Säulen bilden. Eine Grundversicherung, welche die gesamte Bevölkerung abdeckt, bildet die erste Säule; die berufliche Vorsorge, die nur für Arbeitnehmende gilt, ist die zweite; und die private Selbstvorsorge die dritte. Kinder werden durch die Grundversicherung abgedeckt³⁹⁴, aber nur Lohnempfänger, die älter sind als 17 Jahre und die von einem einzigen Arbeitgeber einen Jahreslohn von mehr als 24'120 Franken erhalten, unterliegen der beruflichen Vorsorge.

465. Die Familienzulagen unterliegen in der Schweiz der eidgenössischen Regelung für Familienzulagen in der Landwirtschaft und 26 unterschiedlichen kantonalen Regelungen (vgl. Erläuterungen weiter unten). Durch die eidgenössische Regelung werden landwirtschaftliche Arbeitnehmende und selbständige Landwirte, deren jährliches Einkommen CHF 30'000 nicht überschreitet (diese Einkommensgrenze wird mit jedem unterhaltspflichtigen Kind um CHF 5'000 erhöht), unterstützt, während im Rahmen der kantonalen Regelungen für Familienzulagen alle nicht in der Landwirtschaft tätigen Lohnempfänger unterstützt werden. In einigen Kantonen werden auch Kinderzulagen für nicht in der Landwirtschaft tätige Selbständigerwerbende oder für Personen, die keine Erwerbstätigkeit ausüben, gewährt, wenn deren Einkommen gewisse Grenzen nicht überschreitet. Mehrere kantonale Regelungen gewähren landwirtschaftlichen Angestellten und selbständigen Landwirten Familienzulagen, welche die vom Bund ausbezahlten ergänzen.

2. Leistungen der Sozialversicherungen

466. Kinder sind Teil des Sozialversicherungssystems und haben gegebenenfalls Anspruch auf spezielle Leistungen. Diese Leistungen sind entweder direkt für das Kind bestimmt und sollen den Verlust der familiären Unterstützung ausgleichen (Waisenrenten), oder sie werden aufgrund der bestehenden Unterhaltskosten ausgerichtet (Kinderrenten, die Invaliden- oder Altersrenten und Familienzulagen ergänzen).

467. Die Grundleistungen der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) sehen Kinder- und Waisenrenten vor. Personen, die eine AHV-Rente beziehen, haben Anspruch auf eine Rente für jedes Kind, das beim Tod dieser Personen Anrecht auf eine Waisenrente hätte. Kinder, deren Vater oder Mutter verstorben ist, haben Anrecht auf eine Waisenrente. Beim Tod beider Elternteile haben sie Anrecht auf zwei Waisenrenten. Findelkinder haben ebenfalls Anrecht auf eine Waisenrente. Pflegekinder haben beim Tod der Pflegeeltern Anrecht auf eine Waisenrente, wenn diese unentgeltlich und dauerhaft für den Unterhalt und die Erziehung des Kindes aufgekommen sind. Das Anrecht auf eine Waisenrente erlischt mit dem vollendeten 18. Lebensjahr (bei Ausbildung mit dem vollendeten 25. Lebensjahr) oder mit dem Tod der Waise.

³⁹⁴ Vgl. Kommentar zu Art. 23 KK.

468. Die Grundleistungen der Invalidenversicherung (IV) sehen vor, dass alle Personen mit Anrecht auf eine Invalidenrente eine Rente für jedes Kind beanspruchen können, das beim Tod dieser Personen Anrecht auf eine Waisenrente der AHV hätte.

469. Die minimale Kinder- und Waisenrente beträgt CHF 402 pro Monat, die Höchstrente CHF 804 pro Monat. Wenn ein Anrecht auf zwei Kinder- oder Waisenrenten besteht, darf der Gesamtbetrag der beiden Renten CHF 1'206 pro Monat nicht übersteigen (Stand vom 1.1.2000).

470. Im Rahmen der beruflichen Vorsorge haben die Bezüger einer Invalidenrente Anrecht auf eine Zusatzrente für jedes Kind, das bei deren Tod Anrecht auf eine Waisenrente hätte. Die Kinder des verstorbenen Versicherten haben Anrecht auf eine Waisenrente. Dasselbe gilt für Pflegekinder, wenn der Verstorbene für ihren Unterhalt aufkam. Das Anrecht auf eine Waisenrente erlischt mit dem Tod der Waise oder bei Vollendung des 18. Lebensjahres. Es besteht bis zum 25. Lebensjahr weiter, wenn die Waise eine Schule besucht, eine Lehre macht oder wenn die Waise, die zumindest zu 2/3 invalid ist, noch keiner Erwerbstätigkeit nachgehen kann.

471. Im Rahmen der Unfallversicherung haben die Kinder eines verstorbenen Versicherten Anrecht auf eine Waisenrente. Beim Verlust eines Elternteils, haben sie Anrecht auf eine Halbwasenrente; wenn beide Elternteile gestorben sind oder stirbt in der Folge der andere Elternteil oder bestand das Kindesverhältnis nur zum verstorbenen Versicherten, so haben sie ein Recht auf eine Vollwasenrente. Der Anspruch auf eine Waisenrente erlischt mit der Vollendung des 18. Lebensjahres oder beim Tod der Wasen oder mit dem Auskauf der Rente. Bei Kindern in einer Lehr- oder Schulausbildung besteht ein Rentenanspruch bis zum Abschluss der Ausbildung, höchstens aber bis zum vollendeten 25. Lebensjahr.

472. Die Halbwasenrente beträgt 15% des versicherten Verdienstes (maximal CHF 1'335 pro Monat) und die Vollwasenrente 25% des versicherten Verdienstes (maximal CHF 2'225 pro Monat) (Stand vom 1.1.2000).

473. Bei einem Anspruch auf Leistungen aus mehreren Versicherungszweigen existieren Bestimmungen, die eine Kumulation verhindern.

474. Die Familienzulagen in der Landwirtschaft werden vom ersten Kind an gewährt. Alle Kinder, für deren Unterhalt der Bezugsberechtigte aufkommt, geben Anrecht auf Zulagen (Kinder mit verheirateten oder mit unverheirateten Eltern, Adoptivkinder, Kinder des Ehepartners, Pflegekinder). Dasselbe gilt für Geschwister, für deren Unterhalt der Bezugsberechtigte in überwiegender Masse aufkommt. Im Rahmen der eidgenössischen Regelungen erhalten Arbeitende, die im gleichen Haushalt mit ihrem Ehepartner oder mit ihren Kindern leben, Arbeitende, die in Hausgemeinschaft mit ihrem Arbeitgeber leben und deren Ehepartner oder Kinder ihren eigenen Haushalt führen, zu dessen Kosten der Arbeitende beiträgt, und Arbeitende, die mit ihrem Ehepartner oder ihren Kindern in Hausgemeinschaft mit ihrem Arbeitgeber leben, auch Haushaltszulagen. Nur Lohnempfänger können Anspruch auf Haushaltszulagen erheben.

475. Die Kinderzulagen betragen im flacheren Gebiet CHF 160 pro Monat für die ersten beiden Kinder und CHF 165 pro Monat ab dem dritten Kind. Im Berggebiet betragen sie CHF 180 pro Monat für die ersten beiden Kinder und CHF 185 pro Monat ab dem dritten Kind. Die Haushaltszulage beträgt CHF 100 pro Monat (Stand 1.1.2000).

476. Die Zulagen werden bis zum vollendeten 16. Lebensjahr des Kindes ausbezahlt. Wenn das Kind eine Schule oder Universität besucht oder eine Lehre macht, werden sie bis zum vollendeten 25. Lebensjahr gewährt, und wenn das Kind aufgrund von Krankheit oder Behinderung seinen Lebensunterhalt nicht selbst verdienen kann, bis zum vollendeten 20. Lebensjahr.

477. Auf kantonaler Ebene werden die Familienzulagen vom ersten Kind an ausbezahlt. Ein Anspruch auf Zulagen besteht im allgemeinen für Kinder von verheirateten und unverheirateten Eltern sowie für Kinder des Ehepartners, Adoptivkinder und Pflegekinder. In einigen Gesetzen werden Geschwister, für deren Unterhalt der Lohnempfänger aufkommt, dessen eigenen Kindern gleichgestellt.

478. Die Zulagen für das erste Kind variieren je nach Kanton, von CHF 140 (Waadt) bis zu CHF 294 (Wallis) pro Monat. Vierzehn Kantone ersetzen die Kinderzulagen durch höhere Ausbildungszulagen für Lehrlinge, Studierende und Schülerinnen und Schüler unter 25 Jahren. Der monatliche Beitrag beträgt je nach Kanton zwischen CHF 165 (Appenzell-Ausserrhoden) und CHF 378 (Wallis). Einige Kantone kennen auch die Geburtszulage, die je nach Kanton zwischen CHF 600 (Solothurn) und CHF 1'500 (Freiburg, Waadt) pro Geburt beträgt. In fünf Kantonen werden ausserdem Pflegekindzulagen ausbezahlt (Zulagen an Familien, die ein minderjähriges Kind im Hinblick auf eine Adoption aufnehmen); diese Zulagen entsprechen den Geburtszulagen. Ein Kanton hat eine Zulage für Grossfamilien vom dritten Kind an eingeführt, und ein anderer sieht Haushaltszulagen für nicht in der Landwirtschaft tätige Lohnbezieher vor (Stand 1.1.2000).

479. Die Altersgrenze für das Recht auf Kinderzulagen beträgt grundsätzlich 16 Jahre. Im Falle von Berufsausbildung, von Krankheit oder Behinderung verbunden mit Erwerbsunfähigkeit wird sie auf 18, 20 oder 25 Jahre, je nach Kanton, angehoben.

480. Zurzeit finden auf Bundesebene Bestrebungen statt, die kantonalen Familienzulagen zu vereinheitlichen³⁹⁵.

3. Kinderbetreuungsdienste und -einrichtungen (Art. 18 Abs. 3 KK)

a) Kinderkrippen und Horte

481. In der Schweiz übersteigt die Nachfrage nach Kinderbetreuungsdiensten das Angebot. 1990/91 existierten 21'000 bis 24'000 Plätze für Kinder in Krippen und Horten. Diese Zahlen erscheinen lächerlich, wenn man bedenkt, dass es in der Schweiz ca. 550'000 Kinder im Vorschulalter, 608'000 Kinder im Alter von 7 bis 15 Jahren und 650'000 berufstätige Mütter mit Kindern unter 15 Jahren gibt. Nur ein Kind von 27 findet einen Platz in einer Krippe. Das bestehende Angebot deckt nicht einmal die Bedürfnisse der alleinerziehenden Mütter oder der Familien, in denen beide Elternteile aus wirtschaftlichen Gründen berufstätig sind. Die Verwandten beteiligen sich oft an der Kinderbetreuung, 1991 war dies in 42% der Familien mit einer vollzeitlich berufstätigen Mutter und in 52% der Familien mit einer teilzeitlich berufstätigen Mutter der Fall. Der einzige Kanton, der über ein gut organisiertes System von Kindergärten verfügt, ist der Kanton Tessin, wo Kinder ab dem dritten Lebensjahr ganztägig

³⁹⁵ Vgl. z.B. BBl 1999, 3220 ff. Vgl. dazu: "Der Neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Schlussbericht der vom Eidgenössischen Finanzdepartement und der Konferenz der Kantonsregierungen gemeinsam getragenen Projektorganisation", Bern/Solothurn, 31. März 1999.

betreut werden. Eine besonders grosse Nachfrage besteht für Säuglinge sowie für Kinder, die nur einen zeitlich beschränkten Platz finden müssen.

482. Die Aufnahmebedingungen sind in der Regel wenig reglementiert. Aufgrund des unzureichenden Betreuungsangebots (ausser im Kanton Tessin) werden die Aufnahmebedingungen in der Mehrzahl der Fälle vom Bedürfnis abhängig gemacht. Berufstätige Eltern erhalten in der Regel den Vorrang bei der Prüfung ihrer Unterlagen gibt man einer Mutter, die berufstätig und alleinerziehend ist, den Vorrang vor einer Familie, in der die Mutter nicht berufstätig ist und dies auch nicht werden will. Ein Kind kann auch auf Empfehlung eines Kinderarztes in eine Krippe aufgenommen werden, um so seine Sozialisation zu fördern, wenn es z.B. einen Entwicklungsrückstand aufweist. Die Aufnahmebedingungen richten sich also nach den Bedürfnissen. Nachdem die Eltern ihr Gesuch bei einer Krippe eingereicht haben, wird dieses mit Hinsicht auf Bedürfnis, Warteliste und freie Plätze geprüft.

483. Bei Betriebshorten und -krippen müssen die Eltern im Betrieb angestellt sein, es sei denn, es wären noch Plätze frei.

484. Die kantonalen Jugendämter geben Direktiven für die durchschnittliche Anzahl von Kindern pro diplomierter Erzieherin/diplomiertem Erzieher heraus. Diese Zahlen können von Kanton zu Kanton variieren, im Durchschnitt sieht man jedoch vor für:

- Kinder unter 2 Jahren: 5 bis 6 pro Erzieher/in;
- Kinder von 2 bis 5 Jahren: 8 bis 12 pro Erzieher/in;
- Kinder ab 5 Jahren: 12 bis 16 pro Erzieher/in.

485. Zu diesem Bestand kommen die Praktikanten und Praktikantinnen hinzu.

486. In öffentlichen Krippen variieren die Kosten je nach Höhe des Einkommens der Eltern; sie werden aufgrund einer progressiven Skala berechnet. Diese Krippen werden von der Allgemeinheit subventioniert. Die Betriebskrippen werden oft auch von den Angestellten subventioniert; die von den Eltern übernommenen Kosten hängen von deren Einkommen ab. Für Familien mit nur einem Elternteil werden die Beiträge aufgrund des Einkommens des erziehungsberechtigten Elternteils berechnet. Sie sind also tiefer als für eine Familie, in der beide Elternteile berufstätig sind.

487. In der deutschen Schweiz vereinigt der Schweizerische Krippen-Verband (SKV) über 280 angeschlossene Betriebe. In der französischen Schweiz ist der SKV durch lokale Zusammenschlüsse vertreten. Der SKV vertritt damit ca. 2/3 der professionellen Tagesbetreuungsinstitutionen. Nach Auskunft des SKV erfolgt der Ausbau des Betreuungsangebotes im Bereich der Städte und Gemeinden, die als Träger in Erscheinung treten. Sie haben eine diesbezügliche Politik (Leistungsaufträge, Mitfinanzierung) definiert und intervenieren, um die Privatinitiative zu stützen und zu fördern. Nach diesen Angaben beteiligen sich 13 Kantone an der Ausbildung des Krippenpersonals.

b) Tagesmütter

488. In der Schweiz ist der Begriff "Kinderbetreuerin" eher ungebräuchlich. Man spricht viel eher von "Tagesmüttern". Es gibt kein Gesetz, das die Höchstzahl der Kinder festlegt, die eine Tagesmutter betreuen darf. Die Bundesverordnung über die Aufnahme von

Pflegekindern von 1977 (PKV)³⁹⁶ sieht aber vor, dass die Unterbringung überwacht wird, um das Wohlergehen des Kindes zu gewährleisten. In Wirklichkeit und aufgrund der Direktiven der mit der Überwachung betrauten kantonalen Jugendämter sollte der Durchschnitt bei ca. 5 Kindern liegen, einschliesslich der eigenen Kinder der Tagesmutter. Die Zahl kann je nach Kompetenz der Person und/oder dem zur Verfügung stehenden Raum variieren.

489. In der Schweiz besitzen die Tagesmütter keine entsprechende Berufsausbildung. Es handelt sich hier im allgemeinen um Frauen, die selbst Kinder haben und die während des Tages in ihrem Haus oder ihrer Wohnung andere Kinder betreuen. Es gibt nicht überall eine Grundausbildung für Tagesmütter. Einige Kantone beginnen, sich dieser Frage anzunehmen und Pilotkurse zu organisieren.

490. Die Tagesmütter sind auf verschiedene Vereine, in der Regel auf Gemeindeebene, verteilt. Jedem Verein steht eine von der Gemeinde beauftragte und vom kantonalen Jugendamt gebilligte Koordinatorin vor. Die Koordinatorin erhält eine Ausbildung, in der sie sich mit den verschiedenen Aspekten des Zuhörens, der Gesprächstechnik, Situationsanalyse, juristischen Lage und mit Misshandlungen befasst. Die Koordinatorin besucht die Tagesmütter, die anerkannt werden möchten, und erstellt ein Vorgutachten für das kantonale Amt, das gemäss der Bundesverordnung über die Aufnahme von Pflegekindern die Bewilligungen erteilt. Die Begleitung wird ebenfalls von der Koordinatorin übernommen. Die Ausbildung der Koordinatorinnen wird vom Staat finanziert.

491. Die Tagesmütter-Vereine werden im allgemeinen von den Gemeinden und/oder von den Kantonen subventioniert. Dadurch können die Kosten zu Lasten der Eltern reduziert werden. Durchschnittlich zahlen die Eltern je nach Kanton einen Beitrag von CHF 4 pro Stunde plus einen Betrag für das Mittagessen. Gewisse Vereine setzen ihre Preise aufgrund des elterlichen Einkommens und nach einer progressiven Skala fest, andere verlangen pro Stunde einen fixen Betrag. Die Kosten, die die Eltern übernehmen müssen, sind im allgemeinen ziemlich niedrig.

D. Lebensstandard (Art. 27 Abs. 1 – 3 KK)

1. Unterhaltspflicht der Eltern

492. Die Hauptverantwortung der Eltern, für den Unterhalt des Kindes zu sorgen, ist im schweizerischen Familienrecht verankert, und zwar in Art. 276 ff. ZGB. Das Kindesverhältnis bildet die Rechtsgrundlage für die Unterhaltspflicht. Die Eltern haben für den Unterhalt des Kindes aufzukommen, einschliesslich der Kosten für Erziehung, Ausbildung und Massnahmen zu dessen Schutz. Sie haben das Kind ihren Verhältnissen entsprechend zu erziehen und seine körperliche, geistige und sittliche Entfaltung zu fördern und zu schützen³⁹⁷. Die Eltern müssen nicht nur für den notwendigen, sondern für einen ihrer Situation entsprechenden Unterhalt aufkommen. Für die Eltern besteht grundsätzlich von der Geburt bis zur Volljährigkeit des Kindes eine absolute Unterhaltspflicht. Wenn das Kind beim Erreichen der Volljährigkeit noch keine angemessene Ausbildung abgeschlossen, müssen die Eltern, soweit es ihnen nach den Umständen zugemutet werden darf, bis zum Abschluss

³⁹⁶ SR 211.222.338.

³⁹⁷ Art. 302 Abs. 1 ZGB.

dieser Ausbildung für seinen Unterhalt aufkommen, wenn diese innerhalb einer normalen Frist erfolgt³⁹⁸. Die Eltern kommen für den Unterhalt des Kindes im allgemeinen durch das Gewähren von Betreuung und Erziehung in der Hausgemeinschaft auf. Wenn die Inhaber der elterlichen Sorge nicht miteinander leben oder die Eltern geschieden sind, muss der das Sorgerecht innehabende Elternteil seiner Unterhaltspflicht in natura nachkommen, der andere Elternteil kommt seiner Verpflichtung durch Zahlung eines finanziellen Beitrags nach.

492. Hat es dann noch keine angemessene Ausbildung, so haben die Eltern, soweit es ihnen nach den gesamten Umständen zugemutet werden darf, für seinen Unterhalt aufzukommen, bis eine entsprechende Ausbildung ordentlicherweise abgeschlossen werden kann

2. Sozialhilfe

493. Das wichtigste Mittel im Kampf gegen die Armut ist in der Schweiz neben dem Sozialversicherungssystem die Sozialhilfe oder Fürsorge. Die Fürsorge hilft mit ergänzenden oder zusätzlichen Leistungen. Sie kümmert sich nur um die Personen, die nicht oder nicht mehr durch die Sozialversicherungen gedeckt sind oder die über ein ungenügendes Einkommen verfügen. Die Unterstützung besteht aus Hilfen und Zuschüssen, in natura oder bar, sowie aus einer immateriellen Hilfe, d.h. aus Beratungen, Betreuung und Dienstleistungen. Die Sozialhilfe will bedürftigen Personen nicht nur zu einem Existenzminimum verhelfen, sondern auch deren wirtschaftliche und persönliche Unabhängigkeit fördern und ihre soziale Integration sichern.

494. Die Fürsorge fällt in den Zuständigkeitsbereich der Kantone. In allen Kantonen gibt es Gesetze über die Fürsorge oder die Sozialhilfe. Diese Gesetze sind oft sehr detailliert, manchmal werden ihnen zusätzliche Instrumente (Dekrete, Reglemente) beigelegt. Der Vollzug liegt beinahe ausschliesslich bei den Gemeinden, die diesbezüglich Bestimmungen erlassen können. Die Leistungen mögen aus diesem Grund zwar z.T. recht unterschiedlich sein, doch wird auf diese Weise ein Existenzminimum garantiert, welches unerlässlich ist, um in der Schweiz auf die Dauer ein menschenwürdiges Leben zu führen (Art. 12 BV, siehe auch Kommentare zu Art. 6 KK).

495. Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) veröffentlicht Empfehlungen zu Handen der kantonalen und kommunalen Sozialbehörden. Obwohl sie nicht bindend sind, werden diese Direktiven weitgehend befolgt. Sie setzen u.a. Pauschalbeiträge fest, die "dem Existenzminimum, das unerlässlich ist, um in der Schweiz auf Dauer ein menschenwürdiges Leben zu führen", entsprechen. Der empfohlene Pauschalbetrag beläuft sich auf CHF 1'010 pro Monat für eine Einzelperson; hierzu kommt ein Zuschlag von durchschnittlich CHF 100, je nach den lokalen Lebensbedingungen (Beträge für 1998; diese sind der Haushaltsgrösse angepasst und beruhen auf einer degressiven Skala). Zu diesen Beiträgen für die laufenden Kosten kommen die Mietkosten und die Ausgaben für medizinische Betreuung hinzu. Die von den Empfehlungen der SKOS vorgesehene Deckung geht also über das von der Verfassung garantierte Recht auf Existenzsicherung hinaus³⁹⁹.

³⁹⁸ Art. 277 ZGB und BGE 117 II 372.

³⁹⁹ Vgl. Kommentar zu Art. 6 und Art. 27 KK.

3. Familienpolitik

496. Familienpolitische Massnahmen verbessern die Situation der Familien und damit auch diejenige der Kinder. In der Schweiz stützt sich die Familienpolitik vor allem auf Art. 116 der Bundesverfassung und auf gewisse kantonale Verfassungsnormen, welche zusätzliche Massnahmen vorsehen. Jede familienpolitische Massnahme muss ausserdem der Gleichberechtigung zwischen Frau und Mann Rechnung tragen.

497. Die wichtigsten materiellen Massnahmen sind die folgenden:

a) Die Kompensation der Unterhaltskosten wird vor allem durch die Familienzulagen erreicht⁴⁰⁰.

b) Es gibt ferner Steuererleichterungen. Sowohl der Bund als auch die Kantone haben ihr Steuersystem mit verschiedenen Ausgleichen (Abzügen, Steuerermässigungen für Verheiratete, Besteuerung nach Anzahl der unterhaltspflichtigen Familienangehörigen) familienfreundlich angelegt. Das Eidgenössische Finanzdepartement, insbesondere eine von ihm eingesetzte Expertenkommission, hat die Verbesserungsmöglichkeiten des derzeitigen Systems analysiert.

c) 11 Kantone gewähren im übrigen Leistungen an Eltern bei Bedarf, dies nach unterschiedlichen Modellen und unter unterschiedlichen Voraussetzungen.

d) Die Bundeshilfe zur Förderung des Wohnungsbaus stellt ebenfalls eine Unterstützung zugunsten der Familien dar (Art. 108 Abs. 4 BV).

e) Die Unterhaltskosten, Erziehungs- und Betreuungsaufgaben werden bei der Festsetzung der Sozialversicherungsleistungen (AHV, IV, Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung) berücksichtigt.

f) Schliesslich können noch die folgenden familienpolitischen Massnahmen erwähnt werden: Stipendien für Schule, Studium und Lehre, Berücksichtigung der Bedürfnisse von Familien und Kindern in Medien und Freizeit, Familien- und Eheberatungen, Ausbildung der Eltern, Kinderschutz, Gewaltprävention und Vorbeugung vor sexueller Ausbeutung, Vereine für Familienhilfe, ermässigte Fahrpreise für Familien in den öffentlichen Verkehrsmitteln.

498. Von den für die Umsetzung der Familienpolitik verantwortlichen Institutionen sind zu erwähnen:

- Die Zentralstelle für Familienfragen im Bundesamt für Sozialversicherung, die die gesetzlichen Bestimmungen über die Familienzulagen in der Landwirtschaft umsetzt, ist der Koordinationsdienst für Familienfragen in der Bundesverwaltung. Sie hat auch andere Aufgaben in Zusammenhang mit den kantonalen Gesetzen über die Familienzulagen und der schweizerischen und ausländischen Familienpolitik übernommen.
- Die ausserparlamentarische Koordinationskommission für Familienfragen ist ein Konsultativorgan des Eidgenössischen Departements des Innern, das sich um Information und Forschung kümmert.

⁴⁰⁰ Vgl. auch Kommentar zu Art. 26 KK.

- Die Parlamentariergruppe für Familienpolitik vertritt die Interessen der Familie in den eidgenössischen Räten.
- Die von verschiedenen Kantonen geschaffenen Familienberatungsstellen oder Familienbüros (z.B. Freiburg, Waadt, Wallis, Jura).
- Die Gemeinden spielen bei den sozialen Massnahmen zugunsten der Familien (Krippen, Kindergärten, Familienhilfe usw.) eine entscheidende Rolle

VII. BILDUNG , FREIZEIT SOWIE ERHOLUNG UND KULTURELLE AKTIVITÄTEN

A. Ausbildung, einschliesslich Berufsausbildung und -beratung (Art. 28 KK)

1. Das Recht auf Bildung und die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kanton

499. Die Liste der Sozialziele in der Bundesverfassung (Art. 41) enthält eine Bestimmung, die festhält, dass der Bund und die Kantone „sich dafür einsetzen, dass Kinder und Jugendliche sowie berufstätige Erwachsene in den Genuss einer Grundausbildung und anschliessend einer steten Fortbildung kommen, die ihren Fähigkeiten entspricht“. Zwar garantiert die Bundesverfassung nicht ausdrücklich ein Recht auf Bildung (1973 in einer Volksabstimmung abgelehnt), doch gewährleistet Art. 19 BV das Recht auf einen ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht. Zur Durchsetzung dieses Grundrechtes kann staatsrechtliche Beschwerde vor dem Bundesgericht erhoben werden. Art. 62 BV verpflichtet die Kantone im weiteren, für einen ausreichenden Grundschulunterricht zu sorgen, der allen Kindern offen steht und an öffentlichen Schulen unentgeltlich ist.

500. Die Kantone sind auf dem Gebiet des Schulwesens im wesentlichen souverän, besonders was den obligatorischen Schulunterricht betrifft. Jeder Kanton bestimmt sein eigenes Schulsystem, das durch Schulgesetze geregelt wird, die von einem Kanton zum anderen erhebliche Unterschiede aufweisen. Die Verfassung schreibt ihnen vor, dass sie für genügenden Volksschulunterricht zu sorgen haben und dass dieser obligatorisch, gratis⁴⁰¹ und bekenntnisneutral⁴⁰² zu sein hat. Der Grundsatz von der konfessionellen Neutralität der Schulen gilt für alle öffentlichen Schulen und sämtliche Stufen⁴⁰³. Meistens beauftragen die Kantone die Gemeinden damit, gewisse Schularten zu gründen und zu unterhalten, wie z.B. Kindergärten und obligatorische Schulen. Fällt die gesetzgebende Zuständigkeit dem Bund zu, so vertraut dieser die Ausführung des Gesetzes den Kantonen an.

501. Die Befugnisse des Bundes sind in der Hauptsache folgende: Der Bund wacht darüber, dass die Kantone für genügenden Primarschulunterricht sorgen. Dieser ist obligatorisch, gratis und untersteht den öffentlichen Behörden des Kantons. Der Bund erlässt die Regeln für die Berufsausbildung, leitet die Eidgenössischen Technischen Hochschulen⁴⁰⁴, regelt den Lehrvertrag⁴⁰⁵, gewährt Beiträge an kantonale Universitäten und Schulstipendien⁴⁰⁶ und fördert den Sport⁴⁰⁷.

502. Es sei an dieser Stelle noch darauf hingewiesen, dass es in der Schweiz keine

⁴⁰¹ Art. 62 Abs. 2 BV.

⁴⁰² Die Tatsache, dass Kinder aller Konfessionen die öffentliche Schule besuchen können, wird schon von der allgemeinen Garantie der Gewissens- und Glaubensfreiheit abgedeckt, die in Art. 15 BV verankert ist.

⁴⁰³ BGE 3 706; JAAC 1948-50 (19/20), Nr. 67; BGE 107 Ia 261ss.; JAAC 1983 (47), Nr. 32.

⁴⁰⁴ Art. 62 und 63 BV.

⁴⁰⁵ Art. 344 ff. OR.

⁴⁰⁶ SR 416.0.

⁴⁰⁷ SR 415.0 und SR 415.1

Einrichtung gibt, die mit einem "Erziehungsministerium" vergleichbar wäre. Innerhalb des Bundes besteht eine Aufgabenverteilung zwischen dem Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (BBW), das dem Eidgenössischen Departement des Innern untersteht und sich mit Fragen der Forschung, der Universitätspolitik, Subventionen an die Kantone für Stipendien und der internationalen Zusammenarbeit befasst, und dem Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT), das dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement untersteht und mit der Berufsausbildung betraut ist. Diese Aufgabenverteilung findet sich manchmal auch auf kantonaler Ebene wieder, aber in den meisten Fällen ist die Berufsausbildung an das Erziehungsdepartement angeschlossen.

503. Die Koordination zwischen den verschiedenen Kantonen sowie zwischen den Kantonen und dem Bund erfolgt hauptsächlich über eigens zu diesem Zweck eingesetzte Institutionen wie der 1897 gegründeten Schweizerischen Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK).

504. Auch jenseits des institutionellen Rahmens hat die interkantonale Koordination dank dem 1970 abgeschlossenen Interkantonalen Konkordat⁴⁰⁸ einen beachtlichen Aufschwung erlebt, "um die Schule weiterzuentwickeln und die verschiedenen kantonalen Rechtsvorschriften zu harmonisieren". Bis heute sind 25 der 26 Kantone diesem Konkordat beigetreten⁴⁰⁹.

505. Die dem Konkordat beigetretenen Kantone haben sich verpflichtet, ihre Schulgesetze nach folgenden Zielen auszurichten – was ihnen inzwischen gelungen ist :

- Obligatorisches Schuleintrittsalter: jedes Kind, das am 30. Juni das 6. Lebensjahr vollendet hat; dieser Stichtag kann in die eine oder andere Richtung um vier Monate verschoben werden;
- Pflichtschulzeit: mindestens neun Jahre zu nicht weniger als achtunddreissig Unterrichtswochen pro Jahr;
- Dauer der Schulzeit bis zur Maturitätsprüfung: mindestens zwölf Jahre, höchstens dreizehn; Beginn des Schuljahres: zwischen Mitte August und Mitte Oktober.

2. Beschreibung des Unterrichts in der Schweiz

a) Vorschulunterricht

506. Die Organisation und Finanzierung des Vorschulunterrichts (Kindergarten) ist Sache der Kantone und/oder Gemeinden. Der Kindergarten ist im allgemeinen freiwillig und gratis und steht Kindern je nach Kanton, zwischen dem 3. und 7. Lebensjahr offen. In der deutschen Schweiz ist der Unterricht im Kindergarten vor allem spielerisch ausgerichtet. In der französischen Schweiz und auch im Tessin wird der Schwerpunkt mehr auf die Vorbereitung auf die Schule gelegt.

507. Die soziale Rolle des Vorschulunterrichts wird mehr und mehr gewürdigt, insbesondere für die frühe Eingliederung der ausländischen Kinder.

⁴⁰⁸ SR 411.9.

⁴⁰⁹ Der Kanton Tessin ist aus zwei Gründen nicht beigetreten: Sein Schulsystem sieht weniger als 38 Wochen pro Jahr vor, und das schulpflichtige Alter liegt hier unter sechs Jahren.

508. Zwei Drittel der Kinder besuchen das erste Kindergartenjahr, und im zweiten Jahr sind es fast alle Kinder der entsprechenden Altersklasse. So haben bei Eintritt in die Primarschule heutzutage nur 2% der Kinder keinen Kindergarten besucht, und die Durchschnittsdauer des Vorschulbesuchs liegt bei 1,8 Jahren.

b) Obligatorischer Primarschulunterricht

509. Der Primarschulunterricht ist obligatorisch, und alle Kinder, ganz gleich welcher Staatsangehörigkeit_welcher Herkunft oder welchen Geschlechts, müssen eine ausreichende Primarschulbildung in der Schule ihrer Wohngemeinde erhalten.

510. Der Primarschulunterricht muss für alle Kinder, welche die öffentliche Schule besuchen, gratis sein. Die Gemeinden haben die Pflicht, Schulen zu schaffen, damit die in ihrer Gemeinde lebenden Kinder diese besuchen können. Dieser Grundsatz erfordert, dass die Schule in der Nähe sein soll. So dürfen beispielsweise Schüler, die einen besonders langen Schulweg bis zu ihrer Gemeindeschule zurückzulegen hätten, gratis die Schule einer Nachbargemeinde besuchen, wenn der Weg dorthin wirklich merklich kürzer ist.

511. Die Gestaltung des Primarschulunterrichts ist von Kanton zu Kanton verschieden. In den meisten Kantonen gibt es 6 Primarschuljahre; die Schülerinnen und Schüler werden zwischen dem 5. und 7. Lebensjahr eingeschult. In vier Kantonen gibt es fünf Primarschuljahre, und in zwei Kantonen (Waadt und Basel-Stadt) sind es sogar nur vier.

512. Der Aufbau der Primarschule ist in den verschiedenen Kantonen relativ einheitlich gestaltet. Es gibt grundsätzlich einen einzigen Klassenlehrer/in. Es bestehen jedoch einige Ausnahmen: hier erfolgt der Unterricht durch zwei Lehrkräfte. Es ist hingegen nicht selten, dass gewisse Fächer von Fachlehrern unterrichtet werden (z.B. Handarbeit, Basteln, Werken, Gymnastik, eine zweite Sprache). Die Klassen sind normalerweise nach Jahrgängen organisiert. In nur wenig besiedelten Gebieten findet man jedoch auch Klassen mit verschiedenen Jahrgängen. In einigen Kantonen versucht man, die verschiedenen Jahrgangsklassen abzuschaffen, wodurch ein der Entwicklung jedes einzelnen Schülers besser angepasster Rhythmus gefunden werden soll. Während des Schuljahrs 1997/98 gab es durchschnittlich 20.1 Schüler pro Primarschulklasse.

513. Je nach Kanton dauert das Schuljahr zwischen 36.5 und 40 Wochen. Die Zahl der Wochenstunden schwankt zwischen 20 Unterrichtsstunden (1. und 2. Primarschuljahr) und 34 bis 36 Unterrichtsstunden (5. und 6. Klasse). Der übliche Lehrplan umfasst prioritär die herkömmlichen Fächer, die eine allgemeine Bildung vermitteln (Lesen, Schreiben, Mathematik), die Kenntnis der Umwelt (Biologie, Geschichte, Geographie), die künstlerischen Fächer (Singen, Musik, Zeichnen) sowie Sport. Der Unterricht einer zweiten Landessprache (Deutsch für die französische Schweiz und normalerweise Französisch für die deutsche Schweiz und den Tessin) wird vom vierten oder fünften Primarschuljahr an eingeführt.

c) Obligatorischer Sekundarschulunterricht

514. Diese Stufe soll eine Grundbildung vermitteln und auf eine Lehre bzw. ein weiterführendes Studium vorbereiten. Gleichzeitig findet auf dieser Stufe eine Auswahl und Richtungsweisung für den Beruf statt.

515. Die Dauer des Unterrichts auf der Sekundarstufe I variiert je nach der Dauer der Primarschulstufe und beträgt derzeit in den meisten Kantonen drei Jahre, aber vier oder fünf Jahre in anderen Kantonen. Nahezu in allen Kantonen (ausser im Tessin, in Genf, Basel und teilweise im Wallis) wird die Sekundarstufe I in 3 oder 4 Zweige unterteilt und ist aus diesem Grunde ziemlich selektiv. Dabei unterscheidet man zwischen Zweigen mit elementaren Anforderungen und Zweigen mit höheren Ansprüchen. Die Zweige mit elementaren Anforderungen bereiten auf eine einfache Berufsausbildung vor, und hier findet man rund 30% der Schüler und Schülerinnen der jeweiligen Altersklasse, wobei der Anteil der Jungen deutlich höher ist als jener der Mädchen. In den anspruchsvolleren Zweigen finden wir zwei Drittel der Kinder einer Altersklasse. Hier gibt es wieder zwei Unterteilungen: Zweige mit hohen Anforderungen (vorgymnasial), wo die Vorbereitung auf die zur Maturitätsprüfung führenden Schulen stattfindet, und Zweige mit mittleren Anforderungen (allgemeiner Zweig), die auf anspruchsvollere Berufe vorbereiten. Die Kantone Tessin, Genf, Basel und teilweise auch Wallis haben sich für eine einzige Schule mit verschiedenen Ansprüchen entschieden ("cycles d'orientation"). Es zeichnet sich eine Tendenz zugunsten einer solchen Form der kooperativen Organisation ab, da auf diese Weise vermieden werden kann, dass die Kinder sich zu früh entscheiden müssen, was u.U. nicht mehr rückgängig zu machen ist.

516. Die Berufsberatung innerhalb der Schule ist gut entwickelt; nahezu jede Schule verfügt über eine Fachperson in Berufsberatung, welche die Schüler und Schülerinnen individuell berät. Durch etwa einwöchige Praktiken in verschiedenen Berufszweigen wird den jungen Leuten Gelegenheit gegeben, sich mit der Realität in verschiedenen Berufen vertraut zu machen.

517. Zwischen dem Ende der Schulpflicht und der Sekundarschulstufe II schieben immer mehr Jugendliche ein zehntes "Übergangsjahr" ein. Dieses zusätzliche, freiwillige Jahr erlaubt es den noch unentschlossenen Jugendlichen, ihr Wissen zu vervollständigen und zu vertiefen und sich auf die Wahl ihres künftigen Ausbildungswegs vorzubereiten.

518. In der Studie "Schulalltag und Belastung von Schülerinnen und Schülern in der Schweiz und in Norwegen" wurden im Rahmen des nationalen Forschungsprogramms "Wirksamkeit unserer Bildungssysteme" über 3'500 Kinder und Jugendliche der vierten bis neunten Klassen in der deutschen und französischen Schweiz und in Norwegen befragt⁴¹⁰. Die Fragen bezogen sich unter anderem auf die Zeiteinteilung der Kinder und Jugendlichen, auf ihr soziales Netzwerk, die Schule, das somatische und psychische Befinden und den sozialen Verhaltensbereich. Die Studie erlaubt folgende Schlussfolgerungen hinsichtlich des Schulsystems:

- Kinder und Jugendliche gehen ihrer Hauptbeschäftigung, dem Schulbesuch, mehrheitlich gerne nach. Die Abneigung gegenüber der Schule ist bei Knaben ausgeprägter und wächst mit zunehmendem Alter. Hausaufgaben sind aber ein häufiges Ärgernis; diese ziehen sich mitunter weit in die Freizeit hinein. 60% der Schülerinnen und Schüler der deutschen Schweiz berichten, die Schule lasse ihnen wenig Zeit für anderes; in der französischen Schweiz waren es 48%.
- Der Unterricht und das Unterrichtsklima erscheint den meisten Lehrerinnen und Lehrern konfliktfrei und harmonisch. Die Schülerinnen und Schüler teilen diese Sicht allerdings weniger.

⁴¹⁰ Grob, Alexander (Hrsg.), *Kinder und Jugendliche heute: belastet – überbelastet? Beschreibung des Alltags von Schülerinnen und Schülern in der Schweiz und in Norwegen*, Chur/Zürich 1997.

- Die Freizeit der Kinder und Jugendlichen ist ausgelasteter, als Erwachsene generell annehmen.

d) Sekundarschulunterricht II

519. Nach Beendigung der Schulpflicht setzen rund 90% der Kinder ihre Ausbildung fort.

520. Der Sekundarschulunterricht II umfasst zwei Ausbildungsarten: die allgemeine Ausbildung und die Berufsausbildung. Eine der Eigenarten des Erziehungswesens in der Schweiz ist die grosse Bedeutung, die der Berufsausbildung beigemessen wird, denn nach Beendigung der Schulpflicht entschliessen sich 7 von 10 Jugendlichen für eine Berufsausbildung. Nur ein kleiner Teil der Schüler setzt die Allgemeinbildung in einer auf die Maturität und somit ein Hochschulstudium vorbereitenden Schule fort. Seit dem Ende der achtziger Jahre zeichnet sich jedoch eine neue Entwicklung ab: Immer weniger Schüler entschliessen sich für eine Berufsausbildung und immer mehr für eine umfassendere Allgemeinbildung.

i) *Allgemeinbildung*

521. Die zur Maturität führenden Schulen (Gymnasien) sind die wichtigsten Schulen des zweiten Zyklus des Sekundarschulunterrichts, die eine Allgemeinbildung vermitteln. Dabei handelt es sich um Schulen mit hohen Ansprüchen, die praktisch das Monopol für den Zugang zu den Hochschulen innehaben. Die gymnasiale Ausbildung ist von Kanton zu Kanton verschieden, muss jedoch mindestens vier Jahre betragen. Diese Ausbildung beginnt im allgemeinen mit dem Ende der Schulpflicht. Die Zahl der Unterrichtsstunden schwankt zwischen 3'000 und 4'000. Das Unterrichtspensum umfasst rund 36 Wochenstunden und das Schuljahr mindestens 38 Wochen.

522. Die Maturität besteht aus 7 Grundfächern, einem Schwerpunktfach, einem Ergänzungsfach und einer Maturitätsarbeit. Diese Kombination einer spezifischen Option ersetzt die bisherigen fünf verschiedenen Maturitätstypen.

523. Die Proportion der Gymnasiastinnen und Gymnasiasten im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung schwankt sehr von einem Kanton zum anderen. Im Jahre 1996/97 hatten in der gesamten Schweiz 17.7% der Schüler einer Altersklasse ein Maturitätszeugnis erhalten.

524. Die Diplomschulen bieten einer breiteren Bevölkerungsschicht die Möglichkeit, auch nach Beendigung der Schulpflicht ihre Allgemeinbildung zu vervollständigen und sich mit einer künftigen Berufstätigkeit vertraut zu machen; sie sind auch für alle jene Schüler und Schülerinnen da, die das Gymnasium nicht besuchen können oder wollen, die aber dennoch über eine gute Allgemeinbildung verfügen müssen, um eine höhere Berufsausbildung (unterhalb des Hochschulniveaus) erlangen zu können. Diese Schulen bereiten in der Hauptsache auf pädagogische, paramedizinische, soziale, verwaltungstechnische und künstlerische Berufe vor.

525. Nur noch in ganz wenigen Kantonen werden die Lehrerinnen und Lehrer in Lehrerbildungsanstalten ausgebildet, d.h. in Schulen, die der Ausbildung von Lehrkräften vorbehalten sind. Hier werden die Lehrer für die Vorschule und die obligatorische Schulzeit ausgebildet. Dieses System unterliegt derzeit grossen Veränderungen. Man kann jetzt schon sagen, dass alle Lehrkräfte, von wenigen Ausnahmen abgesehen, an einer pädagogischen Hochschule oder an einer Universität ausgebildet wurden.

ii) Berufsausbildung

526. Die Berufsausbildung ist einer der wenigen Bereiche des Erziehungswesens, für den die Bundesbehörden die Hauptverantwortung tragen⁴¹¹. Das Bundesgesetz über die Berufsbildung (BBG)⁴¹², stellt die gegenwärtige rechtliche Grundlage dar. Es hat schon deshalb eine grosse Bedeutung, weil 85% der Jugendlichen eine Berufsausbildung nach diesem Gesetz abschliessen. Das Erlernen eines Berufs nimmt daher eine zentrale Stelle im Berufsausbildungssystem ein. Diesem Punkt wird daher höchste Aufmerksamkeit gewidmet, und ein neues Gesetz über die Berufsausbildung befindet sich derzeit in Ausarbeitung. Diese Berufsausbildung kann auf verschiedene Arten erlangt werden:

- die Lehre in einem Unternehmen: dies ist der häufigste Fall. Die Lehre umfasst einen Einführungskurs, die praktische Ausbildung in einem Unternehmen und eine theoretische Ausbildung in einer Berufsschule;
- die Berufsschulen, in denen der Unterricht vollzeitlich erfolgt (Berufsfachschulen, Handelsschulen);
- die 1993 geschaffene Berufsmaturität, welche die Ausbildung in einem Unternehmen und an der Berufsschule ergänzt.

527. Berufslehren werden entsprechend den wirtschaftlichen Realitäten und Bedürfnissen angeboten. Kein Unternehmen ist verpflichtet, Lehrlinge auszubilden. Angesichts der wirtschaftlichen Rezession und der strukturellen Veränderungen zu Beginn der neunziger Jahre haben Staat und Wirtschaft mittlerweile ein Programm zur Förderung der Lehrstellen lanciert, das bereits ausgesprochen positive Auswirkungen hat.

528. Im April 1997 bewilligte das Parlament 60 Millionen Franken speziell für die Lehrstellenförderung (Lehrstellenbeschluss I), was der Berufsausbildung wieder Auftrieb gab. Bis Mitte 2000 stehen den Kantonen 40 Millionen Franken für Projekte zur Verbesserung der Lehrstellensituation zur Verfügung. 20 Millionen Franken fliessen in überregionale oder nationale Projekte. Das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie führte eine nationale Kampagne zur Förderung von Lehrstellen durch, die in einer ersten Phase der Erhaltung und Ausweitung des Lehrstellenangebots galt. In einer zweiten Phase betonte es die qualitativen Aspekte einer Berufslehre. Diese Motivationskampagne gehört zu den über 100 Projekten, die im Rahmen des ersten Lehrstellenbeschlusses durchgeführt wurden.

529. Da ein revidiertes Berufsbildungsgesetz frühestens 2003 in Kraft treten kann und der Lehrstellenbeschluss I von 1997 im August 2000 ausläuft, verabschiedete das Parlament im Juni 1999 einen Lehrstellenbeschluss II. Dieser sieht 100 Millionen Franken für die Schaffung von Ausbildungsplätzen in zukunftsgerichteten Branchen sowie die Förderung junger Frauen und schulisch Schwächerer vor. Mit dieser Summe könnten in den Jahren 2000 bis 2005 drei Hauptziele verfolgt werden: In High-Tech-Branchen wie der Biotechnologie und der Informatik sollen beispielsweise Kleinstbetriebe beim Zusammenschluss zu Ausbildungsverbänden unterstützt werden. In neuen Berufsfeldern – Informatik, Telematik, Mediamatik, Marketing, Design, Freizeit, Fitness, Reisen, Dienstleistung in Finanz und Verwaltung – müssen neue Berufsdefinitionen gefunden und Ausbildungsplätze geschaffen werden. Schwache Schülerinnen und Schüler sollen nicht bis zum 10. Schuljahr warten müssen, sondern mit einem klar konzipierten Einstiegsjahr auf eine Berufslehre vorbereitet

⁴¹¹ Art. 63 Abs. 1 BV.

⁴¹² SR 412.10.

werden. Mit Sensibilisierungskampagnen, einem verbesserten Lehrstellenangebot und neuen Ausbildungsformen sollen junge Frauen ermuntert werden, in geschlechtsuntypische, innovative und zukunftsgerichtete Berufe einzusteigen.

530. In den Richtlinien zum Vollzug des Lehrstellenbeschlusses I wurde festgehalten, dass dem Lehrstellenmarketing und den Motivationskampagnen "insbesondere hinsichtlich Lehrstellen für Frauen" höchste Priorität einzuräumen sei. Diese Zielsetzung haben die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten und das EBG aufgenommen, indem sie im Spätherbst 1997 ein nationales Projekt zur Verbesserung der Lehrstellensituation für junge Frauen einreichten. Anfang Juni 1998 konnte "16+", das Lehrstellenprojekt der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (SKG) starten (das Projekt beinhaltet insbesondere Massnahmen zur Förderung einer geschlechtsuntypischen Berufswahl und zum Abbau von Ausbildungshindernissen. Zum andern hat die SKG begleitende Massnahmen vorgeschlagen, damit die Gleichstellung bei der Umsetzung des Lehrstellenbeschlusses gewährleistet ist. Aus diesem Grund hat die SKG Qualitätsstandards zur Gleichstellung erarbeitet, die bei der Planung, Realisierung und Einschätzung aller Projekte berücksichtigt werden sollten⁴¹³.

e) Hochschulunterricht

531. In der Schweiz gibt es zwölf Universitäten. Fünf der kantonalen Universitäten (Basel, Zürich, Bern, St. Gallen und Luzern) und die Eidgenössische Technische Hochschule Zürich befinden sich in der deutschen Schweiz. Die anderen vier kantonalen Universitäten (Lausanne, Genf, Neuenburg und Freiburg, wobei letztere eine zweisprachige Universität mit Vorlesungen in französischer und deutscher Sprache ist) und die zweite Eidgenössische Technische Hochschule (ETH Lausanne) liegen in der französischen Schweiz. Im Jahre 1996 hat der italienisch sprechende Kanton Tessin seine eigene Universität gegründet (Università della Svizzera italiana).

532. Im weiteren zählt die Schweiz zurzeit 7 Fachhochschulen. Die Entwicklung der höheren Spezialschulen auf den Gebieten Technik, Wirtschaft und Verwaltung hat ein hohes Niveau erreicht.

533. Will sich jemand an einer schweizerischen Universität einschreiben, so muss er grundsätzlich 18 Jahre alt sein, die Unterrichts- und Studiensprache beherrschen, Inhaber eines Abschlusszeugnisses von einem Gymnasium sein ("Matura") – oder von einem als gleichwertig anerkannten Zeugnis. Die kantonalen Universitäten besitzen eine gewisse Freiheit bei der Würdigung fremder Diplome. Es gibt kein zentrales Amt für die Zulassung zu den Universitäten. Diese erfolgt direkt bei der von den Studierenden ausgesuchten Universität.

534. Die Einschreibengebühren für die Universitäten betragen im allgemeinen zwischen 375 und 4'000 Franken pro Jahr. Im Vergleich zu den gegenwärtigen Kosten fallen diese Gebühren kaum ins Gewicht.

535. Gemäss Art. 66 der Bundesverfassung unterliegt die Vergabe von Stipendien der Souveränität der Kantone. Somit bestimmt jeder Kanton völlig frei, unter welchen Bedingungen Stipendien verteilt werden, wie hoch ihr Betrag ist und welchem Verfahren sie

⁴¹³ Vgl. zur Thematik Frauen und Berufsausbildung die Beiträge in: Frauenfragen 2/1998. Berufliche Aus- und Weiterbildung von Frauen – Bericht zum Postulat von Nationalrätin Ruth Grossenbacher. Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT (Hrsg.), Bern 1998.

unterliegen. Der Bund subventioniert die Ausgaben der Kantone für Stipendien zu einem beachtlichen Anteil, womit er entscheidend zur allgemeinen Zugänglichkeit zum Hochschulunterricht beiträgt. Er übernimmt 20-60% der kantonalen Ausgaben zur Finanzierung der Stipendien. Der Bund bestimmt die Mindest- und Höchstbeträge der Stipendien, die subventioniert werden können; er wacht darüber, dass die freie Studienwahl nicht durch die für die Vergabe der Stipendien geltenden Bestimmungen beeinflusst wird.

536. Ein gut durchdachtes und gut entwickeltes System für die Vergabe von Stipendien ist für die Aufrechterhaltung des Zugangs aller Gesellschaftsschichten zu den betreffenden Hochschulen sehr wichtig. Auf dem Gebiet des Zugangs zu den Universitäten wurden grosse Fortschritte erzielt. Dennoch bleiben Ungleichheiten bestehen. Umfragen nach der sozialen Herkunft der Studentinnen und Studenten haben ergeben, dass heutzutage ein Kind, dessen Eltern keine akademische Ausbildung haben, viermal weniger Chancen hat, Universitätsstudien zu betreiben als ein Kind aus Akademikerkreisen. In den sechziger Jahren war diese Chancenungleichheit nahezu zwölfmal grösser. Trotz allen erzielten Fortschritten muss doch weiterhin darauf hingearbeitet werden, dass die Chancengleichheit noch verbessert wird. Die Stipendien tragen zu einem grossen Teil dazu bei. Andere Massnahmen sind ebenfalls wichtig, wie z.B. die persönliche Unterstützung von Studierenden, die aus weniger begünstigten sozialen Schichten stammen; dies gilt für alle Stufen des Schulsystems.

537. In einzelnen Fällen werden Stipendien auch von gewissen Privatorganisationen bereitgestellt, welche die Bedingungen aufgrund ihrer Statuten festlegen. Auch der Bund hält eine geringe Zahl von Stipendien für ausländische Studenten bereit.

538. Angesichts des grossen Andrangs zum Medizinstudium in der Schweiz wurde 1998 ein Eignungstest eingeführt, der für alle obligatorisch ist, die sich in Basel, Bern, Freiburg und Zürich zum Medizinstudium melden. Mehr als 82% der Teilnehmenden an diesem Test erhielten einen Studienplatz bei der ersten Vergabe von Studienplätzen. Weder die beim Test erzielten Ergebnisse noch der Prozentsatz der Zulassungen von Männern und Frauen weisen bemerkenswerte Unterschiede auf. Somit ist eine wichtige Bedingung für die Gleichbehandlung der Geschlechter bei der Zulassung zum Studium erfüllt. Nichts weist ferner darauf hin, dass junge Menschen aus sozial weniger begünstigten Schichten benachteiligt würden.

f) Privatschulen

539. Die Eltern können sich dafür entscheiden, ihr Kind in einer Privatschule unterrichten zu lassen. Die Zulassung hängt dann von der Schule selbst ab. Einige Privatschulen werden von den Kantonen oder von der Eidgenossenschaft subventioniert.

540. Das Recht auf Gründung von Privatschulen ergibt sich aus der von Art. 27 BV garantierten Wirtschaftsfreiheit. Die Privatschulen müssen einen ausreichenden Unterricht im Sinne von Art. 62 BV gewährleisten. Sie unterstehen der Aufsicht der Kantone, die Betriebsgenehmigungen erteilen und auch eine echte Kontrollfunktion ausüben.

541. Der Primarschulunterricht untersteht der Leitung oder der Aufsicht der öffentlichen Behörden (Art. 62 BV). Dieser Grundsatz gilt in den Kantonen im allgemeinen für die gesamte Dauer der Schulpflicht. Es gibt hier zwar ebenfalls Privatschulen, doch werden diese nur selten vom Staat subventioniert.

542. Die Sekundarschulen sind meistens den Kantonen, manchmal auch den Gemeinden

unterstellt; doch die Privatschulen dieser Stufe (die früher häufig Konfessionsschulen waren) sind häufig anerkannt und werden auch subventioniert. Die meisten Berufsschulen befinden sich in den Händen der Kantone, während die allgemeine und berufliche Fortbildung zum grössten Teil Sache des Privatsektors ist (Berufsverbände, wirtschaftliche Vereine), auch wenn sie in den Genuss von Subventionen sowohl des Bundes als auch der Kantone kommen.

g) Berufsberatung

543. Aufgrund des Bundesgesetzes über die Berufsausbildung (BGBA)⁴¹⁴ steht Jugendlichen und Erwachsenen eine Berufsberatung zur Seite, um ihnen durch allgemeine Auskünfte und persönliche Beratungen zu helfen, ihren Beruf und ihre Berufsausbildung zu wählen, aber auch um sie über die Karriere ihrer Wahl zu informieren. Die Jugendlichen werden in Zusammenarbeit mit ihren Eltern, der Schule und der Wirtschaft beraten. Diese Berufsberatung ist freiwillig und unentgeltlich.

544. Der Bund fördert die Berufsberatung. Zusammen mit den Kantonen und den zuständigen Berufsverbänden kümmert er sich um die Ausbildung der Fachpersonen der Berufsberatung und darum, dass sie sich weiterbilden. Die Fachpersonen müssen über eine vom Bund anerkannte Ausbildung verfügen, um ihren Beruf ausüben zu können.

545. Es obliegt den Kantonen, die Berufsberatung in angemessener Form zu organisieren und zu diesem Zweck ein kantonales Zentrum zu unterhalten.

546. Aus der Statistik für Berufsberatung für das Schuljahr 1996/97 geht hervor, dass 117'395 Jugendliche bei einem Berufsberater oder einer Berufsberaterin eine oder mehrere Besprechungen geführt haben. 6.34% der Ratsuchenden waren unter 14 Jahre alt, 38.3% zwischen 15 und 16 Jahren, 20.4% zwischen 17 und 19 Jahren, 14.4% zwischen 20 und 24 Jahren und 20.6% waren 25 Jahre alt und älter. In 33.1% der Fälle wurde eine Berufslehre empfohlen, in 16.9% eine Schule oder Ausbildung in der Sekundarstufe II, in 11.8% eine Schule oder Ausbildung der Tertiärstufe, eine Zwischenlösung, eine Umorientierung oder andere Lösungen.

h) Schule und Sprache

547. Die Schweiz ist ein mehrsprachiger Staat; sie hat vier Nationalsprachen. Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch sind die Amtssprachen⁴¹⁵.

548. Der Unterricht unterliegt dem Grundsatz der sprachlichen Territorialität, wonach die Unterrichtssprache die Sprache der Gemeinde ist, in der sich die Schule befindet. Diesem Gedanken liegt der Grundsatz zugrunde, die sprachliche Einheit der Kantone durch die sprachliche Integration der Einwanderer zu schützen. So können Eltern, die eine andere Landessprache sprechen, sich nicht auf das Recht berufen, ihre Kinder in einer anderen Sprache als jener der Gemeinde erziehen zu lassen. Die Wohnsitzgemeinde braucht auch keinen Schadensersatz zu bezahlen, wenn das Kind die Schule der Nachbargemeinde besucht,

⁴¹⁴ SR 412.10.

⁴¹⁵ 1990 (letzte Volkszählung) ergab sich für die Wohnbevölkerung landesweit folgendes Bild: 63,6% der Bevölkerung sind deutschsprachig, 19,2% französischsprachig, 7,6% italienischsprachig und 0,6% sprechen Rätoromanisch. Diese Sprachen verteilen sich traditionelle über vier Sprachgebiete. Jeder Kanton bestimmt seine Amtssprache(n); so gibt es drei zweisprachige Kantone, und der Kanton Graubünden ist sogar dreisprachig. Die Gemeinden dieses Kantons sind völlig frei, ihre Amtssprache zu bestimmen.

in welcher der Unterricht in der Muttersprache stattfindet⁴¹⁶. Das Rätoromanisch stellt eine Ausnahme dar: Einige Grundschulen unterrichten zwar in dieser Sprache, doch im Sekundarschulbereich wird es wie eine Fremdsprache behandelt.

549. Eine zweite Landessprache (Deutsch in der französischen Schweiz, im allgemeinen Französisch in der deutschen Schweiz und im Tessin) wird ab dem 4. oder 5. Schuljahr unterrichtet. Bei Einführung der zweiten Fremdsprache können die Schüler zwischen einer zweiten Landessprache und Englisch wählen. Mit der Schaffung zweisprachiger Maturitätsklassen (Französisch und Deutsch) wurden kürzlich in Freiburg, Siders, in Biel und in Thun erste Versuche mit zweisprachigen Klassen gestartet. Es gibt auch schon eine Reihe von Privatschulen, in denen zweisprachig unterrichtet wird.

i) Schuldisziplin

550. Schliesslich bleibt hervorzuheben, dass disziplinarische Schulstrafen, z.B. in Form von zusätzlichen Aufgaben, zulässig, Körperstrafen in der Schweiz hingegen strikte untersagt sind. Diese stellen gemäss Bundesgericht grundsätzlich eine Verletzung der persönlichen Freiheit des Kindes dar und unterliegen dem Strafgesetzbuch.

3. Öffentliche Ausgaben zugunsten des Unterrichtswesens

551. Die Finanzierung des Unterrichtswesens in der Schweiz widerspiegelt die Aufteilung der Kompetenzen. Jede Stufe trägt die finanzielle Last entsprechend ihrer Verantwortung entsprechend. Da der Unterricht während des schulpflichtigen Alters unentgeltlich ist, sind es vor allem die Gemeinden (59,9%) und die Kantone, die seine Finanzierung sicherstellen. Die Ausgaben für die Sekundarstufe II werden grösstenteils von den Kantonen getragen. Das höhere Unterrichtswesen wird zu gleichen Teilen von den Kantonen und vom Bund finanziert.

Stufe des Unterrichtswesens	In Millionen Franken (Jahr 1996)				
	Insgesamt		Bund	Kantone	Gemeinden
	in Zahlen	in %			
Vorschule	761.0	3.7	0.0	244.3	516.7
Obligatorische Schulzeit	9'742.9	47.0	22.7	3'849.0	5'870.3
Schulen mit Sonderprogrammen	765.7	3.7	0.0	386.5	379.1
Berufsausbildung	2'938.6	14.2	514.3	1'984.3	440.0
Ausbildung von Lehrkräften	401.7	1.9	0.0	389.8	11.9
Schule für Allgemeinbildung	1'623.5	7.8	11.5	1'542.2	69.9
Höhere Berufsausbildung	584.1	2.8	129.2	440.6	14.4
Hochschulen	3'528.2	17.0	1'782.9	1'730.7	14.6
Verschiedene	375.2	1.8	24.3	305.0	46.8
INSGESAMT	20'720.9	100.0	2'484.8	10'873.2	7'362.9
Für Löhne	14'056.9	67.8			
Ausschliesslich für Unterrichtslöhne	9'621.0	46.4			

⁴¹⁶ BGE 100 Ia 465.

4. Gleichstellung zwischen Frauen und Männern

552. Der Zugang der Frauen zum Bildungswesen spielt eine wichtige Rolle bei der Verwirklichung anderer Aspekte der Gleichstellung. Art. 8 Abs. 3 BV bestimmt ausdrücklich, dass der Gesetzgeber für die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung in Familie, Ausbildung und Arbeit sorgt. Im grossen und ganzen haben sich die Chancen der Frauen beim Zugang zum Bildungswesen deutlich verbessert, selbst wenn die Unterschiede zwischen Männern und Frauen nicht völlig aus der Welt geschafft wurden.

553. Nahezu alle schulpflichtigen Jungen und Mädchen gehen bis zum vollendeten 15. Lebensjahr zur Schule. Der Grundsatz der Gleichstellung hat zu einer Vereinheitlichung der Lehrpläne geführt. Bei den Auswahlverfahren schneiden die Mädchen allgemein besser ab als die Jungen: In Sonderschulklassen sind sie weniger häufig vertreten; sie bleiben auch seltener sitzen. Am Ende der obligatorischen Schulzeit gibt es jedoch weniger Mädchen als Jungen, die ihre Ausbildung fortsetzen: So hatten 1992 22% der Mädchen im Alter von 20 Jahren (gegenüber 17% der Jungen) keine weiterführende Ausbildung abgeschlossen. Der Zugang der Frauen zum Bildungswesen hat sich dennoch merklich verbessert, und die Frauen haben ihren Rückstand im Verhältnis zu den früheren Generationen aufgeholt: Mehr als die Hälfte der Frauen im Alter von über 65 Jahren haben nach Beendigung ihrer Schulpflicht keine Ausbildung mehr genossen.

554. Am 28. Oktober 1993 hat die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) ihre Empfehlungen zur Gleichstellung von Frau und Mann im Bildungswesen erlassen. Neuere Lehrpläne, beispielsweise der Lehrplan für die Volksschule (Primarstufe und Sekundarstufe I) des Kantons Bern nehmen darauf Bezug. Empfohlen wird unter anderem, die traditionellen Rollenzuschreibungen an Mädchen und Jungen im Unterricht zu besprechen: Beiden Geschlechtern soll eine Entwicklung frei von Rollenzwängen ermöglicht werden. Das Bewusstmachen von geschlechtsspezifischen Rollen, Vorstellungen und Vorurteilen ist eine wichtige Voraussetzung, um Mädchen und Jungen ganz allgemein zu fördern.

555. Die Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen werden bei der Wahl der Ausbildung auf Sekundarstufe II deutlich. Nur 60% der Mädchen einer Altersklasse entscheiden sich für eine Berufsausbildung gegenüber 71% der Jungen. Der Anteil der Frauen innerhalb der Berufsausbildung nimmt jedoch ständig zu. Die Mädchen wenden sich mehr den Berufen mit kurzen Ausbildungswegen zu (von einem bis drei Jahren), vorwiegend im Handel, in der Verwaltung und in den Pflegeberufen. Die Zahl der Mädchen und Jungen, die eine Schule besuchen, die auf die Maturität vorbereitet, ist gleich, und im Jahre 1997 gingen 51% der Maturitätszeugnisse an Mädchen.

556. Der Zugang zum Hochschulunterricht hat sich ebenfalls deutlich verbessert. Unter den Studierenden findet man inzwischen 43% Frauen. 40.9% der Lizentiate und 30% der Dokorate gehen an Frauen. Die Frauen verteilen sich wie folgt auf die unterschiedlichen Studienrichtungen: 61.1% Geisteswissenschaften; 24.4% Wirtschaftswissenschaft, 44.5% Rechtswissenschaft, 29.6% Naturwissenschaften und 20.1% Technische Wissenschaften. Hervorzuheben ist auch, dass das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) sich am 6. Januar 2000 mit einem Aktionsplan zur Gleichheit zwischen Frau und Mann an die Leitungsorgane der Fachhochschulen gewendet hat.

5. Ausländische Kinder⁴¹⁷

557. Die Schweiz zählt eine hohe Zahl von ausländischen Arbeitnehmenden: Im Jahre 1993 waren 18.5% der Bevölkerung ausländischer Herkunft; die Länder Südeuropas (Italien, Spanien, Portugal, Ex-Jugoslawien) bilden auch weiterhin die stärkste Gruppe, auch wenn die Herkunftsländer der Gastarbeiter immer verschiedener werden. Diese Situation bleibt nicht ohne Folgen für die Zusammensetzung der Klassen. Im Jahre 1997/98 betrug der Anteil der ausländischen Schülerinnen und Schüler 22%. Diese Zahl umfasst jedoch die verschiedensten Einzelsituationen, und zwar sowohl die schon in der Schweiz geborenen Kinder der "zweiten Generation", als auch die Kinder kürzlich eingewanderter Familien und Studierende, die nur für ihre Ausbildung in die Schweiz gekommen sind. Die Lage ändert sich jedoch auch stark von einem Kanton zum anderen; so sind 40% der Schulkinder im Kanton Genf Ausländer oder Ausländerinnen gegenüber nur 5% im Kanton Uri.

558. Ganz allgemein ist die kulturelle Vielfalt in der französischen Schweiz grösser als in der deutschen Schweiz. So schwankt das Verhältnis der Klassen, die eine hohe Zahl Schüler und Schülerinnen aus anderen Kulturen aufweisen, von 77% der Klassen im Kanton Genf bis 2% im Kanton Obwalden. Auf die ganze Schweiz bezogen zählt ein Drittel der Klassen im schulpflichtigen Alter eine grosse Zahl von Schulkindern aus anderen sprachlichen oder nationalen Kulturen, ein Fünftel der Klassen besteht ausschliesslich aus Schweizer Kindern, bei denen die Unterrichtssprache auch die Muttersprache ist.

559. Am Ende des Primarschulunterrichts und im Augenblick des Übergangs auf die Sekundarschule I gibt es deutlich mehr Ausländerkinder, die sich für die Klassen mit elementaren Anforderungen entscheiden. Als Beispiel möge das Schuljahr 1997/98 dienen: Während der Anteil der ausländischen Jugendlichen im Sekundarunterricht I 22% betrug, belief er sich in den Klassen mit elementaren Anforderungen auf 33%, auf 12% in denen mit höheren Anforderungen und auf 26% in den Klassen, die keinerlei Auswahlverfahren kennen (dieser letzte Typ zeigte einen auffallend hohen Anteil von Schülern und Schülerinnen auf, insbesondere im Tessin und in den Kantonen der französischen Schweiz). Die Jugendlichen ausländischer Herkunft sind ferner in den Sonderschulklassen überdurchschnittlich stark vertreten; im Jahre 1997/98 stellten sie alleine 45% der Schüler und Schülerinnen dieser Klassen.

560. Was nun ihre Ausbildung jenseits des schulpflichtigen Alters anbetrifft, so stellen die Ausländerkinder 14% der Schüler und Schülerinnen dar, die in eine zur Maturität führenden Schule eintreten, während sie 18% der Jugendlichen darstellen, die sich für eine Berufsausbildung entschlossen. Sie sind jedoch bei den elementaren Berufsausbildungen überrepräsentiert, wo sie 46% aller Schüler und Schülerinnen bilden. Verschiedene Organisationen bieten ausländischen Jugendlichen Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten nach der obligatorischen Schulzeit an: In Genf ist der *Service des classes d'accueil et d'insertion* (SCAI) für alle ausländischen Jugendlichen unter 20 Jahren zugänglich, die das Schulpflichtalter überschritten haben. Eine abgeschlossene Berufsausbildung vor einer allfälligen Rückkehr und Wiedereingliederung in das Ursprungsland kann als eine Form der internationalen technischen Zusammenarbeit angesehen werden, durch welche auch die Achtung der Menschenrechte im Ausland gefördert wird. Im Kanton Bern gibt es beispielsweise den von verschiedenen Gemeinden und Organisationen aus dem Bereich Asylwesen getragenen Verein TAST (Tagesstruktur für Asylsuchende). Er bietet Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen zwischen 15 und 25

⁴¹⁷ Vgl. Kommentare zu Art. 18, 22 und 30 KK.

Jahren, die keinen Zugang zum regulären Bildungsangebot haben, eine altersgerechte Tagesstruktur mit Weiterbildungs- und Beschäftigungscharakter. In Zürich hat "workfare" für eine vergleichbare Zielgruppe ein Angebot von 23 verschiedenen Ausbildungs- und Beschäftigungsprogrammen geschaffen, das 1997 pro Monat durchschnittlich 265 Personen eine Tagesstruktur bot.

561. Die tertiäre Universitätsausbildung umfasste 1998/99 einen hohen Anteil an ausländischen Studierenden (19.3%). Sie sind auf der Ebene der höheren, nicht akademischen Ausbildung weniger zahlreich (9%). Ein grosser Teil dieser Studierenden kommt ausschliesslich zur Ausbildung in die Schweiz: Zwei Drittel der ausländischen Studierenden sind Mobilitätsstudierende, nur ein Drittel ist hier aufgewachsen. Der Bund verleiht alljährlich rund 300 Stipendien an ausländische Studierende. Diese verteilen sich zu gleichen Teilen auf Studierende aus den Industriestaaten, die ein einjähriges Stipendium erhalten, unter dem Vorbehalt der Gegenseitigkeit, und Studierende aus Entwicklungsländern, die ein Stipendium für die gesamte Dauer ihres Studiums erhalten können.

562. Die beiden Schlüsselbegriffe, die der Ausbildung der Einwandererkinder zugrunde liegen, heissen Integration und Achtung vor der Kultur des Herkunftslandes⁴¹⁸. Zu diesem Zweck haben die meisten Kantone verschiedene Massnahmen zugunsten der Ausländerkinder getroffen. Einige haben sogenannte Aufnahme- oder Empfangsklassen für die in die Schweiz einreisenden ausländischen Kinder geschaffen. Diese Klassen bilden eine Übergangsphase; sie bereiten die Kinder entsprechend vor, damit sie dann am ordentlichen Unterricht teilnehmen können. Andere Kantone empfangen die jungen Ausländer und Ausländerinnen in Klassen mit niedriger Schulkinderzahl, was eine bessere Integration gestattet. Ferner wird Nachholunterricht erteilt, d.h. auf den Einzelnen abgestellte Nachhilfestunden oder Unterricht in kleinen Gruppen sowie Unterricht in der Ortssprache, und zwar ausserhalb der normalen Schulstunden. Sprachkurse und Unterricht in der Kultur des Herkunftslandes werden im allgemeinen von privaten Vereinigungen mit der Unterstützung der Behörden des Ursprungslandes veranstaltet. Diese Kurse erlauben es dem Kind, sich eine eigene kulturelle Identität aufzubauen, indem es sich in die Gesellschaft des Gastlandes integriert, ohne auf seine ursprüngliche Kultur zu verzichten.

563. Das Heilpädagogische Institut der Universität Freiburg untersucht – in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Nationalfonds – Fragen zur schulischen Integration und Separation, seit zwei Jahren auch Integration und Separation von Ausländerkindern mit Schulschwächen. Die zurzeit vorliegenden Zwischenergebnisse bestätigen die Bildungsbenachteiligung von Ausländerkindern, was sich in der Freiburger Studie namentlich in einem überdurchschnittlich hohen Anteil von Ausländerkindern in Sonderklassen zeigt. Eine schulpolitische Konsequenz zeichnet sich schon jetzt ab: Anzustreben ist die Integration von möglichst vielen Ausländerkindern mit schulischen Schwierigkeiten in Regelklassen mit der Möglichkeit einer individuellen heilpädagogischen Betreuung.

564. Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat im März 1999 für das Pionierprojekt "Qualität in multikulturellen Schulen" einen Kredit von 2.5 Millionen Franken gewährt. Damit werden in den drei darauf folgenden Jahren Projekte in 15 Schulen mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil (über 50%) von Kindern aus fremdsprachigen oder bildungsfernen Familien unterstützt. Angestrebt wird mit dem Projekt ein Unterricht, der sich den unterschiedlichen Voraussetzungen der Lernenden anpasst, indem die Förderprojekte

⁴¹⁸ Empfehlungen, die von der EDK am 24. Oktober 1991 angenommen wurden.

sowohl schulschwachen als auch begabten Schülerinnen und Schülern zugute kommen sollen. Dies kann z.B. erreicht werden, indem zeitweise eine zweite Lehrperson mitarbeitet, die leistungsstärkere und –schwächere Kinder individuell fördert. Positiv auf den Lernerfolg wirkt sich aber auch aus, wenn die Eltern vermehrt in schulische Belange einbezogen werden können. Deshalb sollen auch Fachpersonen aus den verschiedenen Sprachgruppen als Mediatoren und Mediatorinnen zum Einsatz kommen. Nach den drei Probejahren wird die Bildungsdirektion die Projekte in den 15 Schulen auswerten und darauf basierend ein Modell der Qualitätssicherung erarbeiten, das dann allen betroffenen Schulen im Kanton zur Verfügung gestellt werden soll. Ziel des Kantons Zürich ist es zu integrieren, anstatt zu separieren.

565. Der Bundesrat hat im Juni 1999 zur Zulässigkeit von getrennten Klassen für ausländische Schülerinnen und Schüler Stellung genommen⁴¹⁹. Er erklärte, die Einrichtung getrennter Klassen sei verfassungswidrig. Zulässig wäre höchstens ein befristeter Einführungs- oder Nachhilfeunterricht für Kinder mit sprachlichem Nachholbedarf. Die Einrichtung getrennter Klassen würde gegen den Verfassungsgrundsatz der Rechtsgleichheit, aber auch gegen das Diskriminierungsverbot verstossen⁴²⁰. Ausserdem würden getrennte Klassen die Bestimmungen der Kinderrechtskonvention, des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte und der Rassismuskonvention verletzen. In einem im August 1999 veröffentlichten Bericht lehnt auch die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus getrennte Klassen ab⁴²¹. Solange der Grundsatz der Chancengleichheit nicht verletzt wird und die Klassentrennung nicht zu einer permanenten Segregation führt, ist ein Einführungs- oder Nachhilfeunterricht für Kinder, bei denen aufgrund ihrer Herkunft ein sprachlicher Nachholbedarf besteht, verfassungsrechtlich zulässig und im Hinblick auf die Integration dieser Kinder sogar durchaus wünschenswert.

566. Die Kantone bemühen sich, die Schulung dieser Jugendlichen sicherzustellen. Je nach der Zahl an Ort und Stelle und der Situation werden sie (lediglich vorübergehend) in Integrations- oder Übergangsklassen eingewiesen, wo ihnen intensiver Sprachunterricht zuteil wird⁴²². Andere Kantone setzen auf eine rasche Eingliederung in die normalen Klassen, mit zusätzlichem Sprachunterricht. Für diese Gruppe von Schülerinnen und Schülern ist der bevorstehende Übergang in die Berufswelt besonders wichtig. Hier nutzen die Kantone oft die "Brücken"-Angebote der Berufsschulen: Integrationsjahr, Werkjahr, Vorlehre oder Anlehre.

567. An dieser Stelle sei auf das Problem der Einschulung von "illegal eingereisten Kindern" hingewiesen, das eng mit dem Status der Saisonniers verbunden ist, der keine Familienzusammenführung gestattet. Befinden sich ausländische Familien tatsächlich ohne legale Aufenthaltserlaubnis in der Schweiz, so entgehen ihre Kinder manchmal der Einschulung. In einem Rundschreiben an die kantonalen Behörden der Fremdenpolizei hat der Bundesrat verordnet, die Fälle jener illegal in der Schweiz lebenden Kinder mit Wohlwollen zu behandeln, deren Eltern über kurz oder lang das Recht auf Familienzusammenführung erhalten, weil die Umwandlung ihres Saisonnierstatus in eine jährliche Bewilligung unmittelbar bevorsteht. Die kantonalen Behörden haben zumindest in diesen Fällen die Möglichkeit, diesen Kindern aus humanitären Gründen eine Aufenthaltsbewilligung zu gewähren. In Wirklichkeit gelangt somit das Grundrecht auf Bildung zur Anwendung, selbst

⁴¹⁹ Antwort des Bundesrates vom 31.5.1999 auf die Interpellation von Nationalrätin Cécile Bühlmann (98.3656): Getrennte Klassen für schweizerische und ausländische Schulkinder.

⁴²⁰ Art. 8 BV.

⁴²¹ Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, *Getrennte Klassen?* August 1999.

⁴²² Wie es in Schaffhausen, Appenzell-Ausserrhoden, St. Gallen, Glarus, Bern, Jura und Basel-Stadt der Fall ist.

wenn es zu einem Konflikt mit dem Bundesgesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern kommt. Gemäss der Umfrage bei den kantonalen Behörden werden in den Kantonen ausländische Kinder ungeachtet ihres Aufenthaltsstatus eingeschult, im Kanton Graubünden allerdings z.B. nur unter der Bedingung, dass der Aufenthalt voraussichtlich mindestens drei Monate dauern wird.

6. Behinderte Kinder⁴²³

568. In der Schweiz wird die Erziehung der behinderten Kinder im Rahmen des Sonderschulunterrichts vorgesehen, der auf einer besonderen Pädagogik beruht, der heilenden Pädagogik. Das Gesetz über die Invalidenversicherung übt einen starken Einfluss auf den Sonderschulunterricht aus, denn es gewährleistet die Finanzierung der Schulausbildung für behinderte Kinder.

569. Im Vorschulalter zielt der frühe Sonderschulunterricht für behinderte Kinder vor allem auf die Anwendung von pädagogisch-therapeutischen Massnahmen und die Unterstützung der Eltern ab. Diese Früherziehungsmassnahmen werden entweder am Wohnsitz des Kindes, in einem autonomen oder polyvalenten Dienst, oder auch in einer Dienststelle, die in eine Sonderschule, ein Heim oder eine Klinik integriert ist, erteilt.

570. Während der Dauer der Schulpflicht unterscheidet man hauptsächlich zwei institutionelle Rahmen, in denen der Sonderunterricht erteilt wird:

- Klassen mit Sonderunterricht, die in die öffentlichen Schulen integriert sind;
- Sonderschulen, die von der Invalidenversicherung anerkannt werden.

571. Die Klassen mit Sonderunterricht sind vor allem für jene Kinder bestimmt, die Lern- oder Verhaltensschwierigkeiten haben. Es handelt sich meistens um Einführungsklassen (der Lehrstoff des ersten Jahres wird über zwei Jahre verteilt), um Entwicklungsklassen, um Klassen mit niedriger Schülerzahl für Kinder mit Lernschwierigkeiten, um Klassen für Kinder mit Sprachschwierigkeiten und um Klassen für körperbehinderte Kinder.

572. Sonderschulen sind unabhängige Institutionen, die den Unterricht für körperlich oder geistig behinderte Kinder, sei es intern oder extern, gewährleisten. Sie werden ganz oder teilweise durch die Invalidenversicherung finanziert, und ihr juristischer Träger können der Kanton, die Stiftungen oder private Vereinigungen sein. Alle Kantone verfügen über Einrichtungen für geistig behinderte Kinder und Jugendliche. Man findet in der ganzen Schweiz auch Sonderschulen, die von der Invalidenversicherung getragen werden, und Schulkindern mit Verhaltensstörungen, körperlichen Behinderungen oder Sprachschwierigkeiten vorbehalten sind.

573. Die medizinisch-pädagogischen Dienststellen bieten ebenfalls verschiedene Hilfestellungen wie Logopädie, psychomotorische Erziehung und Rehabilitation oder schulpsychologische Dienste, um den in den von der Invalidenversicherung subventionierten Sonderklassen bzw. Sonderschulen erteilten Unterricht zu ergänzen

574. Seit einigen Jahren macht sich besonders in der französischen Schweiz eine Tendenz zugunsten der Integration des Sonderschulunterrichts in die reguläre öffentliche Schule

⁴²³ Vgl. Kommentar zu Art. 23 KK.

bemerkbar⁴²⁴. So werden die Sonderklassen für Kinder mit besonderen Schwierigkeiten immer häufiger im gleichen Gebäude wie die normale Primarschule untergebracht. In einigen Kantonen werden ebenfalls Bemühungen zur Integration der körperlich oder geistig behinderten Kinder unternommen. Die Erfahrungen sind sehr unterschiedlich. Z.T. handelt es sich um eine individuelle Integration, z.T. um Primarschulklassen, die Kinder mit einer Sinnes- oder geistigen Behinderung integrieren, oder z.T. auch um eine Kollektivintegration, d.h. die Integration von Sonderklassen des Sonderschulunterrichts in die Gebäude der normalen Primarschule, wobei eine Reihe von Aktivitäten gemeinsam ausgeübt werden.

575. Nach Abschluss der Schulpflicht haben behinderte Jugendliche die vom Gesetz vorgesehene Möglichkeit, einen Beruf zu erlernen. Regionalämter für berufliche Anpassung wurden im Rahmen der Invalidenversicherung geschaffen und erlauben es nun, die Jugendlichen bei ihrer Berufswahl zu beraten. Das Gesetz über die Berufsausbildung gestattet es, ihnen gewisse Erleichterungen im Laufe ihrer Ausbildung oder bei den Abschlussprüfungen der Lehre zu gewähren. Es gibt Berufsonderschulen für Lehrlinge, die an sensorischen Behinderungen leiden. Die jungen geistig Behinderten können je nach dem Grad ihrer Behinderung gemäss dem Gesetz über die Invalidenversicherung eine einführende Berufsausbildung absolvieren, oder auch eine elementare Berufsausbildung, wie sie im Gesetz über die Berufsausbildung vorgesehen ist. In einigen Unternehmen gibt es auch geschützte Werkstätten speziell für Behinderte, in denen diese beruflich ausgebildet werden können.

576. Insgesamt darf gesagt werden, dass auf kantonaler und interkantonaler Ebene ein Netz von staatlichen und staatlich unterstützten Angeboten und Institutionen besteht, das den Behinderten die nötige Betreuung vom Kleinkindalter über das Schulalter zur Berufsbildung und beruflichen Beschäftigung bis hin zur Alterspflege sichert. Dieses Netz wird gezielt ausgebaut und neuen betreuenden Erkenntnissen angepasst, z.B. mit Weiterbildungsangeboten, Integrationsmassnahmen, neuen Wohnformen usw.

7. Leistungsschwache und hochbegabte Kinder

a) Leistungsschwache Kinder

577. In einer vom Schweizerischen Nationalfonds unterstützten Langzeitstudie befragten Forscher der Universität Fribourg 68 junge Erwachsene mit früheren Schulschwächen. Daraus geht hervor, dass Schulversagerinnen und Schulversager, die in normalen Klassen integriert bleiben, ein höheres Berufsniveau erreichen und bessere Chancen in ihrer späteren Berufslaufbahn haben als solche aus speziellen Kleinklassen. Ab wann und wie lange leistungsschwache Schülerinnen und Schüler gesondert geschult werden, scheint für ihr Berufsniveau ebenfalls eine Rolle zu spielen: Je früher und je kürzer die Kinder in Kleinklassen unterrichtet wurden, desto höher war ihr späteres Berufsniveau. Zur Verbesserung der Situation von Abgängerinnen und Abgängern aus Kleinklassen könnten die Sonderschulen eine speziell berufseinführende Schulstufe anbieten, die nicht automatisch mit der obligatorischen Schulzeit beendet ist. Was geschlechtsspezifische Unterschiede anbetrifft, ist folgendes festzustellen: Wenn nach Schulabschluss eine Zwischenlösung zu suchen war, wählten junge Männer eher ein Berufswahl- oder Werkjahr, was eine aktive Auseinandersetzung mit der Berufswahl erlaubt. Junge Frauen entschieden sich dagegen oft für ein Haushaltslehrjahr, was das Verbleiben in einem ungelerten Beruf eher förderte.

⁴²⁴ Vgl. z.B. Gérard Bless, *Special Education in Switzerland*, in: Cecil R. Reynolds und Elaine Fletcher-Jantzen (ed.), *Encyclopedia of Special Education*, 2. Auflage, New York 1999.

b) Hochbegabte Kinder

578. Neben der vermehrten Förderung schulschwächerer Kinder wird in der Schweiz seit neuem der Ruf lauter, auch hochbegabte Kinder gezielt zu fördern. Immer häufiger sehen sich die Schulbehörden durch Eltern und Lehrpersonen mit diesem Phänomen konfrontiert. Fachleute gehen von 3% bis 5% Hochbegabter aus. Allzu grosse Hilfe bieten die staatlichen Schulen bis jetzt jedoch nicht. Die Kantone kennen u.a. die Möglichkeit des vorzeitigen Einschulens oder des Überspringens von Klassen, um zu vermeiden, dass es Hochbegabten in der Schule langweilig wird und es dann zu Störverhalten oder depressivem Rückzug kommt. Einige Gemeinden bieten erste Fördermöglichkeiten wie besondere Sprach- oder Informatikkurse an. Wenn Eltern aber mehr Förderung erwarten, haben sie sich in der Regel an teure Privatschulen zu wenden. Die erste Privatschule für Hochbegabte ist die "Talenta" im Kanton Zürich⁴²⁵.

8. Analphabetismus

579. Es gibt in keine genauen statistischen Angaben über die Zahl der Analphabeten in der Schweiz. Es wurden jedoch eine Reihe von Untersuchungen vorgenommen. Die häufigste Schätzung zu Beginn der neunziger Jahre ergab, dass es in der ganzen Schweiz 20'000 bis 30'000 Analphabeten gibt: Diese Zahlen beziehen sich nur auf die Erwachsenen, die ihre Schulbildung abgeschlossen haben, jedoch weder lesen noch schreiben können⁴²⁶.

580. Die Ergebnisse einer OECD-Studie ergeben, dass in der deutschen Schweiz 12.9% der Menschen grosse Schwierigkeiten mit dem Lesen und dem Verständnis eines alltäglichen Textes, in der französischen Schweiz sogar 14.2%⁴²⁷.

581. In der Schweiz werden allgemeine Massnahmen getroffen, um die schulischen Ergebnisse aller Schüler zu verbessern: eine flexiblere Bewertung, pädagogische Hilfestellungen, eine auf Integration ausgerichtete Politik, Aufnahmeklassen, Verlängerung der Vorschulzeit, Unterbringung im Sonderschulunterricht usw.

582. Ausserdem nimmt die Schweiz zusammen mit 29 anderen Staaten der Schweiz an einem internationalen Programm teil, dessen Ziel es ist abzuklären, inwieweit sich Schülerinnen und Schüler gegen Ende der obligatorischen Schulzeit die notwendigen Fähigkeiten und Kenntnisse angeeignet haben, um eine aktive Rolle in der Gesellschaft zu spielen.

583. Die Initiativen werden nach wie vor auf regionaler und lokaler Ebene ergriffen, weshalb der mit Unterstützung der lokalen Behörden den Gemeinschaftsveranstaltungen zukommende Anteil sehr hoch bleibt. Eine Reihe von Vereinigungen sind sehr aktiv, um den

⁴²⁵ Der Kanton Uri ist der erste Innerschweizer Kanton, der die Förderung von Hochbegabten bereits auf dem Gesetzesweg explizit verankert hat. Auch im neuen Erziehungsgesetz des Kantons Luzern ist die Förderung von Hochbegabten gleichberechtigt mit jener der schwächeren Kinder aufgeführt. Andere Kantone planen "Schnellzugsklassen" oder geben zumindest spezielle Förderungsleitlinien heraus, wie Hochbegabte innerhalb des normalen Schulunterrichts speziell gefördert werden könnten.

⁴²⁶ Umfrage anlässlich der 42. Sitzungsperiode der Internationalen Erziehungskonferenz über die Ausmerzungen oder die massive Senkung des Analphabetismus, Antwort der Schweiz, Sekretariat der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), Bern.

⁴²⁷ Littératie, Economie et Société, Ergebnisse der 1. internationalen Umfrage über die Alphabetisierung der Erwachsenen, OECD, 1995.

Erwachsenen das Lesen und Schreiben beizubringen ("lesen und schreiben,", "ATD - Quart Monde", die "Volkshochschulen", Freizeitzentren), und es werden zahlreiche Kurse veranstaltet.

584. Ferner bleibt zu erwähnen, dass der gesamten Bevölkerung und vor allem den Eltern und Kindern aus schwierigen sozialen Verhältnissen, je nach kantonaler Organisationsform, Sozialdienste in den Gemeinden, Regionen und Kantonen für Beratung, Betreuung und Hilfe zur Verfügung stehen. Ausserdem gewährleisten in allen Kantonen Säuglings- und andere frühkindliche Beratungsstellen, dass Entwicklungsschwierigkeiten oder -auffälligkeiten, welche die Intervention von Fachleuten aus verschiedenen Fachbereichen nach sich zieht, erkannt werden. Mit dem Eintritt ins Schulalter steigt die Aussicht auf Erfassung von sozial bedingten Schwierigkeiten. Die Möglichkeiten von allfälligen pädagogischen, psychologischen und sozialen Förder- und Unterstützungsmassnahmen durch spezialisierte Dienste und Fachstellen zugunsten der betroffenen Kinder und ihrer Eltern nehmen somit zu.

9. Internationale Zusammenarbeit

585. Die Schweiz nimmt auf verschiedenen Ebenen, namentlich innerhalb des Europarates, der OSZE und der UNESCO, aktiv an der internationalen Zusammenarbeit teil.

586. Ausserdem hat die Erziehungsdirektorenkonferenz mehrere Empfehlungen zur Förderung des Austausches auf dem Gebiet der Erziehung und Ausbildung von Schülerinnen und Schülern, Lehrlingen und Lehrpersonen erlassen⁴²⁸. So wird den kantonalen Behörden empfohlen, den Austausch mit den anderen Sprachregionen und mit dem Ausland als ein Element des Unterrichts an Volks- und weiterführenden Schulen, der Berufsausbildung von Lehrlingen, aber auch der Ausbildung von Lehrpersonen zu betrachten. Die Stiftung CH ist auf dem Gebiet des Jugendaustausches äusserst aktiv.

B. Bildungsziele (Art. 29 KK)

587. Im allgemeinen legen die kantonalen Gesetze die Bildungsziele der Schulen fest. Jede Unterrichtsstufe hat ihre eigenen Zielsetzungen, ihre eigenen Bestrebungen.

588. Zu den festgelegten Zielen kann generell Folgendes festgehalten werden:: Die öffentliche Schule unterstützt die Familie bei der Erziehung der Kinder; sie trägt dazu bei, dass sich die Fähigkeiten der Kinder harmonisch entwickeln; sie fördert die Toleranzbereitschaft und das verantwortungsbewusste Verhalten gegenüber den Mitmenschen und der Umwelt sowie das Verständnis für Fremdsprachen und andere Kulturen; und sie vermittelt das Wissen und die Fähigkeiten, die als Grundlage für die Berufsausbildung, den Besuch weiterführender Schulen und das lebenslange Lernen dienen⁴²⁹. Die Kantone verfolgen damit eine Politik, nach welcher die Bildungsziele die Kinder und Jugendlichen auf ihrem Weg zur Reife unterstützen sollen .

⁴²⁸ Empfehlungen zur Förderung des Austausches in der Schweiz und im Ausland auf dem Gebiet der Erziehung und Ausbildung (Schüler, Lehrlinge und Lehrpersonen) vom 18. Februar 1993.

⁴²⁹ Vgl. z.B. Art. 2 des Volksschulgesetzes des Kantons Bern vom 19. März 1992.

589. Die neue Verordnung über die Anerkennung der gymnasialen Maturitätsausweise (MAV)⁴³⁰ legt in Art. 5 die Bildungsziele der Maturitätsschulen fest. Die Schulen, die zur Maturität führen, müssen ihren Schülern und Schülerinnen die Möglichkeit bieten, der Oberstufe entsprechende solide Grundkenntnisse zu erwerben sowie ihre Aufgeschlossenheit und ihr Urteilsvermögen zu entwickeln. Sie bereiten die Schüler/innen darauf vor, in der Gesellschaft Verantwortung zu übernehmen. Die Schulen fördern die Intelligenz, die Willenskraft, die Sensibilität in ethischen und musischen Belangen sowie die physischen Fähigkeiten. Sie sollen fähig sein, sich den Zugang zu neuem Wissen zu erschliessen, ihre Neugier, ihre Vorstellungskraft und ihre Kommunikationsfähigkeit zu entfalten, sowie allein und in Gruppen zu arbeiten. Sie sollen eine Landessprache beherrschen und sich solide Kenntnisse in anderen nationalen und fremden Sprachen aneignen. Sie sollen auch lernen, Reichtum und Besonderheit der mit einer Sprache verbundenen Kultur zu erkennen. Die Schüler und Schülerinnen sollen sich in ihrer natürlichen, technischen, gesellschaftlichen und kulturellen Umwelt zurechtfinden, und dies in bezug auf die Gegenwart und die Vergangenheit, auf nationaler und internationaler Ebene. Sie bereiten sich darauf vor, Verantwortung gegenüber sich selbst, den Mitmenschen, der Gesellschaft und der Natur auf sich zu nehmen.

590. Im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen geniessen die Lehrkräfte bei der Umsetzung der Leitideen und Lehrpläne der Schule eine gewisse Freiheit in den Methoden. Die Konkretisierung dieser Bildungsziele wie auch die Förderung der Selbstautonomie der Kinder und Jugendlichen wird durch die wertschätzende Haltung der Lehrperson in der individuellen Betreuung der Schüler und Schülerinnen gewährleistet.

591. Alle Kantone erwähnen die methodisch-didaktische Vielfalt der heutigen öffentlichen Schule, welche durch handlungsorientierten Unterricht und erweiterte Lehrformen den Charakter des Kindes stärkt und die Selbständigkeit, Kooperationsbereitschaft, Entscheidungsfähigkeit und Urteilskraft des Kindes fördert. Viele Kantone entwickeln und fördern zudem die Selbständigkeit der Schüler und Schülerinnen und die Bildung von Klassenräten.

C. Freizeit, Erholung und kulturelle Aktivitäten (Art. 31 KK)

592. Obwohl die schweizerische Gesetzgebung es nicht ausdrücklich vorsieht, hat jedes Kind in der Schweiz das Recht auf Ruhe und Freizeit, auf Spiel, altersgemässe aktive Erholung und auf freie Teilnahme am kulturellen und künstlerischen Leben.

593. In Anbetracht des Stellenwerts, den Freizeit und kulturelle Aktivitäten im Leben des Kindes einnehmen, ist es wesentlich, dass alle Kinder und Jugendliche Zugang zu Freizeitbeschäftigungen und kulturellen Betätigungen haben. So wird finanziell schwächeren Eltern, die ihren Kindern die Ausbildung ausserschulischer Fähigkeiten ermöglichen wollen (Musik, Kunst, Sport), finanziell geholfen. Ausserdem sind viele Angebote von Gruppen und Vereinen dank der Unterstützung durch die öffentliche Hand günstig oder gar unentgeltlich, z.B. von Sport, Musik- oder Jugendvereinen usw. Manche Musikschulen und ähnliche Anbieter kennen nach Einkommen abgestufte Beiträge⁴³¹. Eine Reihe von Vereinen bieten auch Familienrabatte an. Man kann sich auch an private Stiftungen und Organisationen

⁴³⁰ SR 413.11.

⁴³¹ Beispielsweise in Appenzell-Ausserrhoden, Basel-Stadt und Obwalden.

wenden, z.B. an die Pro Juventute, das Rote Kreuz oder an kantonale oder lokale Fonds. Die Kantone kennen ferner Stipendienregelungen, die begabten Jugendlichen aus finanziell schwachen Familien im Falle eines langen Studiums eine entsprechende Ausbildung auf dem Gebiet der Künste und der Musik ermöglichen.

594. Im Bereich der Jugendpolitik sind hauptsächlich die Kantone und Gemeinden zuständig, während der Bund nur über eine begrenzte Zuständigkeit verfügt. In den Zuständigkeitsbereich des Bundes fällt namentlich die Verteilung eines Kredits im Rahmen des Bundesgesetzes über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit (JFG) vom 6. Oktober 1989, der jährlich vom Parlament festgelegt wird (in den letzten Jahren waren es jeweils rund 7 Mio. CHF)⁴³². Dieses Gesetz erlaubt es, Organisationen und Projekte nationalen Charakters im Freizeitbereich zu unterstützen. Voraussetzung für eine Unterstützung ist eine ausserschulische Jugendarbeit namentlich im Bereich von Spiel und Sport, Gesundheit, Natur und Umwelt sowie Bildung, Kultur und Gesellschaft. Dank dem JFG werden ungefähr 130 Organisationen unterstützt, darunter auch die Stiftung Pro Juventute.

1. Spiel- und Freiräume

595. In der gesamten Schweiz ist man bemüht, die Lebensräume für die persönliche Entfaltung der Kinder zu verbessern, und zwar sowohl in bezug auf ihre Wohnumgebung als auch in bezug auf Schulhöfe sowie öffentliche Plätze und Parkanlagen. In diesem Sinne hat man in zahlreichen Städten Schritte hinsichtlich der Verkehrsberuhigung in Wohngebieten unternommen.

596. So hat namentlich die Studie "Das Kind in der Stadt", die im Rahmen des nationalen Forschungsprogramms "Stadt und Verkehr" durchgeführt wurde, bestätigt, dass das Wohnumfeld einen grossen Einfluss auf den Alltag und die Entwicklung der Kinder hat⁴³³.

2. Kinder, Medien und Freizeit

597. Der Forschungsdienst der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) hat im April 1997 eine Studie zur Bedeutung der verschiedenen Medien im Alltag der 5 bis 14jährigen Kinder herausgegeben⁴³⁴. Diese Untersuchung basiert auf der Befragung von 2.003 Kindern und deren Eltern. Die Ergebnisse der Befragung wurden durch ein elektronisches Messsystem (Telecontrol) ergänzt. Die Studie zeigt unter vielen anderen interessanten Informationen insbesondere folgende Resultate:

598. Gemessen am Nutzungsumfang ist das Fernsehen nach wie vor das beliebteste Medium der Schweizer Kinder dieser Altersgruppe. Das Radio ist vor allem für kleinere

⁴³² SR 446.1.

⁴³³ Die wichtigsten Ergebnisse sind enthalten in: Hüttenmoser, Marco; Degen-Zimmermann, Dorothee, *Lebensräume für Kinder*. Empirische Untersuchungen zur Bedeutung des Wohnumfeldes für den Alltag und die Entwicklung der Kinder. Bericht Nr. 70, NFP Stadt und Verkehr. Edition Soziothek. Köniz 1995. Die Ergebnisse der Kontrollumfrage in einem ländlichen Gebiet sind zusammengefasst in: Hüttenmoser, Marco, *Kein schöner Land*. In: "und Kinder" n° 54, S. 21-50.

⁴³⁴ Regula Begert und Matthias Steinmann, *Kinder und Medien in der Schweiz* – Eine Studie des SRG Forschungsdienstes, Bern 1997.

Kinder nicht so interessant, weil es erst mit zunehmendem Alter und dem damit verbundenen Interesse für Musik an Bedeutung gewinnt.

599. Die Schweizer Familien sind mit elektronischen Mediengeräten bestens ausgerüstet: 98% der Schweizer Familien besitzen einen Fernseher. 30% der Kinder besitzen Videospiele, die am Fernseher angeschlossen werden können. Die Hälfte der Kinder hat einen eigenen Gameboy. Die Möglichkeit, den Computer zu benutzen, besteht für rund ein Drittel der Kinder. 80% der Familien besitzen einen Videorecorder.

600. Am liebsten mögen die Kinder Spiele im Freien⁴³⁵. An zweiter Stelle stehen Fernsehen und Video, gefolgt vom Spielen zu Hause. Mediale Tätigkeiten – namentlich das Fernsehen oder Video, das Hören von Musik, das Spiel mit dem Gameboy und auch das Lesen – haben in der Freizeit der Kinder entscheidend an Bedeutung gewonnen.

601. Der durchschnittliche Tagesablauf sieht etwa wie folgt aus: Während der Woche verbringen die Kinder gute fünf Stunden pro Tag in der Schule. Dazu kommt der gesamte Schulweg von zirka 45 Minuten. Die Schlafenszeit beträgt rund zehn Stunden und 45 Minuten. Mit Hausaufgaben und der Mithilfe im Haushalt werden weitere 50 Minuten verbracht. Für das Essen benötigt man rund 90 Minuten. Es bleiben vier Stunden, welche die Kinder für Anziehen, Körperpflege usw. brauchen oder in denen sie sich im Haus aufhalten. Die restliche Zeit teilt sich folgendermassen auf: Eine Stunde pro Tag verbringen die Kinder im Freien, eine weitere Stunde treiben sie Sport (oder spielen draussen), eine halbe Stunde gehen sie spazieren oder begleiten die Eltern zum Einkaufen.

602. Am Wochenende sehen die Kinder deutlich länger fern. Es zeigt sich jedoch, dass die Kinder die freie Zeit am Wochenende auch zum Spielen nutzen. Rund jedes zweite Kind ist zum Spielen draussen; am Sonntag sind es 3 1/2 Stunden, die diese Kinder an der frischen Luft verbringen.

603. Fast die Hälfte der Kinder treibt Sport – während der Woche über zwei Stunden, am Sonntag sogar bis zu 3 1/2 Stunden. Auch der Sonntagsspaziergang scheint nach wie vor beliebt zu sein.

3. Sport

604. Die Bundesverfassung legt in Art. 68 fest, dass der Bund den Sport, insbesondere in der Ausbildung, fördert. Darüber hinaus kann der Bund Vorschriften über den Jugendsport erlassen und den Sportunterricht an den Schulen obligatorisch erklären.

605. Die Schweiz trägt ferner auch den Forderungen - insbesondere beim Angebot für Kinder und Jugendliche – der von der UNESCO im November 1978 proklamierten "Charte internationale de l'éducation physique et du sport" Rechnung, wonach jeder Mensch das Grundrecht hat, am Turnunterricht und am Sport teilzunehmen, die für die Entfaltung seiner Persönlichkeit unerlässlich sind.

606. So ist der öffentliche Sektor namentlich für folgende Aspekte verantwortlich:

⁴³⁵ 78 % der Kinder sprechen sich zugunsten des Spielens im Freien aus.

- "Jugend+Sport" (J+S) ist das gemeinsame Werk des Bundes und der Kantone zur Förderung der sportlichen Aktivität der Jugend zwischen 10 und 20 Jahren. J+S will dazu beitragen, bei möglichst vielen Jugendlichen die Freude an der Ausübung eines Sports zu wecken, sie in Sportarten ihrer Wahl auszubilden, zu selbständigen Sportlern und Sportlerinnen zu erziehen und Sport zur Lebensgewohnheit zu machen. Jährlich beteiligen sich rund 850.000 Jugendliche am Programm von "Jugend+Sport". Alle Kantone haben übrigens Büros von "Jugend+Sport" eröffnet, die ein breit gefächertes Angebot von Sportarten bereithalten. Zahlreiche Regionen und Gemeinden bieten ihren Kindern und Jugendlichen die Aktion „Ferienpass“ während des Sommers.

- In der Schule sind drei Sportunterrichtsstunden wöchentlich auf allen Schulstufen Pflicht. Neben den Pflichtstunden besteht an vielen Schulen ein fakultatives Angebot an diversen sportlichen Betätigungen für Schülerinnen und Schüler. Dies ist zugleich das Bindeglied zu den privatrechtlich geführten Sportvereinen.

- Von den 100 Mio. Franken, die der Bund jährlich in den Sport auf verschiedenen Stufen investiert, werden insgesamt ca. 65 Mio. für den Sport der Jugend aufgewendet.

- Von den rund 900 Mio. Franken, die Kantone und Gemeinden für Sport aufwenden, wird wiederum ein grosser Anteil für den Sport der Jugend eingesetzt.

- Der privatrechtlich organisierte Sport, der für die Ausbildung von Leiterinnen und Leitern finanzielle Unterstützung vom Bund erhält, sieht besondere Angebote für Kinder und Jugendliche (in enger Zusammenarbeit mit J+S) vor. Die Angebote der Vereine und auch die von Jugend+Sport stehen sowohl schweizerischen wie auch ausländischen Staatsangehörigen offen.

607. 1997 führte das Bundesamt für Statistik eine Gesundheitsumfrage durch. In diesem Zusammenhang geben 44.8% der 15-17jährigen Jugendlichen an, sie seien sehr zufrieden mit ihrer Freizeit. 49.5% waren mehr oder weniger zufrieden, 5.4% mehr oder weniger unzufrieden und 0.3% überhaupt nicht zufrieden. Auf die Frage, ob diese Gruppen von Jugendlichen Gymnastik, Fitness oder Sport treiben würden, antworteten 81.1% mit Ja, 18.9% mit Nein. 31.1% der befragten 15-17jährigen Jugendlichen gaben an, mehrmals pro Woche in einem Sportverein aktiv zu sein. 16.3% waren einmal pro Woche aktiv, 5.5% 1-3mal pro Monat, 5.3% weniger als einmal pro Monat und 41.9% gar nicht.

4. Kultur

608. Wie bei der Bildung sind für die kulturellen Angelegenheiten in erster Linie die Kantone und Gemeinden zuständig. Der Bund ist im Kulturbereich lediglich punktuell tätig. Die Bundesverfassung verankert in Art. 69 nun aber, dass der Bund kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse unterstützen sowie Kunst und Musik, besonders im Bereich der Ausbildung, fördern kann.

609. Auf Bundesebene erfüllt die Stiftung "Pro Helvetia", die vollumfänglich vom Bund finanziert wird, kulturelle Aufgaben im In- und Ausland. Dazu gehören nicht nur die Unterstützung des aktuellen Kulturschaffens in der Schweiz, sondern auch die Förderung des Kulturaustausches im Inland zwischen den vier nationalen Sprachkulturen (Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch) sowie der ausländischen und der einheimischen Wohnbevölkerung. Das Haupttätigkeitsgebiet der Stiftung (mit rund zwei Dritteln der zur

Verfügung stehenden Mittel) besteht jedoch in der Pflege der kulturellen Beziehungen mit dem Ausland. Dazu gehören auch Kulturaustauschprogramme in den Nord-Süd-Beziehungen. In den mittel- und osteuropäischen Ländern ist die Stiftung Pro Helvetia besonders aktiv. Sie hat in vier Ländern (Polen, Tschechische Republik, Slowakei und Ungarn) Zentren eröffnet, mit deren Hilfe der Kulturaustausch Ost/West gezielt gefördert und kulturelle Projekte an Ort und Stelle unterstützt werden können.

610. Fördern die Kantone das spezifisch auf die Kinder und Jugendlichen ausgerichtete künstlerische und kulturelle Leben auf dem Gebiet der Musik, der Kunst und des Theaters? Grundsätzlich werden manche dieser Tätigkeiten bereits im Rahmen der Schule in den entsprechenden Fächern angeregt und unterstützt (Musik, Turnen, Kunst, Theater usw.). Ausserdem gibt es in allen Kantonen private Vereine und Initiativen, die Aktivitäten für Kinder und Jugendliche anbieten und von der öffentlichen Hand finanziell oder durch Dienstleistungen unterstützt werden. Im Bereich Musik gewähren Kantone und Gemeinden den Musikschulen oder Konservatorien, bzw. ihren verschiedenen Abteilungen, beachtliche finanzielle Unterstützung.

611. Zahlreiche Kantone fördern das Kulturangebot für Kinder und Jugendliche gezielt mit weiteren Massnahmen. Dazu folgen hier einige Beispiele:

- Im Kanton Genf ist der Erziehungsdirektion ein Freizeitdienst angegliedert. Es werden Theateraufführungen und Konzerte für die Schulen organisiert; in den Museen werden Schüler und Schülerinnen pädagogisch betreut; Künstler und Künstlerinnen empfangen Schulklassen in ihren Ateliers; Kulturanbieter im Bereich Musik, Tanz, Gesang, Theater, Ciné-Club usw. erhalten Subventionen für ihre Jugendaktionen.

- Die Stadt Luzern hat je eine Person als Kinder- bzw. Jugendbeauftragte zu je 50% angestellt. Der Kanton LU hat ein Informations- und Koordinationsnetz mit den Jugendbeauftragten der Gemeinden aufgebaut. Sechs Jugendberater und -beraterinnen der Pro Juventute stehen Schulen und Behörden bei der Gestaltung von Pausen- und Spielplätzen zur Verfügung. Der Kanton unterstützt ein Kontaktzentrum für Kinder- und Jugendtheater.

- Gestützt auf seine Verordnung zur kantonalen Jugendförderung erteilt der Kanton Solothurn jährlich etwa 35 Projekten Beratung und Unterstützung.

- Als zweisprachige Kantone unterstützen Wallis und Freiburg den sprachlichen Austausch zwischen ihren Sprachgemeinschaften sowie Sprachaufenthalte von Kindern und Jugendlichen im anderssprachigen Teil des Kantons.

- Basel unterstützt ein vielfältiges Angebot von Freizeit- und Sportaktivitäten, darunter auch Spezialturnen für Kinder mit Koordinationsschwierigkeiten. Im weiteren werden Jugendtheater, -chöre, -orchester und -musikgruppen grosszügig vom Kanton finanziell unterstützt.

- Gestützt auf das Gesetz zur Unterstützung und Koordination der Jugendaktivitäten anerkennt und unterstützt der Kanton Tessin langfristig ausserschulische Initiativen und Betätigungen. Das kantonale Jugendamt koordiniert die Angebote im Jugendsektor, klärt die Bedürfnisse ab und entwickelt entsprechende Projekte, fördert die Ausbildung von Jugendleiter/innen und bietet angemessene Informationen an. So können sich Eltern, Jugendliche, Lehrpersonen, Behörden, Vereinigungen usw. dank des Projektes "Infogiovani" umfassend über Freizeitangebote, Ferienlager, Jugendaktivitäten usw. im ganzen Kanton

informieren. Der Kanton Tessin hat auch die gesetzlichen Grundlagen für die Unterstützung von Ferienlagern, die unentgeltliche Bereitstellung von staatlichen Gebäuden und Anlagen, die Kulturförderung (u.a. Bibliotheken) sowie die Unterstützung von Sprachaufenthalten in der deutschen und der französischen Schweiz geschaffen.

VIII. SPEZIELLE SCHUTZMASSNAHMEN

A. Kinder in Notlagen (Art. 22, 38, 39 KK)

1. Flüchtlingskinder (Art. 22 KK)

612. In der Schweiz hat die Problematik der minderjährigen Asylsuchenden die Behörden dazu veranlasst, eine vertiefte Analyse aller diesbezüglichen Konstanten durchzuführen und verschiedene situationsgerechte Massnahmen zu ergreifen, die in erster Linie den Schutz dieser Gruppe von Ausländern verstärken und ein den Umständen entsprechendes Asylverfahren gewährleisten. Sowohl die politischen Kreise als auch die zuständigen legislativen Kantons- und Bundesbehörden (kantonale Vormundschaftsbehörden, kantonale Dienststellen der Fremdenpolizei, Bundesamt für Flüchtlinge (BFF), Eidgenössische Kommission für Flüchtlingsfragen (EKF), Schweizerische Asylrekurskommission) brachten ihre feste Absicht zum Ausdruck, Lösungen für die besonderen Schwierigkeiten dieser minderjährigen Asylsuchenden zu finden, die in der Schweiz Schutz suchen, besonders jedoch für unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA). Die in diesem Zusammenhang verabschiedeten Massnahmen - und einige davon schon vor dem 26. März 1997, dem Tage, an dem in der Schweiz die Kinderrechtskonvention in Kraft getreten ist – sei es mit dem Ziel, die Anwendung bestimmter vorhandener Normen genauer zu formulieren, oder eine neue Regelung für minderjährige Asylsuchende einzuführen, gründen im wesentlichen auf dem Grundsatz des übergeordneten Wohls des Kindes, der in Art. 3 KK verankert ist, wie auch in diversen Schutz- und Hilfsbestimmungen, die das Recht der Kinderrechtskonvention vorsieht, insbesondere Art. 22 KK.

613. An dieser Stelle sei die Rolle der Eidgenössischen Kommission für Flüchtlingsfragen (EKF)⁴³⁶ erläutert. Sie ist in erster Linie als beratende Kommission der Bundesbehörden tätig. Unter dem Blickwinkel einer gesamthaften Betrachtungsweise der Migrationspolitik beurteilt die EKF die Lage auf dem Gebiet des Asyl- und Flüchtlingswesens und nimmt zu Fragen aus diesen Bereichen der Politik mit ihren vielfältigen politischen, rechtlichen, humanitären und sozialen Auswirkungen Stellung. Sie unterbreitet dem Bundesrat Empfehlungen. Die EKF besteht gegenwärtig aus 22 Mitgliedern aus den Bereichen Politik, Wirtschaft, kantonale Regierungs- und Verwaltungsstellen, Fürsorge und Kirche. Das Sekretariat wird vom Bundesamt für Flüchtlinge geführt.

a) Statistische Angaben

614. Im Verlauf des Jahres 1996 waren 5.463 minderjährige Ausländer (einschliesslich jener im Rahmen der Familienzusammenführung) von einem Asylverfahren in der Schweiz betroffen. 1997 stieg diese Zahl auf 6.997, und 1998 stellten 12.026 minderjährige Ausländer ein Asylgesuch. Der Anteil der minderjährigen männlichen Antragsteller belief sich von Januar 1996 bis Ende Dezember 1998 auf ca. 65%. In der gleichen Zeitspanne erhöhte sich die durchschnittliche Zahl minderjähriger Asylsuchender verglichen mit der Gesamtzahl aller Asylsuchenden auf 30%. Die Zahl der UMA betrug 1996 ca. 700 Personen (mehr als 12 % aller minderjährigen Antragsteller), ungefähr 1.300 im Jahre 1997 (mehr als 18 % aller

⁴³⁶ Sie wurde im Dezember 1982 eingesetzt.

minderjährigen Antragsteller) und 2.500 im Jahre 1998 (mehr als 20 % aller minderjährigen Antragsteller). Mehr als 95% aller unbegleiteten minderjährigen Ausländer und Ausländerinnen, die zwischen 1996 und 1998 in der Schweiz einen Asylantrag stellten, gehören der Altersgruppe der 15-18-Jährigen an. Jugoslawien, Albanien, Bosnien-Herzegowina, Türkei, Sri Lanka, Somalia, Demokratische Republik Kongo, Angola und Irak sind die wichtigsten Herkunftsländer der minderjährigen Asylsuchenden.

615. Was die Anerkennung des Flüchtlingsstatus und die Gewährung von Asyl betrifft, so erhielten 1996 1.138 minderjährige Asylsuchende (einschliesslich jener im Rahmen der Familienzusammenführung) einen positiven Entscheid. 1997 waren es 1.376 und 1998 schliesslich 1.059 Personen. Die positiven Entscheide zugunsten von Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren für die Zeitspanne von Januar 1996 bis Ende August 1998 stellen mehr als 50% aller vom BFF ausgesprochenen Entscheide dar. Die Mehrheit der minderjährigen Antragsteller, die in diesem Zeitraum Asyl erhielten, kommt aus Jugoslawien, Bosnien-Herzegowina, der Türkei und dem Irak.

616. Einer beachtlichen Zahl minderjähriger Antragsteller, die kein Asyl erhielten, wurde ferner mit Hilfe einer provisorischen Bewilligung erlaubt, sich in der Schweiz aufzuhalten, hauptsächlich weil es Schwierigkeiten bei der Rückführung in ihre Ursprungs- oder Herkunftsländer gab. Im Jahre 1996 erhielten 2.063 minderjährige Asylsuchende (einschliesslich jener im Rahmen der Familienzusammenführung) eine vorläufige Aufnahme. Ein Jahr später waren es 1.161 und 1998 genau 2.618 Personen. Die den minderjährigen Antragstellern zwischen Januar 1996 und Ende Dezember 1998 ausgestellten provisorischen Bewilligungen machen mehr als 40% aller erteilten provisorischen Bewilligungen aus. Die meisten minderjährigen Antragsteller, die in den Besitz einer provisorischen Bewilligung kamen, kamen aus Somalia, Sri Lanka, Bosnien-Herzegowina, Jugoslawien, Angola und der Türkei.

b) Rechtlicher Rahmen

617. Die Schweiz ist Vertragspartei der UN-Konvention von 1951⁴³⁷ und des Protokolls von 1967⁴³⁸ über den Flüchtlingsstatus. Die Schweiz ist ferner dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte beigetreten. Darüber hinaus bedient sie sich anderer Instrumente wie der Direktiven für den Schutz und die Unterstützung von minderjährigen Flüchtlingen, die vom HCR 1988 verabschiedet und 1994 revidiert wurden. Ein weiteres Instrument, das vom HCR 1997 verabschiedet wurde, sind die Direktiven und Verfahren, die bei Asylgesuchen unbegleiteter Kinder anzuwenden sind.

618. Im übrigen bestimmen verschiedene Konfliktnormen des Völkerrechts und des Landesrechts das anzuwendende Rechtssystem und die zuständige Instanz, die in Sachen Ausübung der bürgerlichen Rechte und Schutzmassnahmen zu entscheiden hat. Gestützt auf das Bundesgesetz vom 18. Dezember 1987 über das Internationale Privatrecht (IPRG)⁴³⁹ und das Haager Abkommen vom 5. Oktober 1961 über die Zuständigkeiten von Behörden und das zum Schutze Minderjähriger anzuwendende Gesetz⁴⁴⁰ werden die Frage der Handlungsfähigkeit und der Schutzmassnahmen, mit Ausnahme einiger Sonderfälle (z.B. Erwerb der Handlungsfähigkeit vor der Ankunft in der Schweiz) durch schweizerisches Recht

⁴³⁷ SR 142.30.

⁴³⁸ SR 142.301.

⁴³⁹ SR 291.

⁴⁴⁰ SR 0.211.231.01.

geregelt, genauer gesagt durch das Zivilgesetzbuch, und die schweizerischen Behörden sind im allgemeinen für Entscheide auf diesen Gebieten zuständig.

619. Die Bundesgesetzgebung im Asylbereich (insb. Asylgesetz vom 26. Juni 1998⁴⁴¹ und Verordnung 1 zum Asylverfahren vom 11. August 1999, AsylV 1⁴⁴²), deren revidierte Fassung am 1. Oktober 1999 in Kraft getreten ist, enthält spezifische Normen für die angemessene Berücksichtigung der Spezialsituation von UMA auf dem Gebiet des Asylverfahrens (vgl. v.a. Art. 17 des AsylG und Art. 7 der AsylV 1). Darüber hinaus enthält, wie bereits bei den Ausführungen zu Art. 10 KK erwähnt, das totalrevidierte Asylgesetz Normen über die Familienzusammenführung und die Achtung des Grundsatzes von der Einheit der Familie.

c) Der Zugang zum Asylverfahren

620. Der Zugang zum Asylverfahren steht jedem minderjährigen Antragsteller ungeachtet seines Alters offen, ganz gleich ob der Antrag persönlich oder von einem Rechtsvertreter gestellt wird. Es handelt sich hierbei um eines der Grundprinzipien, welches in der Schweiz auf diesem Gebiet richtungsweisend ist. Daher kann jede urteilsfähige minderjährige asylsuchende Person selbst ein Asylgesuch bei der zuständigen Instanz einreichen. Nicht urteilsfähige Minderjährige können eine Vertretung mit der Wahrnehmung ihrer Interessen beauftragen. Das Einreichen eines Asylgesuches wird nach der Terminologie des Zivilgesetzbuches als ein höchstpersönliches Recht eingestuft. Ein Asylgesuch kann deshalb gültig durch die Vertretung einer nicht urteilsfähigen Person gestellt werden – besonders angesichts ihres jugendlichen Alters.

d) Der Ablauf des Asylverfahrens für begleitete Minderjährige

621. Da es hier um den Ablauf des Asylverfahrens geht, sei darauf hingewiesen, dass der minderjährige Antragsteller grundsätzlich im Asylantrag eines Elternteils bzw. beider Eltern inbegriffen ist, wenn er sich in dessen bzw. deren Begleitung befindet. Da in der Schweiz der Grundsatz vom persönlichen Verfahren gilt, kann jeder minderjährige Asylsuchende, der selbst über eigene Asylmotive verfügt, diese persönlich oder über seinen Vertreter geltend machen. In Anwendung der auf dem Gebiet der Familienzusammenführung geltenden Vorschriften und gemäss dem Grundsatz von der Einheit der Familie wird der Minderjährige in der Regel auch als Flüchtling anerkannt, wenn den Eltern eines minderjährigen Asylsuchenden der Flüchtlingsstatus gewährt wird. Die provisorische Aufnahme für ein Familienmitglied (im engen Sinne) bringt grundsätzlich auch die provisorische Bewilligung für die restlichen Familienangehörigen mit sich.

e) Der Ablauf des Asylverfahrens für unbegleitete Minderjährige

622. Die schweizerischen Behörden legen den Schwerpunkt ihrer Bemühungen im Asylbereich derzeit hauptsächlich auf die Gruppe der verletzlichsten minderjährigen Antragsteller, also auf die UMA. Aus diesem Grunde beziehen sich die jüngst erlassenen oder in Vorbereitung befindlichen Vorschriften auf diese Gruppe. Die zuständigen Behörden sind gehalten, vom Beginn eines Verfahrens an alle sich auf die Minderjährigkeit des Asylbewerbers beziehenden Faktoren genau zu prüfen und speziell auf sie zugeschnittene Massnahmen zu ergreifen.

⁴⁴¹ AS 1999 2262.

⁴⁴² SR 142.311.

623. So wird das Registrierzentrum, das grundsätzlich die erste Dienststelle des Bundesamtes für Flüchtlinge ist, die mit dem minderjährigen Asylsuchenden Kontakt aufnimmt, manchmal aufgefordert, verschiedene Nachforschungen (insbesondere medizinische Untersuchungen) anzustellen, um das Alter des Interessenten in Erfahrung zu bringen. Solche Nachforschungen sind erforderlich, wenn das Alter nicht genau festgestellt werden kann und wenn das angegebene Alter insbesondere aufgrund der Physiognomie und des Verhaltens der asylsuchenden Person ernsthaft in Zweifel gestellt wird. In diesem Zusammenhang haben die kantonalen Vormundschaftsbehörden als zuständige Instanzen für den Schutz aller auf ihrem Territorium wohnhaften Minderjährigen festgestellt, dass eine bestimmte Anzahl Asylsuchender zum Zeitpunkt ihrer Ankunft in der Schweiz vorgab, minderjährig zu sein, um dadurch in den Genuss der nur den UMA zustehenden Sondervorschriften zu kommen. So wurden Asylsuchende beispielsweise irrtümlich in Aufnahmestrukturen untergebracht, die für UMA vorgesehen sind, oder fälschlicherweise in eine schulische Umgebung integriert, die Minderjährigen zusteht, was nicht ohne Beziehungs- und organisatorische Schwierigkeiten einherging. Umgekehrt versuchten Asylsuchende ein höheres Alter anzugeben, um so nachzuweisen, dass sie die Voraussetzungen besaßen, einer Erwerbstätigkeit nachgehen zu können (gemäss Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel liegt das rechtliche Mindestalter beim vollendeten 15. Lebensjahr)⁴⁴³. Die in Zusammenarbeit mit den Vormundschaftsbehörden durchgeführten Massnahmen zur Bestimmung des Alters stehen am Anfang des Verfahrens, um so die vorrangigen Interessen minderjähriger Asylsuchender bestmöglich zu wahren. Damit soll auch eine schnelle Aufklärung der Missbräuche ermöglicht werden.

624. Das Registrierzentrum ist zudem beauftragt, den UMA unter Berücksichtigung seiner noch abzuklärenden Urteilsfähigkeit ein erstes Mal zu befragen. Durch diese Befragung sollen so viele persönliche und familienbezogene Daten gesammelt werden wie möglich (familiäre Bindungen und Einbettung im Ursprungsland, Namen der Personen, die für seinen Unterhalt und seine Entwicklung verantwortlich sind usw.) und die ersten Informationen über die Gründe der Ausreise aus dem Ursprungsland. Diese Massnahme zielt insbesondere darauf ab, die Behörden gegebenenfalls in die Lage zu versetzen, rasch Untersuchungen im Ursprungs- oder Herkunftsland des UMA durchzuführen, um Familienmitglieder ausfindig zu machen. Bestehen Zweifel an der Urteilsfähigkeit einer minderjährigen Person oder besitzt sie diese Fähigkeit eindeutig nicht, versucht das Registrierzentrum die Situation gegebenenfalls vorrangig mit der Person abzuklären, die sie möglicherweise in die Schweiz begleitet hat, unter Umständen mit Hilfe von Angehörigen. Die Befunde dieses Dienstes zum Entwicklungsgrad des UMA werden in einem Formular festgehalten, das der Akte systematisch beigelegt wird. Dieses Dokument und die bis zu dieser Phase des Verfahrens gesammelten Daten stellen für die kantonalen Behörden eine wichtige Informationsquelle dar, die es ihnen ermöglicht, umgehend die notwendigen Schutzmassnahmen zu ergreifen und ein den Umständen gemässes Verfahren anzuwenden. Durch dieses Prozedere sollen die UMA so wenig Zeit wie möglich in den Registrierzentren zubringen. Bleibt noch zu erwähnen, dass die minderjährigen Asylsuchenden einer medizinischen Untersuchung durch einen Gesundheitsdienst unterzogen werden. Dadurch sollen eventuelle Krankheiten sofort festgestellt und gegebenenfalls umgehend die notwendigen Behandlungen durchgeführt werden. Im Anschluss daran werden sie einem Kanton zugewiesen. Bei der Wahl des Kantons werden eventuelle in der Schweiz lebende Verwandte berücksichtigt, vorausgesetzt eine solche Lösung wahrt die Interessen der minderjährigen Person am besten.

⁴⁴³ SR 822.11.

625. Art. 17 des Asylgesetzes sieht vor, dass die kantonalen Behörden einem UMA für die Dauer des Verfahrens unverzüglich eine Vertretung zur Verfügung stellen, welche dessen Interessen wahrnimmt. Die besondere Situation minderjähriger Gesuchsteller in einem Asylverfahren – besonders die Anforderungen an Schutz, Ernennung einer Rechtsvertretung und deren Rolle, ein angemessenes Anhörungsverfahren und die Methoden der Altersermittlung - wird im Rahmen einer Ausführungsverordnung des revidierten Asylgesetzes, nämlich der neuen Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen, geregelt⁴⁴⁴. Art. 7 der Verordnung erwähnt insbesondere, dass jeder unbegleiteten asylsuchenden minderjährigen Person von der zuständigen Behörde des Kantons oder der Gemeinde ein Vormund oder Beistand im Sinne des Zivilgesetzbuches beizustellen ist. Nach den Bestimmungen des Zivilgesetzbuches sollen die kantonalen Behörden der Fremdenpolizei jede unbegleitete minderjährige Person unverzüglich der zuständigen Vormundschaftsbehörde melden, damit diese ohne Verzögerung rechtliche Schutzmassnahmen anordnen kann. Diese bestehen normalerweise in der Bestellung eines Vormundes (wenn die Eltern verschollen oder verstorben sind) oder eines Beistands. Wenn nicht sofort über eine solche Schutzmassnahme entschieden werden kann, ist die kantonale Behörde gehalten, unverzüglich eine Vertrauensperson zu bestellen, die den UMA während allen Phasen des Asylverfahrens bis zur Bezeichnung eines Vormundes oder Beistands unterstützt.

f) Unterstützung, Betreuung und Unterbringung

626. Für die Organisation der Unterstützung, Betreuung und Unterbringung sind die Kantone zuständig. Minderjährige Gesuchsteller (insbesondere junge UMA) können unter Berücksichtigung ihres Alters und Entwicklungsstands in Aufnahmefamilien oder Asylzentren untergebracht werden. Diese Zentren stehen unter der Leitung von Personen, die für diese Tätigkeit entsprechend ausgebildet wurden. Es handelt sich dabei überwiegend um Sozialarbeiterinnen oder Sozialarbeiter. In diesem Falle entschädigt der Bund den zuständigen Kanton mit Tagespauschalen für die Unterstützung, Betreuung und Unterbringung. Die kantonalen Behörden können aber die Unterbringung des UMA in einer staatlich anerkannten Sondereinrichtung für notwendig erachten. In einem solchen Falle werden die Kosten im allgemeinen ebenfalls vom Bund übernommen. Darüber hinaus vergütet der Bund den Kantonen die Ausgaben für die Unterstützung von Gesuchstellern, die eine vorläufige Aufnahme besitzen. Wenn nötig sichert er auch die Unterstützung von ausländischen Staatsangehörigen, denen Asyl gewährt wurde, bis sie eine Niederlassungsbewilligung erhalten. Im letzteren Falle übernehmen anschliessend die Kantone die Unterstützung der Flüchtlinge, falls nötig. Die Behörden haben ein Verfahren entwickelt, das es den Flüchtlingen ermöglicht, sich jederzeit an ein Hilfswerk ihrer Wahl zu wenden, um die notwendige Hilfe und Beratung zu erhalten, damit ihre Integration in der Schweiz erleichtert wird. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, dass alle Asylsuchenden im Rahmen der obligatorischen Versicherung gegen Krankheit und Unfall versichert sind. Der Bund zahlt die Versicherungsprämien wie auch die Beteiligung an den Kosten; ausgenommen sind jene Fälle, in denen der Betroffene einem Erwerb nachgeht. Dasselbe gilt für die Kosten von Zahnbehandlungen, die medizinisch indiziert sind.

g) Einschulung und Ausbildung

627. Die Einschulung minderjähriger Asylsuchender ist Aufgabe der Kantone und geht auf deren Kosten. Im allgemeinen erfolgt die Einschulung in die Primar- oder Sekundarschule im Verlauf der ersten drei Monate nach der Ankunft des minderjährigen Gesuchstellers in der

⁴⁴⁴ AS 1999 2302.

Schweiz, es sei denn in der Zwischenzeit sei ein erstinstanzlicher negativer Entscheid gefällt worden und eine kurzfristige Rückschaffung in das Ursprungs- oder Herkunftsland stehe unmittelbar bevor. Minderjährige Asylsuchende werden grundsätzlich erst einmal in Auffangklassen eingewiesen, in denen sie primär Kurse zum besseren Verständnis der an ihrem schweizerischen Wohnort gesprochenen Sprache besuchen. Danach werden sie allmählich in reguläre Klassen integriert. Für die Ausbildung minderjähriger Gesuchsteller, die bereits das obligatorische Schulalter überschritten haben, sind ebenfalls die Kantone zuständig. Der Bund subventioniert Ausbildungsprogramme, insbesondere Programme zur Erleichterung der Rückkehr, die in Form von Modulen und während einer Dauer von je rund sechs Monaten veranstaltet werden und darauf abzielen, den jungen Asylsuchenden eine berufliche Zukunft zu erschliessen. Diese Programme, die gegebenenfalls so organisiert werden müssen, dass sie die Rückführung nicht erschweren, bezwecken, die jungen Leute besser auf ihre Rückkehr in die Heimat vorzubereiten, falls die Betroffenen nicht als Flüchtlinge anerkannt werden. Diesen Programmen gehen im allgemeinen Kurse zum besseren Verständnis der an ihrem schweizerischen Wohnort gesprochenen Sprache voraus.

h) Befragung zu den Asylmotiven

628. Im weiteren Verlauf des auf kantonaler Ebene stattfindenden Asylverfahrens und nach der Ernennung einer Rechtsvertretung befragt die kantonale Fremdenpolizei eindeutig urteilsfähige UMA nach ihren Asylmotiven, wenn diese offensichtlich in der Lage sind, Bedeutung und Zweck eines Asylverfahrens zu erfassen. Sie müssen ebenso ihre Gründe und Ängste offenlegen, die sie zum Verlassen ihres Ursprungslandes getrieben haben. Das BFF-Rundschreiben vom 15. Februar 1995 erläutert, dass die mit dieser Befragung betraute Person alles daran setzen muss, damit die Befragung in einer den Umständen angepassten Atmosphäre stattfindet. Auch sollen alle Aspekte, die sich aus der Minderjährigkeit ergeben, in angemessener Weise angegangen oder ergänzt werden. In der Schweiz ist übrigens bei jeder Befragung dieser Art im allgemeinen eine Vertretung eines staatlich anerkannten Hilfswerks als neutrale Beobachterperson anwesend.

629. Ist die Urteilsfähigkeit der UMA zweifelhaft oder sind sie nicht urteilsfähig, werden sie von den kantonalen Behörden nicht nach ihren Asylgründen befragt. Ihre Akte wird jedoch direkt dem zuständigen Dienst des BFF zur Weiterbearbeitung übermittelt. Die Frage der Urteilsfähigkeit wird sodann in Zusammenarbeit mit der Rechtsvertretung des Gesuchstellers geklärt. Wird der asylsuchenden Person die Urteilsfähigkeit am Ende zuerkannt, hat die für diesen Fall zuständige Mitarbeiterperson der Bundesverwaltung die Möglichkeit, eine Anhörung zu den Asylmotiven in Zusammenarbeit Kolleginnen oder Kollegen vorzubereiten, die eine psychologische oder heilpädagogische Fachausbildung besitzen, sowie mit Juristen oder Juristinnen, die auf die Probleme Minderjähriger spezialisiert sind, oder sie kann diesen die Akte direkt übergeben, so dass sie diesen Teil der Befragung selbst übernehmen. In Fällen, in denen der minderjährige Gesuchsteller nicht urteilsfähig ist, findet eine Unterredung oder ein Schriftwechsel zwischen dem BFF und der Rechtsvertretung der minderjährigen Person. Ziel ist dabei, ein Asylgesuch im Namen des UMA einzureichen und gemeinsam die Tatsachen festzulegen. In diesem Zusammenhang werden auch eventuell in der Schweiz lebende Angehörige zu den Asylmotiven der minderjährigen Person befragt. Darüber hinaus können noch andere Massnahmen ergriffen werden, wie beispielsweise eine Anfrage an die diplomatische Vertretung der Schweiz im Ursprungs- oder Herkunftsland, um weitere Informationen einzuholen.

i) Beurteilung der Frage der Rückschaffung und der vorläufigen Aufnahme

630. Erfüllt ein UMA die Voraussetzungen für seine Anerkennung als Flüchtling nicht, muss das BFF die spezifischen Gesichtspunkte der Minderjährigkeit (namentlich Alter, Grad der Selbständigkeit, soziale und wirtschaftliche Realitäten im Ursprungsland) und gegebenenfalls auch medizinische Aspekte hinreichend und gemäss einem Rundschreiben vom 15. Februar 1995 klären. Diese Analyse erfolgt unter den Gesichtspunkten der Zulässigkeit, Zumutbarkeit und Möglichkeit des Wegweisungsvollzug gemäss der Weisung über Asylgesuche von unbegleiteten Minderjährige und nicht urteilsfähigen Erwachsenen vom 20. September 1999 und der entsprechenden Rechtsprechung der Asylrekurskommission. Nach dem Bundesgesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern (ANAG)⁴⁴⁵ ist die Ausschaffung nicht zulässig, wenn die Rückschaffung des Ausländers in sein Ursprungs- oder Herkunftsland im Widerspruch zu den Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen des internationalen Rechts steht. Zudem ist eine Rückschaffung dann nicht zu vertreten, wenn sie für die ausländische Person eine konkrete Gefahr nach sich zieht.

631. Nach der Rechtsprechung der Asylrekurskommission, stellt das Prinzip des übergeordneten Kindesinteresses im Sinne von Art. 3 KK ein wichtiges Kriterium bei der Prüfung der Durchsetzbarkeit des Rückschaffungsentscheids dar. In diesem Zusammenhang hat die Rekursbehörde präzisiert, die Berücksichtigung dieses Prinzips bedeute, dass insbesondere die folgenden Elemente im Zusammenhang mit der Persönlichkeit des Kindes und seinen Lebensbedingungen zu berücksichtigen sind: das Alter, der Reifegrad, der Grad der Abhängigkeit, die Art und Qualität seiner Beziehungen (Verwandtschaftsgrad, Intensität und Stärke der Beziehungen) im Ursprungs- und im Bestimmungsland, die Eigenschaften der Bezugspersonen (insbesondere deren Wille und Fähigkeit zum Unterhalt), der aktuelle Entwicklungs- bzw. Ausbildungsgrad und die künftigen Möglichkeiten in dieser Hinsicht, der Grad der Integration gemessen an der Dauer des Aufenthalts in der Schweiz sowie die Aussichten und eventuellen Hindernisse für eine Wiedereingliederung im Herkunftsland. Zu diesem Punkt des Verfahrens werden allfällige Probleme, die bei der Betreuung im Bestimmungsland auftreten könnten, untersucht und für notwendig erachtete Untersuchungen angestellt. So können die schweizerischen Behörden beispielsweise Nachforschungen im Ursprungsland durchführen, um abzuklären, ob dort noch Verwandte oder andere Personen oder u. U. Institutionen existieren, welche die Verantwortung für den UMA und seine Betreuung bis zu seiner Volljährigkeit übernehmen können. Derartige Nachforschungen erfolgen regelmässig auf diplomatischem Wege. Bei dem Versuch, Familienmitglieder ausfindig zu machen, ersucht das BFF auch internationale Organisationen wie das IKRK (namentlich via "Tracing Request") oder das HCR um Hilfe und stellt den Organisationen die notwendigen Informationen zur Verfügung, und zwar mit Zustimmung und in Zusammenarbeit mit der betroffenen Person und ihrer Rechtsvertretung. Der Erfolg solcher Schritte steht und fällt jedoch mit der Zuverlässigkeit und Genauigkeit der von den Betroffenen selbst gemachten Angaben. Gelangt das BFF am Ende des Verfahrens und nach Abwägung aller erwähnten Faktoren zum Schluss, dass die Ausschaffung des minderjährigen Asylsuchenden nicht möglich ist, so wird diesem eine provisorische Bewilligung gewährt, die es ihm ermöglicht, seinen Aufenthalt in der Schweiz fortzusetzen und dadurch in den Genuss von Schutzmassnahmen zu gelangen, welche die schweizerische Rechtsordnung allen Minderjährigen gewährt, die vorübergehend oder dauerhaft aus ihrer familiären Umgebung herausgerissen wurden.

⁴⁴⁵ SR 142.20.

j) Ausschaffung

632. Wird die Ausschaffung eines minderjährigen Asylbewerbers beschlossen, so prüfen die kantonalen Behörden zusammen mit dem BFF, ob allfällige Sondermassnahmen bei den Reisevorbereitungen für die Rückkehr (Begleitung, finanzielle Unterstützung, Empfang vor Ort, Transport ins Innere des Bestimmungslandes usw.) angemessen sind. Diese Entscheidung richtet sich nach verschiedenen Faktoren wie Alter, Grad der Selbständigkeit, Bestimmungsort und nach jedem anderen der Akte entnommenen Element. Eine Bundesverordnung räumt in diesem Zusammenhang die Möglichkeit ein, unter bestimmten Bedingungen eine individuelle finanzielle Rückkehrhilfe zu gewähren, die vor allem die Wiedereingliederung oder Eingliederung der betroffenen Person in das Ursprungs- oder Herkunftsland erleichtern soll. Generell kann gegen jede Entscheidung des BFF über die Ablehnung des Asylgesuchs und über die Ausschaffung des minderjährigen Gesuchstellers bei der Asylrekurskommission 30 Tage nach ihrer Zustellung Berufung eingelegt werden.

k) Die Weiterbildung für involvierte Fachpersonen

633. Das BFF führt (teilweise in Zusammenarbeit mit anderen Institutionen) regelmässig Seminare für Personen durch, die sich in der einen oder anderen Form um minderjährige Asylsuchende kümmern. Dabei handelt es sich insbesondere um Personen, die in den Bereichen Unterstützung, Betreuung und Unterbringung sowie im Rahmen von Asylverfahren tätig sind. Die Seminare befassen sich mit den verschiedensten Aspekten dieser schwierigen Aufgabe. Diese Personen haben auch die Möglichkeit, ihre besonderen Anfragen zu diesen Themen einigen spezialisierten Juristinnen und Juristen des BFF zu unterbreiten und sie bei Schwierigkeiten mit minderjährigen Asylbewerbern um Rat zu fragen. Die Mitarbeitenden des BFF haben die Aufgabe, eine möglichst umfassende Dokumentation auf diesem Gebiet zusammenzutragen und zu verwalten. Sie nehmen auch selbst an Kolloquien und Ausbildungslehrgängen teil, die insbesondere auch die Anwendung der Kinderrechtskonvention zum Gegenstand haben. Sie haben dann die Aufgabe, die oben erwähnten Fachpersonen für die in der Kinderrechtskonvention verankerten Rechte des Kindes und die Auswirkungen der Kinderrechtskonvention auf den Asylbereich zu sensibilisieren. Eine weitere Aufgabe besteht darin, die in diesem Zusammenhang eingeführten Mechanismen zu prüfen und gegebenenfalls die notwendigen Anpassungen vorzuschlagen. Eine Studie über die gesamte Problematik minderjähriger unbegleiteter Asylbewerber ist im Handbuch zum internen Asylverfahren des BFF enthalten. Das Handbuch dient allen im Asylbereich arbeitenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als wichtiges Arbeitsinstrument und wurde auch an alle anderen Dienststellen des BFF verteilt.

2. Von bewaffneten Konflikten betroffene Kinder (Art. 38 KK) und Wiedereingliederungsmassnahmen (Art. 39 KK)

a) Aktivitäten der Schweiz zugunsten der Kinder, die Opfer von bewaffneten Konflikten sind

634. Ihrer humanitären Tradition und ihrem humanitären Engagement entsprechend - namentlich als Depositarstaat der Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zum Schutze der Kriegsoffer⁴⁴⁶ und ihrer beiden Zusatzprotokolle von 1977⁴⁴⁷ - verfolgt die Schweiz mit grosser Aufmerksamkeit das Schicksal von Kriegsoffern, insbesondere jenes der Kinder.

⁴⁴⁶ SR 0.518.12; 0.518.23; 0.518.42; 0.518.21.

635. Kinder sind von den Folgen bewaffneter Konflikte besonders getroffen: Einerseits stellen sie äusserst verletzte Opfer dar, und andererseits sind sie an verschiedenen Orten der Welt an den Kampfhandlungen beteiligt. Vor diesem Hintergrund setzt sich die Schweiz dafür ein, dass Kindern in bewaffneten Konflikten ein noch besserer Schutz zuteil wird.

636. Von den Aktivitäten der Schweiz zugunsten der Kinder, die Opfer bewaffneter Konflikte sind, können beispielsweise folgende Aktionen erwähnt werden:

- Die Schweiz arbeitet eng mit internationalen Organisationen zusammen, die in diesem Bereich aktiv sind, und finanziert deren Aktivitäten: das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF), das Hochkommissariat für Flüchtlinge (HCR) oder das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK). Ein wichtiger Beitrag wird seit 1997 an den Sonderbeauftragten des UNO-Generalsekretärs für Kinder in bewaffneten Konflikten entrichtet, um seine Sensibilisierungsarbeiten zu unterstützen und die Demobilisierung sowie die Wiedereingliederung der Kindersoldaten in die Gesellschaft zu fördern.

- Die Schweiz unterstützt auch Aktionen von Nicht-Regierungsorganisationen – wie diejenigen der *Koalition gegen den Einsatz von Kindersoldaten* – mit dem Ziel, die Völkergemeinschaft für die Verbesserung der Lage dieser Kinder zu mobilisieren. Sie hat vor allem an den regionalen Konferenzen über den Einsatz von Kindersoldaten teilgenommen, die von der Koalition 1999 und 2000 (in Afrika, Lateinamerika, Europa und Asien) organisiert wurden, und diese zu einem grossen Teil finanziert.

- Seit mehreren Jahren bemüht sich die Schweiz, die OSZE zu veranlassen, dem Schutz der Rechte des Kindes, insbesondere im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten, besondere Beachtung entgegenzubringen. Sie leitet zahlreiche Aktivitäten in die Wege und beteiligt sich an Massnahmen, die in diesem Rahmen getroffen werden.

- Der Schutz und die Förderung der Rechte des Kindes, das von bewaffneten Konflikten betroffen ist, sind eine Priorität der Schweiz im Rahmen des Vorbereitungsprozesses der Sondersitzung der UNO-Generalversammlung über die Folgearbeiten zum Weltkindergipfel, der im Herbst 2001 in New York stattfinden wird.

- Die Schweiz ist davon überzeugt, dass das Mindestalter für die Rekrutierung auf 18 Jahre erhöht werden muss, um den Kindern einen besseren Schutz zu gewähren – unabhängig davon, ob es sich dabei um eine freiwillige oder obligatorische Rekrutierung durch die reguläre Armee oder durch bewaffnete Oppositionstruppen handelt. Sie ist auch der Meinung, dass dieselbe Altersgrenze für die direkte oder indirekte Teilnahme an bewaffneten Konflikten gelten sollte. Die Schweiz hat in der für diese Frage zuständigen UNO-Arbeitsgruppe aktiv an der Erarbeitung und der Verabschiedung eines Fakultativprotokolls zur Kinderrechtskonvention zu Kindern in bewaffneten Konflikten (Januar 2000) teilgenommen. Sie hat dieses Instrument im September 2000 unterzeichnet und setzt sich zugunsten einer universellen Ratifizierung dieses Instruments sowie seiner Umsetzung ein.

- Die Schweiz hat sich auch aktiv an der Ausarbeitung anderer völkerrechtlicher Instrumente beteiligt, welche die Lage von Kindern, die Opfer von Konflikten sind, verbessern. Dies trifft auf das ILO-Übereinkommen No. 182 über das Verbot der schlimmsten

⁴⁴⁷ SR 0.518.521; 0.518.522.

Formen der Kinderarbeit und die unverzüglichen Massnahmen zur Beseitigung dieser Formen zu. Die Schweiz hat dieses Instrument im Juni 2000 ratifiziert.

- Die Schweiz hat auch die Aufnahme einer Erwähnung des Einbezugs, der Rekrutierung und des Einsatz von Kindern unter 15 Jahren als Kriegsverbrechen in das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs⁴⁴⁸ unterstützt.

- Unter Berücksichtigung der besonders grossen Gefahren, welche Antipersonenminen vor allem für Kinder darstellen, hat die Schweiz am 24. März 1998 die Konvention über das Verbot des Gebrauchs, der Lagerung, Herstellung und Weitergabe von Antipersonenminen und über ihre Zerstörung ratifiziert.

- Schliesslich bleibt noch zu erwähnen, dass das EDA anlässlich des 10. Jahrestages der Kinderrechtskonvention (20. November 1999) in Bern eine Multimedia-Ausstellung unter dem Titel "Verlorene Kindheit: Kinder im Krieg" organisiert hat. Viele Kinder und Jugendliche hatten somit Gelegenheit einen Einblick in die tragische Lage von Kindern zu bekommen, die Opfer bewaffneter Konflikte geworden sind, besonders die der Kindersoldaten.

b) Erklärung der Schweiz

637. Die Kinderrechtskonvention gewährt Kindern einen weniger weitreichenden Schutz als das Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen von 1949 betreffend den Schutz von Opfern bewaffneter nicht internationaler Konflikte (Protokoll II)⁴⁴⁹. Da Art. 38 der Kinderrechtskonvention den Schutz, den Kinder dank der bestehenden Normen des humanitären Völkerrechtes bereits geniessen, nicht verbessert, gab die Schweiz anlässlich ihres Beitritts zu diesem Vertragswerk eine Erklärung ab. Darin verweist sie ausdrücklich auf die Verpflichtung jedes Staates, die Normen des humanitären Völkerrechts und des nationalen Rechts anzuwenden, insofern diese das Kind in bewaffneten Konflikten besser schützen und ihm Beistand bieten.

c) Die Wehrpflicht in der Schweiz

638. In der Schweiz unterstehen alle männlichen Staatsbürger der Wehrpflicht. Schweizer Staatsbürgerinnen können sich freiwillig melden. Sie geniessen dann die gleichen Rechte und Pflichten wie die Männer. Die schweizerische Armee beruht auf dem Milizsystem, und der Wehrdienst erfolgt in mehreren Phasen. Die eingezogene Person absolviert zuerst die Rekrutenschule (15 Wochen), die durch eine Reihe von Wiederholungskursen vervollständigt wird. Diese Kurse finden während des Zivillebens statt und sind von unterschiedlicher Dauer. Personen, die während der Rekrutenschule für die Ausbildung zum Unteroffizier und nach erneuter Auswahl zum höheren Unteroffizier oder Offizier vorgeschlagen wurden, durchlaufen eine umfassendere Ausbildung. Darüber hinaus muss jeder wehrpflichtige Bürger regelmässig an Schiessübungen ausserhalb des Militärdienstes teilnehmen.

639. Nach dem schweizerischen Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung vom 3. März 1995⁴⁵⁰ müssen wehrpflichtige Personen an der Rekrutierung teilnehmen. Die Verordnung des Bundesrates über die Aushebung von Rekruten vom 17. August 1994⁴⁵¹ führt

⁴⁴⁸ Angenommen in Rom im Juli 1998.

⁴⁴⁹ SR 0.518.522.

⁴⁵⁰ SR 510.10.

⁴⁵¹ SR 511.11.

aus, dass alle wehrpflichtigen Männer, die im laufenden Jahr das 19. Lebensjahr vollendet haben, zur Rekrutierung einberufen werden.

640. Es bleiben noch einige Besonderheiten zu erwähnen. Beispielsweise werden gemäss Art. 103 des Bundesgesetzes über den Luftverkehr bezüglich Massnahmen zur Förderung der Ausbildung junger Piloten luftfahrttechnische Vorbereitungskurse an privaten Flugschulen durchgeführt. Die Kandidaten müssen sich spätestens bis zum 31. Dezember des Jahres einschreiben, in dem sie das 16. Lebensjahr vollenden (ausnahmsweise 17 Jahre). Die Pilotenanwärter werden jedoch erst im Verlauf ihres 19. Lebensjahres und anlässlich ihrer Rekrutierung der Luftwaffe zugeteilt.

d) Wiedereingliederungsmassnahmen

641. Aufgrund der Tatsache, dass die Zivilbevölkerung immer häufiger in bewaffnete Konflikte hineingezogen wird, leiden auch die Kinder immer mehr unter der Gewalt des Krieges. Kinder mit solchen Erfahrung benötigen häufig eine Spezialtherapie. Aus diesem Grunde betreut der ärztliche und psychologische Schuldienst der Stadt Zürich seit einigen Jahren Kinder und Jugendliche, die unter den Folgen der traumatisierenden Ereignisse leiden, welche sie im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten und der Auswanderung erlebt haben.

642. Die Schweiz hat sich anlässlich der 27. Rotkreuz- und Rothalbmondkonferenz verpflichtet, sich zugunsten der Rechte des Kindes in bewaffneten Konflikten, namentlich für die Demobilisierung, Reintegration und Rehabilitierung von Kindersoldaten, einzusetzen.

B. Kinder im Konflikt mit dem Gesetz (Art. 40, 37, 39 KK)

1. Jugendstrafrechtspflege (Art. 40 KK)

a) Jugendstrafrecht

643. Wie bereits weiter oben erwähnt wurde, sieht das Strafgesetzbuch eine besondere Regelung – das Jugendstrafrecht – bei Rechtsverletzungen von Kindern und Jugendlichen von 7 bis 18 Jahren vor (Art. 82 bis 99 StGB).

644. Die vom Jugendstrafrecht vorgesehenen Sanktionen sind je nach Alter des Kindes unterschiedlich. Die möglichen – weiter unten aufgeführten – Massnahmen und Strafen sind in der Regel nicht kumulierbar. Das Gesetz sieht jedoch zwei Ausnahmen von diesem Prinzip vor. Erstere erlaubt es, erzieherische Massnahmen mit Haft- oder Geldstrafen zu kombinieren. Im zweiten Fall kann ein rückfälliger oder sich derzeit einer solchen Massnahme unterziehender Jugendlicher eine oder gar beide Strafen erhalten, wenn die Fortführung der Massnahme oder deren Änderung nicht ausreicht.

i) Sanktionen für Kinder im Alter von 7 bis 15 Jahren (Art. 83 bis 88 StGB)

645. Bei sehr schwierigen und verwahrlosten Kindern oder solchen in ernster Gefahr kann die urteilende Behörde erzieherische Massnahmen nach Art. 84 StGB verfügen, d.h.

erzieherischen Beistand, Unterbringung in einer Familie oder Einweisung in eine Erziehungsanstalt.

646. Macht der Zustand des Kindes eine spezielle Behandlung erforderlich, namentlich im Falle einer Geisteskrankheit oder bei anderen Entwicklungsstörungen, kann die urteilende Behörde eine Spezialbehandlung nach Art. 85 StGB anordnen.

647. Brauchen die Kinder weder erzieherische Massnahme noch eine besondere Behandlung, kann das Gericht als Sanktion eine Disziplinarstrafe nach Art. 87 StGB verfügen, d.h. einen Verweis, Schulverbot bis zu sechs Halbtagen oder er kann das Kind zu einer Arbeit verpflichten.

648. Nach Art. 88 StGB besteht auch die Möglichkeit, auf jegliche Sanktion zu verzichten, wenn das Kind bereits bestraft wurde oder wenn bereits eine Massnahme ergriffen wurde. Art. 88 StGB kann auch angewandt werden, wenn das Kind seine Tat ehrlich bereut und den Schaden so weit wie möglich wieder gut macht, oder wenn drei Monate seit seiner Straftat vergangen sind.

ii) Sanktionen für Kinder im Alter zwischen 15 und 18 Jahren (Art. 89 bis 99 StGB)

649. Benötigt ein Jugendlicher besondere erzieherische Fürsorge, insbesondere wenn er sehr schwierig, verwahrlost oder in ernster Gefahr ist, so kann das Gericht erzieherischen Beistand oder die Einweisung in eine Pflegefamilie oder in ein Erziehungsheim anordnen (erzieherische Massnahmen nach Art. 91 StGB). Die Einweisung in eine solche Institution ist vor allem dann angezeigt, wenn der Jugendliche sich in ernster Gefahr befindet oder wenn er ein Verbrechen oder eine schwere Straftat begangen hat. Nach Art. 93bis kann die urteilende Behörde verfügen, dass die Massnahme in einer Arbeitserziehungsanstalt vollzogen wird, sofern der Jugendliche das 17. Lebensjahr vollendet hat.

650. Eine Spezialbehandlung wird gemäss Art. 92 StGB angeordnet, falls der Zustand des Jugendlichen eine solche erforderlich macht, falls er Alkoholiker oder drogenabhängig ist oder schwere körperliche oder geistige Entwicklungsstörungen aufweist.

651. Verlangt der Zustand des Jugendlichen weder eine erzieherische Massnahme, noch eine Spezialbehandlung, kann ihm die urteilende Behörde einen Verweis erteilen, zu einer Arbeit verpflichten oder ihm eine Geld- oder Freiheitsstrafe von einem Tag bis zu einem Jahr auferlegen (Strafmassnahmen nach Art. 95 StGB). Der Strafvollzug findet in Anstalten für Jugendliche, nicht aber in Strafanstalten für Erwachsene statt. Geld- und Haftstrafen kann Art. 96 bedingt ausgesprochen werden.

652. Ist die urteilende Behörde nicht in der Lage zu entscheiden, ob der Jugendliche bestraft werden soll, kann sie ihren Entscheid vertagen und eine Probezeit von sechs Monaten bis zu drei Jahren festsetzen (Sanktionsaufschub nach Art. 97 StGB). Wird die Probe bestanden, kann das Gericht auf jegliche Sanktion verzichten.

653. Die urteilende Behörde kann nach Art. 98 StGB auf jegliche Strafe oder Massnahme verzichten, wenn der Jugendliche bereits bestraft wurde, ehrliche Reue zeigt, insbesondere im Rahmen seiner Möglichkeiten Wiedergutmachung leistet, oder wenn seit der Straftat ein Jahr vergangen ist.

654. Es sei darauf hingewiesen, dass die Angestellten der zuständigen Behörden (Gerichte,

Polizeibeamten, Gefängnispersonal, Rechtsanwältinnen und -anwälte) meist über eine jugendstrafrechtliche, kinderspezifische und jugendpsychologische Spezialausbildung verfügen. Ausserdem ziehen Jugendgerichte häufig Psychologinnen, Psychiater oder Sozialfürsorgerinnen mit einer spezialisierten Ausbildung zu Rate, damit diese ein Gutachten über die Lage jugendlicher Straftäter oder über ein bestimmtes Problem ausarbeiten. In allen Kantonen werden erzieherische Massnahmen von einer gewissen Dauer ausschliesslich in Anstalten absolviert, die speziell für Kinder und Jugendliche vorgesehen sind. Die Personen, die ihnen zur Seite stehen, verfügen meist über eine Ausbildung als Pädagoginnen, Psychologen oder Psychiaterinnen. Kantone, die nicht über eine entsprechende Anstalt verfügen, schicken die Kinder und Jugendlichen in einen anderen Kanton, der über eine solche Einrichtung verfügt⁴⁵².

b) Revision des Jugendstrafrechts

655. Wie weiter oben bereits erwähnt, ist gegenwärtig eine Totalrevision des Jugendstrafrechts in Bearbeitung. Am 21. September 1998 hat die Regierung dem Parlament den Entwurf für ein neues Gesetz über das Jugendstrafrecht unterbreitet. Der Entwurf wird zurzeit im Parlament debattiert⁴⁵³.

656. An dieser Stelle sollen die grundlegenden Neuerungen dieses Entwurfs dargelegt werden: Das Jugendstrafrecht wird nicht mehr parallel zum Strafrecht für Erwachsene, sondern durch ein besonderes Gesetz geregelt; das Strafmündigkeitsalter Minderjähriger wird von sieben auf zehn Jahre heraufgesetzt⁴⁵⁴; die Leitidee, minderjährige Straftäter durch Erziehung wieder einzugliedern⁴⁵⁵; das System der Strafen wird erweitert und flexibler gestaltet; in bezug auf das Strafprozessrecht für Minderjährige, welches in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fällt, enthält der Entwurf einige allgemeine Bedingungen, welche die minimalen rechtlichen Anforderungen hinsichtlich des Verfahrensstatus des betroffenen Minderjährigen und seiner Eltern sicherstellen sollen.

c) Statistische Angaben zu Straftaten und Sanktionen⁴⁵⁶

657. 1997 wurden 9.630 Strafurteile gegen Kinder (7 bis 15 Jahre) und Jugendliche (15 bis 18 Jahre) ausgesprochen. 33% betrafen Kinder und 67% Jugendliche. 15% der verurteilten Kinder und Jugendlichen waren Mädchen. 81% der Kinder und Jugendlichen standen zum ersten Mal vor Gericht. Demgegenüber waren 19% bereits ein oder mehrere Male zuvor verurteilt worden.

658. Diese Zahlen blieben in den vergangenen neun Jahren praktisch unverändert. Ein Drittel der Urteile wurde in den Kantonen Zürich und Bern ausgesprochen und die Hälfte (49%) in den vier Kantonen Zürich, Bern, Waadt und Basel-Landschaft.

⁴⁵² In den arbeitserzieherischen Anstalten, die jugendliche Straftäter im Alter zwischen 17 und 25 Jahren aufnehmen, sind die Jugendlichen ständig im Kontakt mit jungen Erwachsenen, und "dieses Verfahren kann sich sehr positiv auf das Kind auswirken".

⁴⁵³ BBl 1999 1979.

⁴⁵⁴ Vgl. Kommentar zu Art. 1 KK.

⁴⁵⁵ Wie bis zum heutigen Tage wird sich die Konkretisierung hauptsächlich über Massnahmen abspielen, die direkt dem Zivilgesetzbuch entnommen wurden, um das Kind zu schützen. Daher wird man auch von Schutzmassnahmen sprechen.

⁴⁵⁶ Strafrechtliche Urteile gegen Jugendliche 1997, Actualités OFS, Neuenburg 1999.

659. Mehr als die Hälfte (59%) der 1997 geahndeten Straftaten betrafen das Strafgesetzbuch (StGB), 24% das Strassenverkehrsgesetz (SVG)⁴⁵⁷, 11% das Betäubungsmittelgesetz (BetmG)⁴⁵⁸, und 5% waren Verstösse gegen andere Bundesgesetze. Die Verstösse gegen das StGB waren grösstenteils (69%) Vermögensdelikte. Freiheitsdelikte, vor allem Hausfriedensbruch, stellten 11%, Straftaten gegen das Leben und die körperliche Unversehrtheit 8% der Straftaten nach StGB dar. 2% waren Verstösse gegen die sexuelle Unversehrtheit.

660. Was die Entwicklung der Gesamtzahl der Verurteilungen betrifft, so stieg diese von 7.000 im Jahre 1989 auf 9.360 im Jahre 1997. 1989 kamen 82 verurteilte Personen – schweizerische und ausländische Staatsangehörige (die Statistik unterscheidet nicht zwischen den beiden Gruppen) – auf 10.000 Personen der gleichen Altersgruppe der Wohnbevölkerung. 1997 waren es 103 auf 10.000.

661. Im Bereich der Sanktionen wurden ca. 3.000 Urteile gegen Kinder im Alter von 7 bis 15 Jahren ausgesprochen. Es handelte sich dabei überwiegend um Disziplinarstrafen (80% der Fälle), dabei primär um Arbeitseinsätze und Verweise. In 7% der Fälle wurde eine erzieherische Massnahme verfügt. Die am häufigsten durchgeführten Massnahmen betrafen erzieherischen Beistand und die Einweisung in eine Erziehungsanstalt. In 393 Fällen (13%) verzichtete das Gericht auf jegliche Strafe oder Massnahme.

662. Im Jahre 1997 wurden 5.423 Strafen und 504 Massnahmen gegen Jugendliche im Alter von 15 bis 18 Jahren verhängt. Von diesen wurden 8% zu einer Massnahme verurteilt und 84% zu einer Disziplinarstrafe. In 8% der Fälle wurde die Sanktion aufgeschoben, oder das Gericht verzichtete auf die Verhängung einer Strafe oder Massnahme. Erzieherische Unterstützung und die Einweisung in eine Erziehungsanstalt waren die am häufigsten durchgeführten Massnahmen. Bei den Disziplinarstrafen stehen an erster Stelle Verurteilungen zur Arbeit (34% von 5.423 verhängten Strafen), gefolgt von Geldstrafen, mit oder ohne Bewährung (26%), Verweisen (24%) und Freiheitsstrafen (15%). Der grösste Teil der Freiheitsstrafen sind Haftstrafen von weniger als 30 Tagen mit Bewährung. Sie umfassen 62% (517 Urteile) aller gegen Jugendliche verhängten Disziplinarstrafen. In 155 Fällen überschritt die Haft 30 Tage (davon in 35 Fällen ohne Bewährung).

2. Der Umgang mit inhaftierten Kindern (Art. 37 lit. b, c und d KK)

a) Das Recht, der Freiheit nicht widerrechtlich oder willkürlich beraubt zu werden

663. Aus der Bundesverfassung geht hervor, dass niemand seiner Freiheit beraubt werden darf, ausser in Fällen, die vom Gesetz vorgesehen sind, und in der von der Verfassung festgesetzten Weise (Art. 31 und 36 BV). In der Schweiz sind diese Rechte auch in verschiedenen internationalen Vertragswerken verankert, wie beispielsweise in der Europäischen Menschenrechtskonvention und im Internationalen Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte.

664. Aus den vorangehenden Erwägungen bezüglich möglicher strafrechtlicher Sanktionen von Kindern geht hervor, dass der Freiheitsentzug nur als *ultima ratio* eingesetzt wird.

⁴⁵⁷ SR 741.10.

⁴⁵⁸ SR 812.121.

665. Die spezifische Forderung nach einem möglichst kurzen Freiheitsentzug bei einer Festnahme und einer Untersuchungshaft findet sich in einer besonderen Bestimmung der Bundesverfassung⁴⁵⁹. Art. 31 Abs. 3 besagt einerseits, dass jede Person, die in Untersuchungshaft genommen wird, Anspruch darauf hat, unverzüglich einem Richter oder einer Richterin vorgeführt zu werden, der oder die entscheidet, ob die Person weiterhin in Haft gehalten oder freigelassen wird. Jede Person in Untersuchungshaft hat Anspruch auf ein Urteil innerhalb einer angemessenen Frist.

666. Das Bundesgericht berücksichtigt neben allgemeinen Kriterien die Schwierigkeiten der Untersuchung, die Art und Weise, in der die Untersuchung erfolgte sowie das Verhalten der angeklagten Person, um zu entscheiden, ob die Untersuchungshaft die angemessene Dauer überschritten hat⁴⁶⁰. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass das Bundesgericht - auch wenn den Untersuchungsbehörden kein Vorwurf wegen zu langsamer Bearbeitung gemacht werden kann - eine Haftdauer, die sich von der tatsächlich verbüsst Strafe des Täters nur geringfügig unterscheidet, nicht als angemessen erachten wird⁴⁶¹.

b) Die Pflicht, das der Freiheit beraubte Kind menschlich und unter Achtung seiner Würde zu behandeln, insb. die Trennung von den Erwachsenen, und das Recht, seine Familie zu sehen und mit ihr schriftlichen Kontakt aufrechtzuerhalten

667. Die Achtung und der Schutz der menschlichen Würde für alle Menschen, ganz gleich welcher Stellung – die in Art. 7 der Bundesverfassung verankert sind – haben in der Haft und bei Verhören eine ganz besondere Bedeutung. Diese Rechte legen gewisse Grenzen des Freiheitsentzugs im Falle von Haft fest, mit dem Ziel, die Entwicklung der Person zu gewährleisten. Eine Gefängnisordnung muss deshalb minimale Bedingungen gewährleisten: sie muss den Inhaftierten den Zugang an die frische Luft ermöglichen, ihnen die Möglichkeit geben, Besuche zu empfangen, sich zu waschen, in brieflichem Kontakt zu bleiben usw. Menschliche Würde bedeutet auch die Gewährleistung minimaler Bedingungen für eine persönliche Entwicklung, auch in Situationen wie der Haft.

668. Das Recht eines Kindes im Freiheitsentzug, seine Familie zu sehen und mit ihr schriftlichen Kontakt zu pflegen, leitet sich aus der Menschenwürde ab. Es kann zudem auf der Achtung des Privat- und Familienlebens beruhen, die in Art. 13 Abs. 1 BV garantiert wird, sowie auf Art. 8 Abs. 1 EMRK⁴⁶². Die Anerkennung dieses Rechts ergibt sich jedoch vermehrt aus Art. 41 Abs.1 lit. g BV.

c) Anspruch auf Beistand, insbesondere auf Rechtsbeistand, und Recht auf Anfechtung der Rechtmässigkeit des Freiheitsentzugs

669. In der Schweiz sind diese Rechte sowohl auf nationaler Ebene in der Bundesverfassung als auch auf internationaler Ebene in Vertragswerken wie dem Internationalen Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte und der Europäischen Menschenrechtskonvention verankert (Art. 14 bzw. 6).

670. Was das Recht auf Beistand, und namentlich auf Rechtsbeistand, anbetrifft, so hat jede angeklagte Person – egal ob voll- oder minderjährig – Anspruch darauf, die ihr zustehenden Verteidigungsrechte geltend zu machen (Art. 32 Abs. 2 BV). Zu den Verteidigungsrechten

⁴⁵⁹ Vgl. auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.

⁴⁶⁰ BGE 107 Ia 256.

⁴⁶¹ BGE 107 Ia 256; 116 Ia 147.

⁴⁶² BGE 119 Ia 508.

gehört auch das Recht, über genügend Zeit zu verfügen, um seine Verteidigung einigermaßen vorbereiten zu können, das Recht, sich selbst zu verteidigen, das Recht, eine Verteidigung seiner Wahl zu bestellen, oder gegebenenfalls eine Pflichtverteidigung zu bekommen, das Recht die Belastungszeugen zu befragen oder befragen zu lassen und unter gewissen Umständen die Dienste eines Dolmetschers oder einer Dolmetscherin unentgeltlich zur Verfügung gestellt zu bekommen⁴⁶³.

671. Ferner hat jede Person, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügt, Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege, soweit es zur Wahrung ihrer Rechte notwendig ist und ihr Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheint. (Art. 29 Abs. 3 BV).

672. Schliesslich hat jede Person, der die Freiheit ohne einen Gerichtsentscheid entzogen wird, das Recht, jederzeit ein Gericht anzurufen. Dieses entscheidet so rasch wie möglich über die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzugs (Art. 31 Abs. 4 BV)

3. Strafen für Minderjährige, insbesondere das Verbot der Todesstrafe und der lebenslangen Haftstrafe (Art. 37 Abs. a KK)

673. Die Schweiz hat die Todesstrafe in Kriegs- wie in Friedenszeiten abgeschafft. Auf nationaler Ebene steht dieses Verbot sowohl in der Bundesverfassung als auch im Strafgesetzbuch und im Militärstrafgesetzbuch. Was die völkerrechtlichen Instrumente betrifft, denen die Schweiz in dieser Hinsicht beigetreten ist, sollten das zweite Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie das Protokoll Nr. 6 zur Europäischen Menschenrechtskonvention über die Abschaffung der Todesstrafe erwähnt werden. Aufgrund dieser Bestimmungen kann die Todesstrafe in der Schweiz nicht wieder eingeführt werden, selbst nicht in Situationen, die als "Ausnahmesituationen" gelten. Die Schweiz setzt sich auf multilateraler und bilateraler Ebene sehr aktiv für eine weltweite Abschaffung der Todesstrafe ein.

674. Das schweizerische Jugendstrafrecht kennt keine lebenslange Haftstrafe. Die Höchstdauer des Freiheitsentzugs beträgt ein Jahr und darf nur für Minderjährige über 15 Jahre verhängt werden (Art. 95 StGB).

4. Physische und psychische Wiedereingliederung (Art. 39 KK)

675. Aufgrund der Bundesverfassung (Artikel 123) gewährt der Bund den Kantonen Beiträge an Einrichtungen, die erzieherische Massnahmen an Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen vollziehen. Diese Beiträge sind an gewisse Voraussetzungen geknüpft wie Qualität und Quantität des erzieherisch tätigen Personals, ausformuliertes schriftliches pädagogisch-therapeutisches Konzept und ähnliche Qualitätsmerkmale. Im Jahre 1999 waren 189 solcher Erziehungseinrichtungen anerkannt (mit rund 4'500 Minderjährigen und jungen Erwachsenen), die 72 Mio. Franken Betriebsbeiträge erhalten haben. Weitere 5 Mio. Franken wurden an Baubeiträgen an solche Einrichtungen ausbezahlt. In diesen Einrichtungen sind nicht nur straffällig gewordene Minderjährige und junge Erwachsene untergebracht, sondern auch Kinder und Jugendliche, die in ihrem Sozialverhalten erheblich gestört sind. Diese kommen aus einem familiären Umfeld, das nicht in der Lage ist, diesen Minderjährigen die entsprechende Erziehung und Ausbildung zukommen zu lassen.

⁴⁶³ BBl 1997 I S. 1 ff, S. 187.

676. Die weiteren Ausführungen zu diesem Thema befinden sich hauptsächlich in den Erörterungen zu den Art. 19, 34 und 40 KK.

5. Vorbehalte

677. Die Schweiz hat einen Vorbehalt zu Art. 37 Buchstabe c der Kinderrechtskonvention angebracht, wonach die "Trennung von Jugendlichen und Erwachsenen im Freiheitsentzug nicht uneingeschränkt gewährleistet werden kann". Der Revisionsentwurf des Strafgesetzbuches sieht jedoch eine konventionskonforme Trennung der Minderjährigen vor, und zwar sowohl für die Untersuchungshaft als auch für den Freiheitsentzug zum Zweck des Straf- oder Massnahmenvollzugs. Die Regierung hat bereits angekündigt, dass diese Revision die Grundlage für eine Aufhebung des Vorbehalts gegenüber Art. 37 Buchstabe c schaffen könnte⁴⁶⁴. Art. 47 des Entwurfs räumt den Kantonen eine Frist von zehn Jahren ein, um die zur Umsetzung der durch das neue Gesetz vorgesehenen Strafen und Massnahmen nötigen Einrichtungen zu schaffen⁴⁶⁵. Der Zeitpunkt für die Aufhebung des Vorbehalts hängt somit davon ab, wie schnell sich die Kantone dieser Aufgabe entledigen werden.

678. Im weiteren hat die Schweiz zu folgenden Aspekten einen Vorbehalt gegenüber Art. 40 der Kinderrechtskonvention angebracht: zum bedingungslosen Anspruch auf einen Beistand, zur organisatorischen und personellen Trennung zwischen untersuchenden und urteilenden Behörden, zum Recht, im Fall einer erstinstanzlichen Beurteilung durch das Bundesgericht ein Urteil von einer höheren Instanz überprüfen zu lassen und zur endgültigen Befreiung von den Dolmetscherkosten.

679. Die im Entwurf zum Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht enthaltenen Änderungen werden einen Einfluss auf die Vorbehalte zu Art. 40 entfalten⁴⁶⁶. So sieht Art. 39 Abs. 2 des Entwurfes vor, dass dem Jugendlichen ein amtlicher Verteidiger in den Fällen der notwendigen Verteidigung bestellt wird. Die amtliche Verteidigung ist nur dann unentgeltlich, wenn der Jugendliche oder seine Eltern für die Kosten nicht aufkommen können. Der Rückzug des Vorbehalts zum Recht auf einen Beistand könnte bei Inkrafttreten des Gesetzesentwurfes in Betracht gezogen werden⁴⁶⁷. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die Schweiz Art. 40 Ziff. 2 lit. b ii der Kinderrechtskonvention weiterhin nicht als Verpflichtung zur Bestellung eines amtlichen Verteidigers in allen, sondern nur in den Fällen der notwendigen Verteidigung auslegt. Gegenwärtig genügen aber nicht alle kantonalen Jugendstrafverfahren den Anforderungen, weshalb sich der Vorbehalt zurzeit noch rechtfertigt. Ferner dürfte die Vereinheitlichung des Strafprozessrechts, deren verfassungsrechtliche Grundlage durch die Justizreform geschaffen wurde, und für welche die Vorbereitungsarbeiten bereits aufgenommen wurden, auch das Strafprozessrecht für Minderjährige mit einschliessen. Das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf eines Bundesgesetzes über den Jugendstrafprozess dürfte 2001 eingeleitet werden. Dieser Entwurf wird sich dabei von der Kinderrechtskonvention leiten lassen und insbesondere die durch die Vorbehalte zu Art. 40 abgedeckten Problembereiche prüfen müssen.

⁴⁶⁴ BBI 1999 2279. Vgl. auch die Stellungnahme des Bundesrates vom 13. März 2000 auf die Motion Berberat, Nr. 99.3627, vom 22. Dezember 1999.

⁴⁶⁵ BBI 1999 2271.

⁴⁶⁶ BBI 1999 2279 ff.

⁴⁶⁷ Vgl. dazu auch die Stellungnahme des Bundesrates vom 13. März 2000 auf die Motion Berberat, Nr. 99.3627, vom 22. Dezember 1999.

680. Die vollständige organisatorische und personelle Trennung von untersuchenden und urteilenden Behörden im Sinne der Konvention entspricht nicht dem traditionellen schweizerischen Verständnis von Jugendstrafrechtspflege. In zahlreichen kantonalen Jugendgerichtsverfahren wird eine Personalunion zwischen untersuchenden und urteilenden Behörden praktiziert, um den Bedürfnissen des Kindes besser gerecht zu werden. Das Bundesgericht hat entschieden, dass die Personalunion von untersuchungsrichterlicher und sachrichterlicher Behörde im Bereich des Jugendstrafverfahrens vor Art. 58 Abs. 1 der alten Bundesverfassung und Art. 6 Ziff. 1 EMRK standhalte⁴⁶⁸. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat bis zum heutigen Tag offengelassen, ob Art. 6 Abs. 1 EMRK auf ein Jugendstrafverfahren gleichermassen anwendbar ist wie auf ein Strafverfahren gegen eine erwachsene Person⁴⁶⁹.

681. Jedes Urteil kann vor einer höheren Instanz angefochten werden. In jenen Fällen, die gemäss Artikel 340 ff. StGB der Bundesstrafgerichtsbarkeit unterstellt sind und über die das Bundesgericht in erster Instanz befunden hat, kann eine Nichtigkeitsbeschwerde eingereicht werden⁴⁷⁰. Die Urteile können jedoch nur auf Verfahrensmängel hin überprüft werden, was den Anforderungen der Kinderrechtskonvention nicht vollständig Rechnung trägt. Die Schweiz hat zum Pakt II (Artikel 14 Absatz 5) einen analogen Vorbehalt geäussert, der sich jedoch nicht nur auf das Strafverfahren für Jugendliche beschränkt.

682. Das derzeitige Gesetz schliesst nicht vollständig aus, dass minderjährige Straftäter ausnahmsweise in erster Instanz persönlich vor das Bundesgericht geladen werden können, was auch durch die Revision des allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches und durch das Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht keine Änderung erfahren wird. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Bundesanwaltschaft im allgemeinen jene Fälle an den zuständigen Kanton überweist, bei denen der Angeklagte ein Kind oder Jugendlicher ist.

683. Im Rahmen der Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege⁴⁷¹ ist vorgesehen, die Kompetenzen, die das Bundesgericht in erster Instanz ausübt, einem neuen Bundesstrafgericht zu übertragen, gegen dessen erstinstanzliche Urteile beim Bundesgericht künftig Beschwerde geführt werden kann. Danach könnte der Vorbehalt bei Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes über das Bundesgericht zurückgezogen werden.

684. Ferner hat die Schweiz zum Recht des Kindes auf Beizug eines unentgeltlichen Dolmetschers eine auslegende Erklärung angebracht (Art. 40 Abs. 2 lit. b vi), wonach die Unentgeltlichkeit nicht als endgültige Kostenbefreiung der begünstigten Person verstanden werden dürfe. Dieselbe auslegende Erklärung hat die Schweiz auch zur entsprechenden Bestimmung des UNO-Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte (Art. 14 Abs. 3 lit. f) und zu Art. 6 Abs. 3 lit. e EMRK angebracht. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Schweiz den Vorbehalt zu Art. 6 Abs. 3 lit. e EMRK im Juli 2000 zurückgezogen hat. Der Bundesrat wird nun prüfen, ob ein Rückzug der entsprechenden auslegenden Erklärungen zur Kinderrechtskonvention und zum Pakt II angezeigt ist⁴⁷².

⁴⁶⁸ BGE 121 I 208, E. 4b.

⁴⁶⁹ Vgl. T. c/Niederlande, Urteil vom 24.8.1993, Serie A Nr. 267, Ziff. 38.

⁴⁷⁰ Art. 220 des Bundesgesetzes vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege (BStV, SR 312.0).

⁴⁷¹ SR 173.110.

⁴⁷² Vgl. BBl 1999 3667 und die Stellungnahme des Bundesrates vom 13. März 2000 auf die Motion Berberat, Nr. 99.3627, vom 22. Dezember 1999.

C. Die Ausbeutung von Kindern, ihre körperliche und geistige Wiedereingliederung und Sozialisierung (Art. 32, 33, 34, 35 und 36 KK)

1. Wirtschaftliche Ausbeutung, insbesondere Kinderarbeit (Art. 32 KK)

a) Die wichtigsten Rechtsgrundlagen

685. Bei den nationalen Gesetzen verweisen wir auf folgende:

- Bundesbeschluss über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz) (ArG)⁴⁷³;
- Bundesgesetz über die Arbeitszeit (AZG);⁴⁷⁴;
- Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG)⁴⁷⁵;
- Bundesgesetz über die Seeschifffahrt unter der Schweizer Flagge (SSG) und seine Vollzugsverordnung Seeschifffahrtsvollzugsverordnung (SSVV)⁴⁷⁶;
- Bundesgesetz über die Heimarbeit (HaG)⁴⁷⁷;
- Bundesgesetz über die Berufsbildung (BBG)⁴⁷⁸;
- Verordnung über die landwirtschaftliche Berufsbildung (VLB)⁴⁷⁹;
- Bundesgesetz über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten⁴⁸⁰;
- Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO)⁴⁸¹;
- Zivilgesetzbuch (ZGB)⁴⁸²;
- Obligationenrecht (OR)⁴⁸³;
- Strafgesetzbuch (StGB)⁴⁸⁴.

686. An dieser Stelle sei ebenfalls darauf hingewiesen, dass in der Schweiz dem Problemkreis der Jugendlichen im Hochleistungssport grösste Beachtung geschenkt wird. In enger Zusammenarbeit mit allen Partnern des privatrechtlichen und des öffentlich-rechtlichen Sports wurden Thesen, Richtlinien und eine "Charta der Rechte des Kindes im Sport" ausgearbeitet. Obwohl diese Texte rechtlich nicht bindend sind, werden sie von den beteiligten Kreisen respektiert und eingehalten.

687. Unter den internationalen Übereinkommen sind folgende zu erwähnen:

- ILO-Übereinkommen Nr. 138 über das Mindestalter⁴⁸⁵;
- ILO-Übereinkommen Nr. 182 über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit⁴⁸⁶;

⁴⁷³ Vom 13. März 1964, SR 822.11.

⁴⁷⁴ Vom 8. Oktober 1971, SR 822.21.

⁴⁷⁵ Vom 20. März 1981, SR 832.20.

⁴⁷⁶ Vom 23. September 1953, SR 747.30 und SR 747.301.

⁴⁷⁷ SR 822.31.

⁴⁷⁸ Vom 19. April 1978, SR 412.10.

⁴⁷⁹ SR 915.1.

⁴⁸⁰ Vom 19. März 1976, SR 819.1.

⁴⁸¹ SR 823.21.

⁴⁸² SR 210.

⁴⁸³ SR 220.

⁴⁸⁴ SR 311.0.

⁴⁸⁵ BBl 1999 513.

- Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte⁴⁸⁷.

688. Was nun die internationale Zusammenarbeit angeht, so beteiligt sich die Schweiz seit Mitte 1998 finanziell an zwei Programmen des IPEC (International Programme for the Elimination of Child Labour der ILO) in Pakistan. Im Jahr 1998 betrug ihr Beitrag dazu CHF 1 Mio.

b) Mindestalter für die Zulassung zur Arbeit

689. Kraft des ArG, des AZG, der SSVV und des ILO-Übereinkommens Nr. 138 wird das Mindestalter für den Zugang zur Arbeit auf fünfzehn Jahre festgesetzt. Diese Altersgrenze grundsätzlich gilt für alle Erwerbstätigkeiten und die Arbeit in allen Berufszweigen (Industrie, Handwerk, Gewerbe, Unternehmen, Landwirtschaft, Gartenbau, die Fischerei und bei Beschäftigungen in Privathaushalten usw.).

i) *Berufsausbildung*

690. Wie wir bei den Ausführungen zur Bildung (Art. 28 KK) bereits erwähnten, ist die vorherrschende Form der Berufsausbildung in der Schweiz die Berufslehre, die auf einem dualen System aufbaut, in dem die Ausbildung des Lehrlings in der Schule und im Betrieb stattfindet. Die Berufslehre ist unter Titel X Kapitel 2 OR, im BBG und in der VLB geregelt. Das BBG definiert einen Lehrling als eine "Person, die das 15. Lebensjahr vollendet hat und nicht mehr schulpflichtig ist" (Art. 9 Abs. 1 BBG). Jugendliche im Alter von 14 Jahren können jedoch für eine kurze Dauer für leichte Arbeiten im Rahmen eines vom Unternehmen oder einer Berufsberatungsstelle organisierten Programms beschäftigt werden (Art. 60a ArGV 1).

ii) *Verbot gefährlicher Arbeiten*

691. Das Arbeitsgesetz enthält - ebenso wie die ILO-Übereinkommen - Bestimmungen über das Mindestschutzalter bei gefährlichen Arbeiten. Es verpflichtet namentlich den Arbeitgeber, Rücksicht auf die Gesundheit der Jugendlichen zu nehmen und für die Aufrechterhaltung der Moral zu sorgen (Art. 29 Abs. 2 ArG). Die ArGV 1 schreibt ein allgemeines Verbot vor, Jugendliche unter 19 Jahren für gefährliche Arbeiten zu beschäftigen, die in Art. 54 ArGV 1 aufgezählt werden. Es handelt sich dabei um Arbeiten mit Maschinen oder Geräten für den Transport, die eine grosse Unfallgefahr in sich bergen oder für Jugendliche eine übermässige körperliche Anstrengung oder geistige Anspannung verlangen, wie auch um riskante Arbeiten mit Feuer-, Explosions- und Unfallgefahr. Dazu zählen auch Wartungsarbeiten von Dampf- und Heisswassermaschinen, Wartungs- und Unterhaltsarbeiten von Druckbehältern und unterirdische Arbeiten in Bergwerken und Kanälen. Darüber hinaus ist es Jugendlichen unter 18 Jahren untersagt, im Kundenbereich von Vergnügungsbetrieben wie Nachtlokalen, Dancings, Diskotheken und Bars zu arbeiten (Art. 56 lit. c ArGV 1). Weitere, in Art. 15 ArGV aufgeführte Aktivitäten sind Jugendlichen unter 16 Jahren untersagt, wie z.B. Arbeiten, die schwere Erschütterungen mit sich bringen, Arbeiten mit Schweiß- und Schneidbrennern, das Sortieren von Altmaterial, Arbeiten mit grosser Hitze- oder Kälteentwicklung und Arbeiten, die aus dem Heben, Tragen und Verschieben schwerer Lasten bestehen.

⁴⁸⁶ BBl 2000 330.

⁴⁸⁷ SR 0.103.1.

692. Bei Familienbetrieben sollen kantonale und kommunale Jugendschutzbehörden sowie Schulbehörden die notwendigen Massnahmen ergreifen, wenn ein Kind innerhalb der Familie ausgebeutet wird. Diese Massnahmen betreffen insbesondere gefährliche Arbeiten, die im Familienbetrieb verrichtet werden. Eine Gefährdung oder Verletzung der körperlichen oder psychischen Unversehrtheit des Kindes durch gefährliche Arbeit stellt eine Verletzung der elterlichen Sorgfaltspflicht dar und kann durch entsprechende Massnahmen gemäss ZGB und StGB geahndet werden.

693. Was andere gefährliche Arbeiten betrifft, so untersagt das AZG die Beschäftigung Jugendlicher unter 18 im Fahrdienst öffentlicher Transportunternehmen. Das HaG besagt, dass der Bundesrat alle Arbeiten bestimmt, die nicht in Heimarbeit ausgeführt werden dürfen. Die Verordnung über die Heimarbeit zählt alle gefährlichen Arbeiten auf (Art. 9 HaGV; SR 822.311).

694. Das ILO-Übereinkommen Nr. 138 legt das Mindestalter für die Zulassung zu Arbeiten, welche die Gesundheit, Sicherheit und Sittlichkeit des Jugendlichen gefährden können, auf 18 Jahre fest. Das von der Schweiz am 28. Juni 2000 ratifizierte ILO-Übereinkommen Nr. 182 über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit legt das Mindestalter für die Zulassung zu Arbeiten, welche insb. die Gesundheit, die Sicherheit oder die Sittlichkeit von Jugendlichen gefährden, ebenfalls auf 18 Jahre fest. Diese Altersgrenze findet sich auch im ILO-Übereinkommen Nr. 138.

iii) *Leichte Arbeiten*

695. Das Arbeitsgesetz erlaubt eine Herabsetzung des Zulassungsalters (15 Jahre) auf 13 Jahre für die Verrichtung von bestimmten leichten Tätigkeiten (Art. 30 ArG, ergänzt durch Art. 59 ArGV 1). Vom 14. Lebensjahr an können Jugendliche nicht genau festgelegte leichte Arbeiten verrichten. Die ArGV 1 führt aus, dass die Gesundheit und schulischen Verpflichtungen durch diese Tätigkeiten nicht leiden dürfen und dass ihre Sittlichkeit gewährleistet sein muss (Art. 60). Diese Bestimmungen stehen im Einklang mit den Forderungen des Übereinkommens Nr. 138 (Art. 7). Art. 30 Abs. 2 ArG gestattet die Beschäftigung von Jugendlichen im Alter von unter 15 Jahren nur bei künstlerischen, kulturellen und sportlichen Darbietungen sowie in der Werbung.

696. Die ArGV 1 regelt auch die Arbeitszeit und -bedingungen für Jugendliche unter 15 Jahren. Diese dürfen höchstens zwei Stunden pro Schultag und neun Stunden pro Woche beschäftigt werden. Während der Ferien dürfen sie nur während der Hälfte einer mehr als dreiwöchigen Ferienperiode beschäftigt werden, höchstens acht Stunden am Tag und 40 Stunden pro Woche. Die tägliche Ruhephase muss mindestens 12 aufeinanderfolgende Stunden betragen.

697. Das ArG erlaubt jedoch die regelmässige Beschäftigung Jugendlicher unter 15 Jahren, die nicht mehr schulpflichtig sind (Art. 30 Abs. 3 ArG). Die Beschäftigung von nicht mehr schulpflichtigen Kindern unter 15 Jahren ist in allen Kantonen bewilligungspflichtig. Die Bewilligung wird unter der Bedingung gewährt, dass der Jugendliche bei guter Gesundheit ist, die Arbeit seine Gesundheit nicht gefährdet und dass seine Sittlichkeit gewährleistet wird (Art. 61 Abs. 3 VAG 1). Wie wir bereits sahen, wird in der Praxis kaum Gebrauch von dieser Bestimmung gemacht, denn fast 100 Prozent der Kinder von 15 Jahren gehen noch zur Schule.

698. Gelegenheitsarbeiten, die von Kindern verrichtet werden, um ein wenig Taschengeld zu verdienen (z.B. Babysitting oder gelegentlicher Verkauf von Zeitungen), werden in der Schweiz nicht als Arbeit qualifiziert. Die Rechtsprechung der Kontrollorgane des Internationalen Arbeitsamts (IAA) vertritt ebenfalls diesen Standpunkt. Darüber hinaus erlaubt das ArG leichte Arbeiten für Jugendliche über 13 Jahre (Art. 30 Abs. 2 ArG).

699. Im Bereich der künstlerischen Tätigkeiten im Sinne von Art. 56 VAG 1 ist es verboten, Jugendliche unter 16 Jahren in Unternehmen der Filmproduktion, im Zirkus und in Vorstellungsbetrieben zu beschäftigen. Die Direktion für Arbeit im Staatssekretariat für Wirtschaft als Überwachungs- und Vollzugsorgan des ArG, kann jedoch aus zwingenden Gründen für bestimmte Lern- und Anlernberufe Ausnahmen von diesem Art. bewilligen. Solche Bewilligungen können mit besonderen Auflagen zum Schutz der Jugendlichen verbunden werden (Art. 57 VAG 1).

iv) *Hausarbeit*

700. Nach der Volkszählung von 1990 zählt die Schweiz rund 25.000 Personen, die einer Tätigkeit in Privathaushalten nachgehen. Die Bedingungen der ausländischen Hausangestellten werden durch Art. 9 BVO geregelt. Die Bewilligung einer Arbeitserlaubnis hängt von der Beachtung der üblichen und örtlichen Arbeitsbedingungen ab und somit auch von den ArG-Bestimmungen zum Mindestalter. In der Praxis stellen die BVO-Vollzugsbehörden keine Arbeitsbewilligung für Personen unter 18 Jahren aus. Jugendliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausländischer Herkunft im Au-Pair-Verhältnis erhalten erst ab dem 17. Lebensjahr eine Arbeitsbewilligung (Art. 20 Abs. 1 lit. b BVO).

701. Private Hausangestellte von Angehörigen ausländischer Vertretungen und von internationalen Beamtinnen und Beamten sind nicht der BVO unterstellt (Art. 4 Abs. 1 lit. d BVO)⁴⁸⁸. Das EDA hat diesbezüglich besondere Vorschriften erlassen, welche das Mindestalter für diese Beschäftigung auf 18 Jahre festlegt. Nur unter diesen Bedingungen verleiht ihnen das EDA einen Ausweis.

c) Kontrollmechanismen

702. In der Schweiz erfolgt die Aufsicht in folgender Weise: Die Arbeitgeber sind in erster Linie dazu verpflichtet, die Bestimmungen der Gesetze über die Arbeitsbedingungen und zum Schutz der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen einzuhalten. Die Durchsetzung der internationalen Übereinkommen und der nationalen Gesetzgebung ist Aufgabe des Staates. Es ist die Gewerbeaufsicht, die durch Besuche in Unternehmen, die dem ArG unterstellt sind, die Einhaltung der ArG-Bestimmungen kontrolliert, insbesondere jene für jugendliche Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen.

703. Die im Zuge der Ratifizierung des Übereinkommens Nr.138 erfolgte Änderung des ArG erlaubte es, die Bestimmungen zum Mindestalter auf bisher ausgeschlossene Arbeitssektoren auszudehnen: auf den Bereich der Landwirtschaft, den Gartenbau, die Fischerei und die Privathaushalte.

704. In den Sektoren Landwirtschaft und Gartenbau ist die Beratungsstelle für Unfallverhütung in der Landwirtschaft (BUL) damit beauftragt, die Bestimmungen zum Mindestalter in der Landwirtschaft und im Gartenbau zu überwachen. Darüber hinaus

⁴⁸⁸ Vgl. weiter unten zu den beschränkten Kontrollmöglichkeiten aufgrund der Privilegien und Immunitäten.

kontrolliert die BUL regelmässig alle Ausbildungsplätze für Lehrlinge in der Landwirtschaft und erteilt zudem die Ausbildungsbewilligungen für Lehrmeisterinnen und Lehrmeister.

705. Die Kontrolle in den Fischereibetrieben wird von den für die Anwendung des ArG zuständigen Organen auf Anzeige hin durchgeführt. Diese Lösung genügt angesichts der Tatsache, dass es in unserem Land nur noch etwa 300 Berufsfischer gibt, die ihrer Tätigkeit fast alle in Familienbetrieben nachgehen.

706. Zunehmend werden Stimmen laut, um Fälle übermässiger Arbeitsbelastung von Kindern in ihren Familien anzuzeigen. Diese Fälle unterliegen jedoch nicht der schweizerischen Gesetzgebung über den Arbeitnehmerschutz. Diese Verstösse gegen die elterliche Sorgfaltspflicht fallen unter das ZGB und müssen unter Anwendung der einschlägigen ZGB- und StGB-Bestimmungen geahndet werden.

707. Privathaushalte sind den einschlägigen Bestimmungen des ArG zum Mindestalter unterstellt, und zwar in erster Linie, um den Schutz des Kindes sicherzustellen. Die Kontrollorgane des ArG intervenieren jedoch nur, wenn eine Anzeige vorliegt. Bei der Abwägung der Interessen zwischen dem Schutz der Privatsphäre und dem Schutz des Kindes wird nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit verfahren.

708. Bei privaten Hausangestellten von Angehörigen ausländischer Vertretungen und von internationalen Beamtinnen und Beamten sind die Kontrollmöglichkeiten aufgrund der Privilegien und Immunitäten begrenzt, welche die Arbeitgeber nach dem Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen vom 18. April 1961⁴⁸⁹, dem Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen vom 24. April 1963⁴⁹⁰ und den Sitzabkommen zwischen dem Bundesrat und den in der Schweiz ansässigen internationalen Organisationen geniessen. Diese internationalen Verträge garantieren die Unantastbarkeit des Wohnsitzes dieser Arbeitgeber und gewähren diesen rechtliche und Vollzugsimmunität. Zwar können die schweizerischen Behörden Kontrollen durchführen oder administrative Massnahmen ergreifen, z.B. Geldstrafen verhängen, doch sehen sie sich Schwierigkeiten gegenüber, wenn es gilt, diese Massnahmen zu vollstrecken.

709. Dessen ungeachtet überwacht das EDA die Einhaltung der von ihm auf diesem Gebiet erlassenen Bestimmungen. Es weist jeden Antrag auf Anstellung eines privaten Hausangestellten zurück, wenn diese Person noch nicht das 18. Lebensjahr vollendet hat. Wird dem EDA zur Kenntnis gebracht, dass Angehörige einer ausländischen Vertretung oder einer internationalen Organisation private Hausangestellte ohne Bewilligung aus dem Ausland kommen lassen, verpflichtet es den betreffenden Arbeitgeber, diese privaten Hausangestellten auf seine Kosten in dessen Ursprungsland zurückzuschaffen. Das EDA fordert auch die Auflösung eines Arbeitsverhältnisses, wenn die in der Schweiz beschäftigte Person nicht die in den entsprechenden Vorschriften geforderten Bedingungen erfüllt. Zudem kann das EDA gewisse Massnahmen gegenüber dem Arbeitgeber ergreifen, wie z.B. das Verbot, neue Hausangestellte zu beschäftigen. In besonders schwerwiegenden Fällen kann das EDA sogar so weit gehen, dass es die Abreise des schuldigen Arbeitgebers aus der Schweiz verlangt.

⁴⁸⁹ SR 0.191.01.

⁴⁹⁰ SR 0.191.02.

2. Suchtmittelkonsum (Art. 33 KK)

a) Drogen

710. Nach einer 1994 durchgeführten Umfrage unter Schülern und Schülerinnen im Alter von 15 und 16 Jahren haben 20% der Mädchen und 26% der Jungen mindestens einmal Cannabis konsumiert. 7% der Mädchen und 10% der Jungen haben wenigstens einmal Amphetamine zu sich genommen. Dies entspricht einer deutlichen Erhöhung gegenüber den Ergebnissen der Umfrage von 1986⁴⁹¹.

711. Nach einer vom Schweizerischen Institut für die Prävention gegen Alkoholismus und andere Suchtmittel im April 1998 bei 1.019 Personen im Alter zwischen 15 und 30 Jahren durchgeführten Studie, haben 5.3% bestätigt, sie hätten wenigstens einmal im Leben Ecstasy konsumiert, und 2.7% gaben an, davon in den letzten 12 Monaten konsumiert zu haben. Die Zahl der Männer unter den Ecstasy-Konsumierenden (69%) war höher als die der Frauen (31%). Die Mehrheit der Konsumierenden (79%) ist zwischen 19 und 20 Jahren alt. Bei diesem Drogentyp handelt es sich um eine Modeerscheinung, und es lässt sich gegenwärtig ein leichter Rückgang beim Konsum von Ecstasy feststellen. Zahlreiche Kantone haben Weisungen an die Raverszene erlassen, um den Gebrauch von Ecstasy zu vermindern. Verschiedene Präventionsdienste verteilen Informationsmaterial an Drogenkonsumierende.

712. Beunruhigt über die Verschärfung der Suchtprobleme entschied die Bundesregierung 1991, ihre diesbezüglichen Bemühungen zu verstärken. Sie verfolgt eine Drogenpolitik, die darauf abzielt, die schädlichen Auswirkungen des Drogenmissbrauchs zu verhindern, wobei sie eine aus vier Komponenten bestehende Strategie anwendet (Viersäulen-Politik): Prävention, Therapie, Risikominderung und Überlebenshilfe, Repression und Kontrolle.

713. Die Prävention im allgemeinen ist gemäss Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz, BetmG)⁴⁹² vor allem Aufgabe der Kantone und Gemeinden. Für die Drogenprävention werden jährlich 30 bis 35 Millionen Franken ausgegeben. Angesichts der Verschärfung des Drogenproblems verabschiedete der Bundesrat 1991 ein Massnahmenpaket, wodurch zahlreiche Projekte in Schulen, Heimen, Familie, Jugend- und Ausländerorganisationen in Angriff genommen werden konnten. Diese Projekte wurden in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen, Gemeinden und Privatorganisationen durchgeführt. Darüber hinaus führt der Bund seit 1991 eine Sensibilisierungskampagne durch, die dazu führen soll, dass jede Bürgerin und jeder Bürger sich verstärkt für die tägliche Prävention engagiert. Das Massnahmenpaket zur Herabsetzung der Drogenprobleme erlaubt, langfristig bestimmte Projekte zu unterstützen und neue zu initiieren. Darüber hinaus führt der Bund Plakataktionen, Fernsehspots und Anzeigen zur Sensibilisierung der Bevölkerung gegenüber Sucht- und Abhängigkeitsproblemen durch. Eine wirksame Informationskampagne hat objektiv zu sein; sie muss Drogen- und Suchtprobleme thematisieren und Vorurteile bekämpfen. Darüber hinaus soll der Dialog über diese Probleme gefördert werden. Der Bund gibt jährlich CHF 2 Mio. für diese Kampagne aus.

714. Was nun die Vorbeugung bei den Jugendlichen betrifft, so haben das Bundesamt für Gesundheit (BAG) und die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren und -

⁴⁹¹ Alkohol, Tabak und illegale Drogen in der Schweiz von 1994 bis 1996, SFA mit Unterstützung des BAG, Bern 1997.

⁴⁹² SR 812.121.

direktorinnen im Schulbereich das Programm "Schule und Gesundheit"⁴⁹³ ins Leben gerufen. Der Bund beabsichtigt, nach besten Kräften die Bemühungen der Schule zu unterstützen, dem Ort, an dem gesundheitsförderliches Verhalten gelehrt wird und umgesetzt werden soll. 1999 wurde in 15 Städten ein experimentelles Programm zur Erforschung präventiver Massnahmen lanciert, um die Wirksamkeit frühzeitiger sozialpädagogischer Intensivmassnahmen für Jugendliche zu testen, die in ein problematisches Stadium des Drogenkonsum einsteigen. Als wichtige Kriterien gelten die Integration der Interventionen in das tägliche Leben (Familie, Schule, Lehre, Sport und Freizeit) und der Zugang zu verschiedenen Dienstleistungen (Jugendberatung, Kinderpsychiatrie, Sozialhilfe usw.). Die Untersuchung gestattet es zum ersten Mal in der Schweiz, Daten zur Entwicklung der Jugendlichen über mehrere Jahre zu erhalten. Der Bund und die Stiftung Pro Juventute haben die Broschüre mit dem Titel: "*Auch mein Kind...? Fragen von Eltern zur Suchtmittelabhängigkeit und zu Drogen*" auf den neuesten Stand gebracht und in mehrere Sprachen übersetzt, um die Schulung der Eltern zu unterstützen. Zur Bekämpfung der Suchtmittelabhängigkeit in Jugendorganisationen arbeitet das BAG eng mit der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände und der Eidgenössischen Sportschule Magglingen zusammen. Die wichtigsten Projekte sind "Drogen oder Sport?" und "Voilà – Suchtprävention in Jugendverbänden". Zwischen 1993 und 1996 haben insgesamt 42.391 Kinder und Jugendliche an den von "Voilà" unterstützten Aktivitäten teilgenommen. Bei der Prävention in Erziehungsheimen arbeitet das BAG mit dem Schweizerischen Verband für schwer erziehbare Kinder und Jugendliche und dem Schweizerischen Fachverband für Sozial- und Heilpädagogen im Rahmen eines Programms namens "Le fil rouge" zusammen (dieses Programm hat eine Laufzeit von 1994 bis 2001). Ein anderes Projekt wird in Zusammenarbeit mit den Jugendgerichten realisiert.

715. Alle Kantone kennen eine systematische Suchtmittel-Prävention, welche in die Lehrpläne der Schulen aufgenommen und zudem oft in weiterführenden Konzepten verankert ist⁴⁹⁴. Ein Schwerpunkt lässt sich auf der Oberstufe ausmachen, wo das Thema Sucht oft Inhalt von fächerübergreifenden Unterrichtsprojekten, von Informationstagen oder von ganzen Gesundheitswochen darstellt. Hier ergibt sich auch regelmässig die Gelegenheit zur Zusammenarbeit mit schulmedizinischen Diensten, mit regionalen und kantonalen Suchtpräventionsstellen, mit privaten Vereinigungen usw. Diese fachkompetenten Stellen spielen auch in der Fortbildung der Lehrpersonen eine wichtige Rolle. Themen wie Selbstachtung, Selbstdisziplin, Kommunikation, Konfliktbewältigung und ähnliches stellen für die von allen Kantonen in den verschiedenen Schulstufen unternommenen Präventionsbemühungen wichtige Punkte dar. Die kantonalen Fachkommissionen und die praktisch tätigen Suchtpräventionsstellen der Kantone und Regionen beschränken ihre Interventionen nicht auf die Schulen. Ihre Aktionen sprechen selbstverständlich auch andere Bevölkerungsgruppen an wie z.B. Eltern, Vereine, Freizeit- und Quartierzentren, ausländische Jugendliche, junge Frauen, Risikogruppen usw. Dazu werden eigens Projekte, Broschüren und vor allem Dokumente erarbeitet.

716. Im Bereich der Behandlung von Drogenabhängigen fördert der Bund die Durchführung von Sonderprogrammen für drogenabhängige Eltern, einschliesslich der Betreuung ihrer Kinder, sowie andere Programme für jugendliche Drogenkonsumierenden. Das Therapieangebot für jugendliche Drogensüchtige in der Schweiz ist im wesentlichen darauf ausgerichtet, den missbräuchlichen Drogenkonsum zu unterbinden und die soziale Integration zu erhalten. Dies erfolgt meistens im Rahmen von Beratungen in ambulanten Einrichtungen in allen Teilen der Schweiz und kann über eine kürzere oder längere Dauer

⁴⁹³ Vgl. Kommentar zu Art. 24 KK.

⁴⁹⁴ Z.B. Zug, Thurgau, Waadt, Neuenburg und Freiburg.

auch die Abgabe von Methadon einschliessen. Zudem gibt es einige stationäre Therapieeinrichtungen speziell für jugendliche Drogenabhängige, insbesondere Zentren für Krisensituationen (kurzfristig) oder halbstationäre Programme, die es ermöglichen, dass eine Berufsausbildung ausserhalb des Hauses fortgeführt werden kann.

717. Drogenabhängige haben folgende Bedingungen zu erfüllen, um zu einer Behandlung mit Heroinabgabe zugelassen zu werden:

- a. Sie müssen seit mindestens zwei Jahren heroinabhängig sein;
- b. sie müssen das 18. Lebensjahr vollendet haben;
- c. sie müssen mindestens zwei erfolglose andere Therapieversuche - ambulant oder stationär – unternommen haben, oder ihr Zustand erlaubt keine andere Behandlung; und
- d. sie müssen gesundheitliche, psychologische und/oder soziale Beeinträchtigungen aufweisen, die auf den Drogenkonsum zurückzuführen sind.

718. Erfüllt jemand diese Bedingungen nicht, kann er oder sie ausnahmsweise zu einer Behandlung mit Heroinabgabe zugelassen werden, wenn eine schwere körperliche oder psychische Krankheit, die keine Behandlung mit anderen Methoden zulässt, dies rechtfertigt.

719. Angesichts der zu erfüllenden Bedingungen werden nur Personen von einem bestimmten Alter an in diese Programme mit Heroinabgabe aufgenommen. Das Durchschnittsalter beträgt 31 Jahre.

720. Die Schweiz ist verschiedenen internationalen Abkommen im Bereich der Drogen beigetreten. Seit 1968 ist sie Mitglied des Einheitsabkommens über Betäubungsmittel (Übereinkommen von 1961)⁴⁹⁵. Im April 1996 trat sie dem Protokoll vom 24. März 1972⁴⁹⁶ in Ergänzung des Übereinkommens von 1961 bei sowie dem Übereinkommen vom 21. Februar 1971 über psychotrope Stoffe (Übereinkommen von 1971)⁴⁹⁷.

721. Die Schweiz arbeitet mit dem International Narcotics Control Board (INCB), dem United Nations International Drug Control Programme (UNDCP) sowie mit anderen auf Drogen spezialisierten UN-Organen (WHO, UNESCO, etc.) zusammen. Darüber hinaus ist die Schweiz vollwertiges Mitglied der Drogenkommission der Vereinten Nationen und der Kooperationsgruppe für den Kampf gegen den Missbrauch und illegalen Handel mit Betäubungsmitteln (Pompidou-Gruppe) des Europarates.

722. Eine rechtliche Grundlage für die Strafverfolgung im Drogenbereich bildet das Betäubungsmittelgesetz, das die Herstellung, den Handel, Konsum und Import von Drogen und psychotropen Stoffen strafrechtlich verfolgt. Die Strafverfolgung im Drogenbereich zielt darauf ab, das Angebot an Drogen zu reduzieren, die Zahl neuer Konsumierende zu senken, Drogendelikte und Drogenhandel zu bestrafen. Auch sollen die durch diesen Handel bedingten illegalen Finanztransaktionen und die organisierte Kriminalität bekämpft werden.

723. Was nun die von der Schweiz getroffenen konkreten Massnahmen gegen die Drogenkriminalität betrifft, so war der Kampf der Polizei gegen Drogen bisher vorwiegend auf die Bekämpfung des Konsums ausgerichtet. Er umfasst die Verhinderung offener Szenen,

⁴⁹⁵ SR 0.812.121.0.

⁴⁹⁶ SR 0.812.121.01.

⁴⁹⁷ SR 0.812.121.02.

Razzien und Strafanzeige gegen Drogenkonsumierende. Mittlerweile richten die Kantone ihre Bemühungen mehr und mehr auf den Kampf gegen den Drogenhandel und die drogenspezifische Wirtschaftskriminalität (Geldwäscherei)⁴⁹⁸. Die jährlich in der Schweiz erzielten Gewinne aus dem Drogenhandel werden auf CHF 2.5 Milliarden geschätzt. Auf Bundesebene sind die Zentralstellen des Bundesamtes für Polizeiwesen aktiv. Das Bundesamt für Polizeiwesen betreibt in Zusammenarbeit mit einigen Kantonen die Datenbank Dosis, die Daten zum Drogenhandel speichert und auf die bei Strafuntersuchungen zum Drogenhandel zurückgegriffen werden kann. Darüber hinaus gibt es noch das elektronische Suchsystem der Polizei RIPOL. Schliesslich befindet sich auch ein Bundesgesetz über die geheime Umfrage⁴⁹⁹ in Ausarbeitung.

724. Der Konsum von Drogen schädigt in erster Linie den Konsumenten oder die Konsumentin. Die Verurteilung eines solchen Verhaltens ist in der schweizerischen Strafgesetzgebung nicht üblich. So wird auch ein Suizidversuch nicht bestraft. Die Bekämpfung des Betäubungsmittelkonsums, die 1975 im Gesetz über die Betäubungsmittel verankert wurde, beruht auf der Idee, dass die Funktion des Strafrechts darin besteht, die sozialetischen Werte zu festigen. So sieht das Gesetz über die Betäubungsmittel Haft- oder Geldstrafen für den illegalen Konsum von Drogen vor. In leichten Fällen kann die zuständige Behörde das Verfahren aussetzen oder auf die Verhängung einer Strafe verzichten. Sie kann auch einen Verweis aussprechen oder eine Massnahme verfügen. In diesen Fällen wird der Grundsatz der Angemessenheit angewandt, wonach auf die Verfolgung eines Deliktes verzichtet werden kann, wenn höhere soziale Interessen auf dem Spiel stehen, wie z.B. die soziale Wiedereingliederung einer jungen drogenabhängigen Person. Das Gericht setzt häufig Haftstrafen zur Bewährung aus, die der Drogenabhängige bei guter Führung während einer Probezeit von mindestens zwei Jahren nicht verbüssen muss. Eine häufig verfügte Massnahme ist die Verpflichtung der drogenabhängigen Person, sich einer Behandlung zu unterziehen. Unterzieht sich die Person nicht der vom Richter angeordneten Behandlung oder wird sie rückfällig, ist der Vollzug der Strafe in den meisten Fällen nicht zu vermeiden. Bei schweren Delikten oder Vorstrafen kann das Gericht eine Haftstrafe in einer geschlossenen Anstalt verfügen. Das Gericht kann jedoch den Vollzug der Strafe aufschieben und stattdessen eine Massnahme in Form einer ambulanten oder stationären Behandlung anordnen.

725. Demgegenüber muss jemand, der mit Drogen handelt, mit einer Gefängnis- oder Geldstrafe rechnen. In schwerwiegenden Fällen ergeht eine Zuchthaus- oder Gefängnisstrafe für mindestens ein Jahr, die mit einer Geldstrafe bis zu CHF 1 Mio. gekoppelt werden kann. Ein schwerwiegender Fall liegt vor, wenn die beschuldigte Person:

- weiss oder nicht ignorieren konnte, dass die Straftat mit einer solchen Drogenmenge begangen wurde, die für zahlreiche Personen schwere gesundheitliche Schäden zur Folge haben kann;
- als Mitglied einer Bande aktiv ist, die illegal mit Drogen handelt;
- berufsmässig mit Drogen handelt und damit einen beachtlichen Umsatz oder Gewinn erzielt.

726. Die Sektion Drogen in den Zentraldiensten des Bundesamtes für Polizeiwesen steht zur Bekämpfung des Drogenhandels ständig im Kontakt mit den Polizeiorganen anderer

⁴⁹⁸ Vgl. das Bundesgesetz betreffend den Kampf gegen die Geldwäscherei im Finanzsektor vom 10. Oktober 1997, Art. 269 StGB betreffend kriminelle Organisationen und Art. 305bis StGB betreffend Geldwäscherei.

⁴⁹⁹ Botschaft zu den Bundesgesetzen betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs und über die verdeckte Ermittlung, BBl 1998 4241.

Länder, ob Drogenproduzenten oder nicht. Aufgrund internationaler Rechtshilfeabkommen arbeiten die verschiedenen Länder im Kampf gegen die Drogenkriminalität zusammen.

727. Die allgemeinen Bemühungen, gegen das Drogenangebot anzukämpfen, auch darauf abzielt, Kinder und Jugendliche zu schützen.

728. Schliesslich bleibt darauf hinzuweisen, dass sich das Betäubungsmittelgesetz zurzeit in Revision befindet. Ziel der Revision ist es, den blossen Konsum von Betäubungsmitteln zu entkriminalisieren, und dabei dennoch die Jugend zu schützen.

b) Alkohol

729. 8% der Kinder im Alter zwischen 11 und 16 Jahren trinken mindestens einmal in der Woche Bier. 2% konsumieren mindestens einmal wöchentlich Wein, 3% Spirituosen und 4% Liköre und Schnäpse. Beinahe 3% der 11-16-Jährigen trinken täglich Alkohol, und wiederum 4% dieser Gruppe betrinken sich regelmässig⁵⁰⁰.

730. Der Alkoholkonsum stieg vor allem bei Mädchen an, während der Konsum bei den Jungen bei leicht rückläufiger Tendenz praktisch stagnierte⁵⁰¹. Die Zahl der Mädchen, die wöchentlich Alkohol konsumieren, hat sich in den letzten zwölf Jahren von 8,5 auf 17,4% gut verdoppelt. Zwar trinken die Schulkinder insgesamt nicht mehr Alkohol als früher, doch wenn sie sich betrinken, fliessen grössere Mengen. So stieg die Zahl der Rauschzustände kontinuierlich an. In den 2 Monaten vor der Befragung war jeder dritte 15jährige Schüler mindestens schon einmal betrunken gewesen, bei den Mädchen war es gut jedes fünfte. Das beliebteste alkoholische Getränk ist bei den Jungen nach wie vor das Bier, allerdings nur noch knapp vor den neuen alkoholischen Mischgetränken, den sogenannten Alcopops. Beim weiblichen Publikum haben die süssen Alcopops das Bier bereits auf den zweiten Rang verwiesen. Wein hat bei Mädchen und Jungen an Bedeutung verloren.

731. Auf Bundesebene gibt es für Spirituosen eine umfassende restriktive Gesetzgebung⁵⁰². Die Nachfrage wird vor allem durch hohe Steuern auf allen Spirituosen reduziert. Die durch Fermentierung gewonnenen alkoholischen Getränke wie Wein, Bier und Apfelwein machen mehr als 80% des gesamten Alkoholkonsums aus. Sie sind jedoch nicht der eidgenössischen Alkoholgesetzgebung unterstellt. Vorschriften auf Bundesebene, die sich auf alle alkoholischen Getränke beziehen, finden sich in der Lebensmittelverordnung, in den Bestimmungen des Strafgesetzbuchs zum Schutz der Jugend sowie in den im Strassenverkehrsgesetz vorgesehenen strafrechtlichen Bestimmungen bei Trunkenheit am Steuer.

732. Die Werbung für alkoholische Getränke ist Einschränkungen unterworfen. So ist es untersagt, im Fernsehen und Radio oder an Veranstaltungen, die sich an Kinder und Jugendliche richten, für alkoholische Getränke zu werben⁵⁰³. Im weiteren verbietet Art. 24 der Lebensmittelverordnung vom 1. März 1995 (LMV)⁵⁰⁴ jede Werbung für alkoholische

⁵⁰⁰ Alkohol, Tabak und illegale Drogen in der Schweiz von 1994 bis 1996, SFA mit Unterstützung des BAG, Bern 1997.

⁵⁰¹ Vgl. B.J. Jacquat, Y. François: *Konsum psychoaktiver Substanzen bei Schülern in der Schweiz*, SFA, 1999.

⁵⁰² Eine Revision des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1932 über die gebrannten Wasser (Alkoholgesetz, AlkG) ist am 1. Juli 1999 in Kraft getreten.

⁵⁰³ Art. 18 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991 über Radio und Fernsehen (RTVG, SR 784.40.) und Art. 42b des Bundesgesetzes über die gebrannten Wasser (Alkoholgesetz, AlkG) vom 21. Juni 1932, SR 680.

⁵⁰⁴ SR 817.02.

Getränke, die sich speziell an Jugendliche unter 18 Jahren richtet und bezweckt, diese zum Konsum von Alkohol zu verleiten. Darüber hinaus ist es untersagt, destillierte Getränke an Jugendliche unter 18 Jahren zu verkaufen⁵⁰⁵. Das Abgabeverbot für alkoholische Getränke, die aufgrund von Fermentierung gewonnen werden, ist in den kantonalen Gesetzgebungen geregelt und die Altersgrenze generell bei 16 Jahren festgelegt⁵⁰⁶.

733. Zu Beginn des Jahres 1999 haben das Bundesamt für Gesundheit (BAG) und die Eidgenössische Alkoholverwaltung in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme (SFA) das Programm "ça débouche sur quoi?" zur Bekämpfung des Alkoholismus lanciert. Dieses Informationsprogramm über Alkoholkonsum ohne Risiko ist zunächst auf den Zeitraum 1999 bis 2002 beschränkt. Die Aktionen werden – so weit möglich – mit anderen privaten Institutionen und den Kantonen koordiniert. Das Programm umfasst namentlich eine Informationskampagne, Broschüren und Unterrichtsmaterial; es bietet ferner Risikopersonen individuelle Konsultationen von Fachleuten aus dem Gesundheitsbereich an.

734. Probleme sind in jüngster Zeit durch die neuen Modegetränke für Jugendliche aufgekommen: Seit etwa drei Jahren sind Limonaden für Jugendliche mit einem Alkoholanteil von 4 bis 5% in Mode gekommen. Diese Getränke enthielten in der ersten Zeit – gut erkennbar – destillierten, anschliessend jedoch nur noch fermentierten Alkohol. Die Bundesbehörden sahen sich gezwungen zu handeln. Folgende Massnahmen wurden ergriffen:

- Diese Mischgetränke wurden in zwei Etappen dem Bundesgesetz über die gebrannten Wasser (Alkoholgesetz) unterstellt. Die Premix-Getränke, welche die Alkoholverwaltung als alkoholhaltige Produkte bezeichnet, fallen seit Februar 1997 unter das AlkG. Die "Alcopops" sind seit dem 1. Dezember 1997 im Anschluss an eine Verfügung der Alkoholverwaltung dem Alkoholgesetz unterstellt. Ungeachtet der Produktionsmethode definiert sie die Alcopops als eine Mischung, die im allgemeinen aus Limonade und Äthylalkohol besteht. Für die Jugendlichen ist der Zugang zu diesen Getränken entsprechend schwieriger geworden. Abgesehen vom Verkaufsverbot an Jugendliche unter 18 Jahren, das für die gesamte Schweiz gilt, sind diese Getränke zudem teurer und unterliegen bezüglich der Werbung den gleichen Einschränkungen wie Spirituosen.
- Es finden Konferenzen mit den kantonalen Vollzugsbehörden statt, um die Einhaltung der Bestimmungen zum Schutz der Jugend im Bereich des Alkohols besser durchsetzen zu können. Schon seit langem haben Studien bewiesen, dass die Vorschriften zum Schutz Jugendlicher gegen Alkoholmissbrauch nur wenig eingehalten werden.
- Händler und Gastronome werden geschult, damit diese ihr Personal über das Problem des Alkoholkonsums von Jugendlichen informieren.
- Gegenwärtig wird versucht, in der Lebensmittelverordnung die Vorschrift zu verankern, dass auf dem Etikett von Alcopops der Alkoholgehalt aufgeführt wird und ein Hinweis erscheint, dass der Verkauf von Alkohol an Jugendliche unter 16 Jahren verboten ist, und dass es Vorschrift wird, Alcopops von alkoholfreien Limonaden getrennt anzubieten.

c) Tabak

735. 33% der schweizerischen Bevölkerung rauchen. In der Umfrage von 1997 zur Gesundheit in der Schweiz (die Ende November 1998 veröffentlicht wurde), wurde ein starker

⁵⁰⁵ Vgl. Art. 41 Abs. 1 lit. i des Alkoholgesetzes vom 21. Juni 1932.

⁵⁰⁶ Einige Kantone haben eine Altersgrenze nur im Gesetz über die Herbergen und den Ausschank von Getränken festgelegt. Andere Kantone haben diese Materie auch auf der Ebene des Einzelhandels geregelt.

Anstieg der Zahl jugendlicher Raucher verzeichnet: Während 1992, dem Jahr der letzten Gesundheitsumfrage, 23% der Jugendlichen zwischen 15 und 19 Jahren rauchten, war dieser Anteil 1997 auf 40% angestiegen. Ein weiteres Ergebnis war, dass sich junge Mädchen in ihrem Rauchverhalten nicht mehr von Jungen unterscheiden, wie dies 1992 noch der Fall war. Der Anteil der Raucherinnen in dieser Altersklasse stieg von 18% auf 39%, jener der jungen Männer von 29% auf 41%.

736. Dieser hohe Anstieg des Tabakkonsums bei Jugendlichen hat verschiedene Gründe:

- Die Menschen sind gegenüber dem Konsum psychoaktiver Substanzen (z.B. Cannabis, Kokain) allgemein freier geworden.
- Jugendliche sind für Botschaften und Werte, die insbesondere in der Tabakwerbung gezeigt werden, empfänglich.
- Die Gesellschaft ist permissiver geworden.
- Rauchen hilft Jugendlichen, eine Identität zu finden, und wertet ihr Gefühl auf, zu einer Gruppe zu gehören.
- Die Angst vor Arbeitslosigkeit und eine allgemeine Verunsicherung hinsichtlich der Zukunft können Jugendliche zum Rauchen veranlassen, um auf diese Art und Weise zu versuchen, sich ein selbstbewussteres Image zu geben.

737. Die Präventionsmassnahmen müssen daher verstärkt werden. Im Rahmen des Netzwerks gesundheitsfördernder Schulen setzten sich 1999 ungefähr 100 Schulen dafür ein, zu tabakfreien Orten zu werden. An dieser Aktion nahmen ca. 30.000 Schüler teil.

738. Es besteht keine rechtliche Grundlage, die das Mindestalter für den Zugang zu Tabakprodukten festlegt. Werbung am Fernsehen und im Radio ist verboten⁵⁰⁷. Tabakwerbung ist auch untersagt, wenn sie sich explizit an Jugendliche wendet (d.h. an Jugendliche unter 18 Jahre), insbesondere an Orten, die in besonderem Masse von Jugendlichen aufgesucht werden, in Jugendzeitschriften, auf Geschenken, die ihnen überreicht werden (T-Shirts, Schirmmützen, Fussbällen usw.) oder bei kulturellen oder sportlichen Veranstaltungen, die überwiegend von Jugendlichen besucht werden. Die Verteilung von Gratismustern an Jugendliche unter 18 Jahre ist ebenfalls verboten. Die Anwendung dieses Gesetzes wirft zahlreiche Probleme auf; insbesondere, wenn es darum geht nachzuweisen, dass eine Werbung sich hauptsächlich an Jugendliche unter 18 Jahre richtet.

739. Der Bundesrat hat am 16. August 1995 als Präventivmassnahme ein umfassendes Programm zur Senkung von Gesundheitsproblemen im Zusammenhang mit dem Tabakkonsum verabschiedet, um das Problem der Tabakabhängigkeit anzugehen. Dieses Programm beruht auf den Empfehlungen der WHO, der Europäischen Union sowie der Eidgenössischen Kommission für Tabakfragen. Das Programm gilt als "ganzheitlich", weil es gleichzeitig in verschiedenen Bereichen durchgeführt wird. Es hat drei Prioritäten:

- Verstärkte Vorbeugungsmassnahmen, insbesondere um die steigende Tendenz beim Tabakkonsum von Jugendlichen im Alter von 11 bis 18 Jahren umzukehren;
- Schutz der Nichtraucher und Nichtraucherinnen;
- Unterstützungsmassnahmen zur Entwöhnung vom Tabakkonsum.

740. Die Prävention für Jugendliche erfolgt auf verschiedenen Ebenen:

⁵⁰⁷ Art. 18 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991 über Radio und Fernsehen (RTVG, SR 784.40).

- Allgemeine Information (z.B. in Schul- und Sportkreisen);
- Unterstützung: Auf dem Umweg über positive Betätigungen (kein Verbot) soll eine attraktive Gesundheitsbotschaft vermittelt werden;
- Unterstützung zur Entwöhnung vom Tabakkonsum (speziell für Jugendliche).

741. Als konkrete Massnahme kann auf das Projekt Neues Vergnügen – ohne Tabak verwiesen werden, das 1992 auf nationaler Ebene lanciert wurde. Die Kampagne richtete sich an Jugendliche zwischen 14 und 18 Jahren und beruhte auf einem eindeutig positiven Ansatz, wobei die Toleranz im Mittelpunkt steht. Bei Sportveranstaltungen speziell für Jugendliche (Mountainbike-Veranstaltungen, Skateboard Events, Streetparades, Diskotheken usw.) ist sie deutlich spürbar. 1997 kannten zwei Drittel des Zielpublikums die Kampagne, und die meisten von ihnen fanden sie ansprechend.

742. Schliesslich sei noch erwähnt, dass das Eidgenössische Departement des Innern im Mai 1998 eine neue Eidgenössische Kommission zur Verhütung des Tabakkonsums ins Leben gerufen hat, die ausschliesslich aus Vertreterinnen und Vertretern der Präventionsidee besteht. Sie hat die Aufgabe, das Departement in allen Belangen zum Tabakkonsum und zu Präventionsstrategien zu beraten.

d) Weitere Formen der Abhängigkeit

743. Zur Medikamentenabhängigkeit wurde 1994 an den schweizerischen Schulen eine Untersuchung bei 16.554 Schülerinnen und Schülern durchgeführt. Bei den Kindern von 11 bis 16 Jahren sieht das Ergebnis folgendermassen aus: In den letzten 30 Tagen hatten 44% der Jungen und 30,2% der Mädchen keinerlei Medikamente zu sich genommen. 30%, bzw. 34,6% hatten in diesem Zeitraum einmal ein Medikament eingenommen, während 25,6% der Jungen und 35,2% der Mädchen dies mehrere Mal getan hatten. Mehr als 11% hatten mehrmals Schmerzmittel und beinahe 4% Schlafmittel eingenommen. In der Folge wurden keine spezifischen Massnahmen ergriffen. Der Medikamentenmarkt unterliegt zum grossen Teil einer Kontrolle, da die meisten Medikamente nur auf Rezept abgegeben werden dürfen und nur in Apotheken gekauft werden können.

3. Sexuelle Ausbeutung und sexuelle Gewalt (Art. 34 KK)

744. In bezug auf die strafbaren Handlungen gegen die sexuelle Integrität sowie auf die entsprechende Prävention sei hier auch auf die Ausführungen zu Art. 19 KK verwiesen.

a) Strafrechtliche Bestimmungen

745. Die spezifischen Bestimmungen zum Schutz der Kinder und Minderjährigen (Art. 187 und 188 StGB) und die Bestimmungen in bezug auf die Beeinträchtigung der sexuellen Freiheit und Ehre (Art. 189, 190 und 191 StGB) finden Anwendung, ganz gleich ob es sich beim Täter oder bei der Täterin um ein Familienmitglied oder eine fremde Person handelt⁵⁰⁸.

746. Nach Art. 195 StGB – Aufforderung zur Prostitution - macht sich jede Person strafbar, die eine minderjährige Person zur Prostitution drängt. Nach Art. 196 - Menschenhandel – ist auch strafbar, wer mit Menschen Handel treibt, um der Unzucht eines anderen Vorschub zu leisten.

⁵⁰⁸ Vgl. Kommentar zu Art. 19 KK.

747. Die Pornographie in Verbindung mit Kindern wird als harte Pornographie eingestuft; als solche wird sie vom Strafgesetzbuch untersagt. So sieht Art. 197 Ziff. 3 StGB ein absolutes Verbot der harten Pornographie vor, die insbesondere sexuelle Handlungen mit Kindern einschliesst. Mit Gefängnis oder einer Geldbusse wird bestraft (Art. 197 Ziff. 3), wer Gegenstände oder pornographische Darstellungen, die sexuelle Handlungen mit Kindern, Tieren, menschlichen Exkrementen oder gewalttätige Handlungen zum Gegenstand haben, herstellt, importiert, lagert, in Umlauf bringt, fördert, ausstellt, anbietet, zeigt, zugänglich macht und zur Verfügung stellt. Der Kauf und einfache Besitz von Pornographie ist nicht strafbar. Ein Revisionsentwurf befindet sich derzeit in Bearbeitung, damit es möglich wird, den Erwerb und den einfachen Besitz von harter Pornographie zu bestrafen.

748. Schliesslich enthält der Entwurf zur Revision des allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches einen neuen Art. 5 – welcher vom Ständerat als Erstkammer des Parlaments schon debattiert und leicht abgeändert wurde -, der die rechtliche Grundlage schafft, unabhängig vom ausländischen Recht, in der Schweiz die Täter schwerer sexueller im Ausland begangener Delikte an Minderjährigen zu verfolgen. Der Entwurf verzichtet bei solchen Handlungen auf zwei Erfordernisse: einerseits auf das Erfordernis der doppelten Strafbarkeit und andererseits auf die Anwendbarkeit des günstigeren Gesetzes. Der Straftäter würde ungeachtet seiner Nationalität verfolgt werden, sofern er sich in der Schweiz befindet und nicht ausgeliefert wird.

749. Die grössten Schwierigkeiten für die Strafverfolgung einer im Ausland begangenen Straftat liegen in der Beweisführung. Dies ist besondere dann der Fall, wenn die betreffenden Straftaten in dem Land, in dem sie verübt wurden, nicht strafbar sind und wenn der betreffende Staat nicht geneigt ist, Rechtshilfe zu leisten.

750. Schliesslich sei noch erwähnt, dass die Schweiz im Rahmen des Europarats an den Arbeiten des Expertenkomitees über die Kriminalität im Internet teilnimmt. Dieser Ausschuss hat den Auftrag, Verstösse gegen die Vorschriften zum Schutz von Minderjährigen zu prüfen und unter Berücksichtigung zweier Empfehlungen über Computerkriminalität⁵⁰⁹ und über die Schwierigkeiten bei Strafverfahren im Zusammenhang mit Informationstechnologien⁵¹⁰ ein verbindliches Rechtsinstrument auszuarbeiten⁵¹¹.

b) Statistische Angaben

751. Im Jahre 1996 gab es in der Schweiz 8 Verurteilungen wegen Aufforderung zur Prostitution (Art. 195 StGB).

752. Wegen Menschenhandel (nicht beschränkt auf Kinder) wurden 1996 vier Verurteilungen ausgesprochen, nachdem vorher jahrelang keine solche Straftat festgestellt werden konnte.

753. Die Verurteilungen wegen sexueller Handlungen mit Kindern in Verbindung mit Pornographie (Art. 187 StGB in Verbindung mit Art. 197 StGB; nicht nur Fälle der Kinderausbeutung) haben sich in den Jahren 1993 bis 1996 von 17 auf 30 Verurteilungen nahezu verdoppelt. Seit dem ersten vollen Jahr (1993) nach dem Inkrafttreten des neuen

⁵⁰⁹ Europarat, Ministerkomitee, Doc. Empfehlung Nr. R (89) 9.

⁵¹⁰ Europarat, Ministerkomitee, Doc. Empfehlung Nr. R (95) 13.

⁵¹¹ Vgl. unten den Kommentar zu Art. 35 KK was das Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention zum Thema Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie anbetrifft.

Sexualstrafrechts stieg die Zahl der Verurteilungen wegen Pornographie (Art. 197 StGB) von 60 auf 272 im Jahre 1996.

c) Ursachen der Kinderprostitution und weiterer Formen von Kinderausbeutung

754. Kinderprostitution und andere Formen kommerzieller Kinderausbeutung scheinen häufig in engem Zusammenhang mit Drogenproblemen⁵¹² zu stehen. Aufklärung und Prävention über sexuellen Missbrauch und Misshandlungen von Kindern sowie das Problem der Drogenabhängigkeit erfolgen v.a. in den Schulen. An dieser Stelle sei auf die Arbeit des BAG und namentlich seine Kampagne zur Prävention der Drogenabhängigkeit hingewiesen.

755. Auch Armut wird häufig als Ursache für die Prostitution und Ausbeutung von Kindern angeführt. Für die Schweiz⁵¹³ dürfte dieser Grund wegen des Sozialversicherungssystems, ihrer Sozialfürsorge und der familienpolitischen Massnahmen jedoch nur in geringem Masse von Belang sein⁵¹⁴.

d) Prävention und Initiativen

756. Die Schweiz hat nicht nachgelassen, sich aktiv mit dem schwerwiegenden Problem des Sextourismus auseinanderzusetzen (insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen und des Europarates). Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann im EDI hat die Aufgabe, die betreffenden Kreise zu sensibilisieren. Seit einigen Jahren ist die Werbung von Reisebüros frei von Anreizen und Anspielungen, die Interessenten des Sextourismus anziehen sollen. Dies gilt auch für die in Buchhandlungen angebotenen Reiseführer.

757. Die Fachgruppe Menschenhandel des Bundesamtes für Polizeiweisen hat im Juli 1998 einen ersten Bericht "Pädophilie in der Schweiz" vorgelegt.

758. Die Vereinigung gegen die kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern arge kipro ist die Schweizer Antenne von ECPAT. Sie kämpft insbesondere gegen den Sextourismus, vor allem wenn es schweizerische Staatsangehörige sind, die Kinder im Ausland missbrauchen. Sie veröffentlicht regelmässig ein Informationsbulletin mit letzten Neuigkeiten aus diesem Bereich und leistet nationale und internationale Aufklärungsarbeit. arge kipro wurde Ende 1991/1992 am Ende der Schweizer Kampagne gegen Kinderprostitution in der Dritten Welt und Sextourismus von verschiedenen privaten Vereinigungen gegründet. arge kipro wird vom Bund subventioniert.

759. 1998 trafen sich auf Initiative von arge kipro und dem Schweizer Komitee für die UNICEF einige 80 schweizerische und ausländische Fachpersonen zu einem Kolloquium über die extraterritoriale Anwendung des Schweizer Rechts dem Gebiet der kommerziellen sexuellen Ausbeutung von Kindern, über die Rechtsgrundsätze auf diesem Gebiet und deren Umsetzung in Gesetzestexte. Auf der Tagesordnung standen zudem die Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und den NGOs sowie neue Strategien im Kampf gegen diese Geissel.

760. Der Schweizerische Olympische Verband und die Eidgenössische Sportschule in Magglingen behandeln Themen im Zusammenhang mit sexueller Ausbeutung und Gewalt im

⁵¹² Vgl. Kommentar zu Art. 33 KK.

⁵¹³ Vgl. Kommentar zu Art. 27 KK.

⁵¹⁴ Vgl. Kommentar zu Art. 19, 26 und 27 KK.

Sport. Geprüft werden verschiedene Ausbildungs- und Eingriffsmöglichkeiten sowie die Schaffung eines Beratungsdienstes für betroffene Personen. Auch der Schweizerische Kinderschutzbund, den die Zentralstelle für Familienfragen des BSV unterstützt, hat 1997 ein Projekt gestartet, das der Vorbeugung vor Misshandlung und dem Missbrauch von Kindern in Sportvereinen dienen soll.

761. Folgende private Organisationen befassen sich mit den einschlägigen Fragen:

762. CIDE (Comité international pour la dignité de l'enfant) setzt sich in der Schweiz und im Ausland intensiv gegen die verschiedenen Formen der kommerziellen sexuellen Ausbeutung von Kindern ein.

763. Vorrangiges Ziel der Schweizerischen Stiftung des Internationalen Sozialdienstes (SSI), die mit 120 Ländern Verbindungen unterhält, ist die Sicherstellung des Schutzes von Kind und Familie zwischen der Schweiz und dem Ausland. Sie ist vor allem auf dem Gebiet internationaler Kindesentführungen, im Rahmen von Schutzmassnahmen misshandelter Kinder und der Ausübung elterlicher Rechte sowie im Bereich internationaler Adoptionen aktiv. Die SSI versucht, zwischen den betroffenen Personen zu vermitteln und mit ihnen ins Gespräch zu kommen. Sie wird vom Bund subventioniert.

764. Auch Rechte des Kindes – International (RKI) widmet sich dieser Aufgabe, ebenso wie das vom Bund subventionierte Informationszentrum für Frauen aus der Dritten Welt.

e) Studie über die kommerzielle sexuelle Ausbeutung in der Schweiz

765. Im März 1999 wurden die Resultate einer ersten Studie über die kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern in der Schweiz publiziert (finanzielle Unterstützung u.a. durch das BSV und das BAG). Die Studie dieser privaten Organisation (arge kipro) basiert auf 60 konkreten Einzelfällen und wurde hauptsächlich aufgrund von Gesprächen erstellt. Es handelt sich um eine qualitative Studie, welche keinerlei Hinweise auf die Anzahl der Fälle in der Schweiz liefert. Es ist keinerlei statistisches Material vorhanden. Gemäss der verwendeten Definition liegt eine kommerzielle sexuelle Ausbeutung dann vor, wenn für die Ausbeuter ein Gewinn über die direkte und persönliche Handlung des Kindes hinaus erfolgt, wenn die Leistung des Kindes vergütet wird, wenn den Ausbeutern eine materielle Entschädigung versprochen wird oder wenn die Kinder selber einen materiellen Profit aus ihrer Leistung ziehen.

766. Die Studie zeigt auf, dass die betroffenen Kinder und Jugendlichen in sehr komplexe Problemkreise eingebunden sind. Die Formen der sexuellen Ausbeutung zu kommerziellen Zwecken beginnen bei der Ausbeutung im familiären Rahmen oder im sozialen Nahraum, gehen über die Gelegenheitsprostitution zum Drogen- oder Strassenstrich und bis zum sklavenartigen Festhalten von Jugendlichen in Bordellen. Gemäss der Studie sind Mädchen und Knaben in gleichem Masse betroffen.

767. Die Studie konstatiert, dass in der Schweiz der überwiegende Anteil der sexuellen Ausbeutung von Kindern im privaten Rahmen und im unmittelbaren sozialen Umfeld des Kindes geschieht. Es existieren sehr wenig Informationen über den Kinderhandel, der meist der pädosexuellen Szene zuzuordnen ist. Die Strassenprostitution der Mädchen weist in der Schweiz keine klaren organisatorischen Strukturen auf.

768. Im Bereich der Prävention wird nach Aus- und Weiterbildung für Eltern und

erziehungsberechtigte Personen verlangt. Die Schule sollte vermehrt die Bildung von Selbstwertgefühl, –vertrauen, die Persönlichkeitsentwicklung, das Rechts- und Gerechtigkeitsempfinden des Kindes fördern. Gemäss der Studie werden spezifisch auf die Bedürfnisse der betroffenen Kinder ausgerichtete Anlaufstellen benötigt, um Interventionsmöglichkeiten zu schaffen.

4. Verkauf, Handel und Entführung von Kindern (Art. 35 KK)

769. An dieser Stelle sei zunächst auf die Ausführungen und Informationen zu den Art. 11 und 21 der Kinderrechtskonvention verwiesen.

770. Der Handel mit Menschen wird nach Art. 196 des Strafgesetzbuchs verfolgt. Diese seit 1. Oktober 1992 geltende Bestimmung berücksichtigt die von der Schweiz auf diesem Gebiet ratifizierten Abkommen⁵¹⁵. Gemäss dieser Bestimmung wird mit Zuchthaus oder Gefängnis von mindestens sechs Monaten bestraft, wer mit Menschen Handel treibt, um der Unzucht eines anderen Vorschub zu leisten. Vorbereitende Anstalten zum Handel werden mit Zuchthaus von fünf Jahren und mehr sowie Gefängnis bestraft (Art. 196 Abs. 2 StGB). Art. 183 StGB (Freiheitsberaubung und Entführung) erfasst ebenfalls Fälle von Menschenhandel und sieht eine Zuchthausstrafe von höchstens fünf Jahren vor.

771. In der Schweiz sind bislang nur wenige Fälle von Kinderhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung bekannt. Im Mai 2000 hat der Bundesrat beschlossen, eine interdepartementale Arbeitsgruppe zum Thema Menschenhandel zu schaffen.

772. Die Schweiz wird auf internationaler Ebene zur Problematik Menschenverkauf, Menschenhandel und Menschenentführung immer aktiver. Auf multinationaler Ebene ist sie im Rahmen der OIM und OSCE tätig. Im Rahmen der UNO hat sie sich aktiv an der Ausarbeitung eines Fakultativprotokolls zur Kinderrechtskonvention zum Thema Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie beteiligt, das sie im September 2000 unterzeichnet hat. Ganz allgemein unterstützt sie auch das Mandat der Sonderberichterstatterin der Menschenrechtskommission über Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie, indem sie Resolutionen der Kommission zu deren Mandat mitträgt und ihr Informationen für ihre Arbeit zuleitet.

5. Andere Formen der Ausbeutung (Art. 36 KK)

773. Hier sei auf die Ausführungen zu den Artikeln 32, 34 und 35 verwiesen.

⁵¹⁵ Vgl. die UNO-Protokolle vom 12. November 1947 betreffend die von der Schweiz ratifizierten internationalen Abkommen über:

- einen wirksamen Schutz gegen den Handel mit Weissen (18. Mai 1904; ohne Verpflichtung, Strafbestimmungen zu verordnen; SR 0.311.31);
- die Unterdrückung des Handels mit Weissen (4. Mai 1910; SR 0.311.32);
- die Unterdrückung des Handels mit Frauen und Kindern (30. September 1921; Zusatzübereinkommen des Völkerbunds, das den Straftatbestand um den Handel mit Kindern beiderlei Geschlechts erweiterte und die Altersgrenze auf 21 Jahre festlegt; SR 0.311.33) und
- die Unterdrückung des Handels mit erwachsenen Frauen (11. Oktober 1933; SR 0.311.34).

Das UNO-Übereinkommen zur Unterdrückung des Menschenhandels und der Ausbeutung der Prostitution durch Dritte, das die genannten Übereinkommen ersetzen soll, wurde nicht ratifiziert (21. März 1950).

Das Bundesgesetz vom 30. September 1925 betreffend die Bestrafung des Frauen- und Kinderhandels wurde zu dem Zweck erlassen, die Übereinkommen von 1910 und 1921 zu ratifizieren (Vgl. Art. 398 Abs. 2 lit. m StGB).

D. Kinder von Minderheiten (Art. 30 KK)

774. Die Schweiz, die auf ihrem Staatsgebiet verschiedene sprachliche, kulturelle und religiöse Gemeinschaften vereint, wird oft als Modell der Koexistenz unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen beschrieben. So gewährt das föderalistische System den nationalen Minderheiten eine weitgehende politische und administrative Autonomie, die Letzteren erlaubt, ihre jeweiligen Sprachen, Religionen und Kulturen zu entwickeln und zu erhalten. Gleichzeitig gewährleistet das föderalistische System deren Mitbestimmung und Vertretung innerhalb der nationalen Institutionen. Die Schweiz ist überzeugt, dass der Schutz von Personen, die einer nationalen Minderheit angehören, dazu beiträgt, deren friedliches Zusammenleben und das unbehinderte Funktionieren demokratischer Strukturen sicherzustellen.

775. In der Schweiz ist der Schutz der Rechte von Angehörigen einer Minderheit in der Bundesverfassung verankert, sowohl in der Präambel – in welcher die Vielfalt der schweizerischen Bevölkerung und die sich daraus ergebende Achtung vor dem Mitmenschen erwähnt wird – als auch in den Bestimmungen hinsichtlich der Sprachen, der Kultur, der Religionen oder der Institutionen. Auf internationaler Ebene hat die Schweiz das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten sowie die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen ratifiziert. Die Schweiz ist auf internationaler Ebene sehr aktiv bei der Förderung des Schutzes von Minderheiten. Sie beteiligt z.B. aktiv an den Arbeitsgruppen der Vereinten Nationen zum Schutz von Minderheiten und autochthonen Völkern.

776. Nach den Erhebungen des Bundesamtes für Statistik sprachen 1990 die Kinder in der Schweiz folgende Landessprachen: 64.1% Deutsch, 20.5% Französisch, 6.3% Italienisch und 0.5% Rätoromanisch. 47.2% der Kinder gehörten 1990 dem römisch-katholischen, 37.9% dem protestantischen Glauben an⁵¹⁶. Von den 1.399.011 Kindern besaßen 1990 1.132.942 die schweizerische Staatsangehörigkeit, d.h. fast 20% der in der Schweiz wohnhaften Kinder besaßen eine ausländische Staatsangehörigkeit⁵¹⁷.

1. Die Stellung der Sprachen in der Schweiz

777. Die Anerkennung der Mehrsprachigkeit der Schweiz und die Erhaltung der Sprachgemeinschaften bilden nicht nur eine Komponente der nationalen Identität, sondern stellen auch ein konstitutives Element der Staatstheorie und schweizerischen Kulturpolitik dar.

778. Die Amtssprachen des Bundes sind Deutsch, Französisch und Italienisch sowie im Verkehr, den der Bund mit den rätoromanischen Bürgerinnen und Bürgern pflegt, auch das Rätoromanische (Art. 70 BV)⁵¹⁸.

⁵¹⁶ Vgl. auch Statistik Nr. 2 in der Beilage (mit detaillierteren Angaben zu weiteren Sprachen und Religionen).

⁵¹⁷ Vgl. Statistik Nr. 1 in der Beilage.

⁵¹⁸ Durch die am 10. März 1996 erfolgte Annahme des alten Verfassungsartikels wurde Rätoromanisch neben Deutsch, Französisch und Italienisch im Verkehr, den die Verwaltungs- und Rechtsbehörden des Bundes mit den rätoromanischen Bürgerinnen und Bürgern pflegen, zu einer Landes- und Amtssprache der Schweiz. Die

779. Die Kantone bestimmen ihre Amtssprachen selbst. Um das Einvernehmen zwischen den Sprachgemeinschaften zu wahren, achten sie auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete und nehmen Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten⁵¹⁹. Die Mehrheit der Kantone hat nur eine Amtssprache. Vier Kantone haben sich für mehrere Amtssprachen entschieden. Drei Kantone sind zweisprachig: Bern, Freiburg und Wallis. Graubünden ist dreisprachig.

780. Der Bund übernimmt im Einverständnis mit den Kantonen wichtige Aufgaben im Bereich der Förderung der Landessprachen, insbesondere zur Förderung der Verständigung und des Austausches zwischen den nationalen Sprachgemeinschaften⁵²⁰. Verschiedene Gesetzesentwürfe zur Umsetzung dieser Aspekte sind gegenwärtig in Ausarbeitung, namentlich der Gesetzentwurf über den Gebrauch der Amtssprachen durch die Bundesbehörden und ihrer Verwaltungseinheiten unter sich sowie im Verkehr mit dem Publikum und den kantonalen Behörden und der Gesetzentwurf zur Förderung des Verständnisses und Austausches zwischen den Sprachgemeinschaften.

781. Der Bund ist ferner ermächtigt, Massnahmen der Kantone Graubünden und Tessin zugunsten der rätoromanischen und italienischen Sprache zu unterstützen, was mittels der im Bundesgesetz über Finanzhilfen für die Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache und Kultur aufgeführten Massnahmen auch getan wurde ⁵²¹.

782. Im Verkehr zwischen Einzelpersonen garantiert die Sprachenfreiheit (Art. 18 BV) den Gebrauch der Sprache der eigenen Wahl, einschliesslich der Dialekte, was die Landessprachen wie auch alle Fremdsprachen anbetrifft. Im Verkehr zwischen Einzelpersonen und staatlichen Behörden wird die Amtssprache benutzt.

783. Aus der Art, wie die Sprachenthematik in der Schweiz geregelt ist, ergibt sich, dass sich ein Kind im Privatleben in der Sprache seiner Gruppe ausdrücken darf. Im Verkehr mit den Behörden kommt die Amtssprache des jeweiligen Kantons zur Anwendung. Hat ein Kanton mehrere Amtssprachen, so kann das Kind im Verkehr mit den Behörden darunter diejenige Sprache wählen, der es am nächsten steht.

784. Im Bereich der Schule scheint das Bundesgericht aus der Sprachenfreiheit jedoch kein Recht des Kindes auf Unterricht in einer anderen Sprache als der Amtssprache an seinem Wohnsitz abzuleiten⁵²². Im Gegenzug erachtete es das Bundesgericht für nicht vertretbar, dass ein Kind, eine Schule besuchen muss, in dem der Unterricht in einer anderen Sprache als seiner Umgangssprache erteilt wird, sofern eine andere Gemeinde bereit ist, das Kind in einer Schule seiner Sprache aufzunehmen⁵²³.

785. Es sei noch darauf hingewiesen, dass die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) alle vier Sprachgemeinschaften mit eigenen Sendungen versorgt. In jeder der drei grössten Sprachregionen (in der deutschen, in der französischen und in der

Verfassung sowie eine Reihe von Gesetzen und internationaler Abkommen werden seitdem in Rätoromanisch veröffentlicht. Im Juni 1996 erliess das Bundesgericht erstmals ein Urteil in rätoromanischer Sprache.

⁵¹⁹ Art. 70 BV.

⁵²⁰ Ibid.

⁵²¹ SR 441.3. BBl 1995 II 1241-1259.

⁵²² G. Malinverni, La liberté de la langue, in: Kommentar zur Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft, Basel, S.9.

⁵²³ BGE 122 I 236.

italienischen Schweiz) bietet das Radio je drei verschiedene Programme an, d.h. insgesamt neun Programme. Das erste Programm kann nicht nur in den jeweiligen Sprachregionen, sondern in der ganzen Schweiz empfangen werden. Der rätoromanische UKW-Radiosender, der nur für den Kanton Graubünden sendet, in dem sich das traditionelle Sprachgebiet der rätoromanischen Bevölkerung befindet, kann zudem über Kabelnetzwerke in verschiedenen Städten auch ausserhalb des Kantons Graubünden gehört werden. Die drei grössten Sprachgemeinschaften verfügen je über ein volles Fernsehprogramm. Die Fernsehprogramme dieser Sprachregionen haben auch die Belange der rätoromanischen Sprachregionen mit einzelnen Sendungen zu berücksichtigen.

786. Art. 3 der vom Bundesrat erteilten Konzession vom 18. November 1992 für die SRG besagt, dass die Radio- und Fernsehprogramme das gegenseitige Verständnis und den Austausch zwischen den Landesteilen, Sprachgemeinschaften und Kulturen, unter besonderer Berücksichtigung der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz fördern sollen.

2. Die kulturelle Vielfalt in der Schweiz

787. Generell kann man sagen, dass das politische System der Schweiz die Existenz von Gruppen verschiedener Kulturen als Reichtum erachtet. Betrachtet man die organische und soziale Beschaffenheit des politischen Systems der Schweiz, so funktioniert es dergestalt, dass die verschiedenen Kulturgemeinschaften des Landes, die im grossen und ganzen den Sprachgemeinschaften entsprechen, sich im schweizerischen Staat wiedererkennen können.

788. Das Recht auf Achtung der menschlichen Würde sowie auf Achtung des Privatlebens, das Diskriminierungsverbot, die Meinungsäusserungsfreiheit und die Religions- und Sprachenfreiheit garantieren den notwendigen Freiraum für Kinder und Jugendliche, die Mitglieder einer Minderheitengruppe sind, zur Ausübung ihrer Kultur. Schliesslich setzen sich der Bund und die Kantone im Rahmen ihrer Verfassungskompetenzen und vorhandenen Mittel für die Unterstützung der sozialen, kulturellen und politischen Integration von Kindern und Jugendlichen ein (Art. 41 BV). Fördert schliesslich der Bund kulturelle Aktivitäten von nationalem Interesse, so muss er die kulturelle Vielfalt des Landes berücksichtigen (Art. 69 BV).

3. Religionsfreiheit

789. Jedes Kind, das einer Minderheit angehört, kann sich auf die Religionsfreiheit berufen. Wie wir bereits in den Ausführungen zu Art. 14 KK dargelegt haben, erlaubt die in der Bundesverfassung verankerte Garantie der Religionsfreiheit jedem Kind, sich frei zu seiner Religion zu bekennen und diese auszuüben, ganz gleich ob es sich um eine Mehrheits- oder Minderheitenreligion handelt.

4. Fahrende

790. Fahrende sind eine kulturelle Minderheit in der Schweiz. Es gibt keine verlässlichen Zahlen über diese in der Schweiz lebenden Nomaden. Schätzungen zufolge beläuft sich ihre Zahl auf 25.000 Personen, von denen lediglich 4.000 bis 5.000 nicht sesshaft sind. Die grosse Mehrheit der Fahrenden zählt sich zum Stamm der "Jenischen".

791. Das Hilfswerk "Kinder der Landstrasse", das 1926 von der Stiftung "Pro Juventute" gegründet worden war, wurde 1972 wieder aufgelöst. In der Überzeugung, im Interesse des Schutzes der Kinder der Minderheit der Fahrenden zu handeln, hatte dieses Hilfswerk 619 fahrende Kinder gewaltsam ihren Familien entzogen und sesshaft gemacht. Diese Kinder wurden teilweise in Pflegefamilien, teilweise in Heimen, Waisenhäusern oder gar psychiatrischen Kliniken untergebracht. Als Hauptverantwortliche dieser Aktion hat sich "Pro Juventute" bei der Gemeinschaft der Fahrenden offiziell entschuldigt. Das Parlament hat auf Antrag der Regierung einem Kredit von 3,5 Millionen Franken sowie in einer zweiten Phase einem weiteren Kredit von 7,5 Millionen Franken zugestimmt, um die rund 1.900 Opfer dieser Politik zu entschädigen. Eine vom EDI in Auftrag gegebene und 1998 veröffentlichte geschichtliche Untersuchung hat die diskriminierenden Ereignisse der Vergangenheit ans Licht gebracht und insbesondere die Rolle der Verantwortlichen von "Pro Juventute" und der Eidgenossenschaft aufgezeigt⁵²⁴.

792. Am 1. Mai 1997 gründete der Bund die Stiftung "Zukunft für Schweizer Fahrende". Diese bezweckt, Lösungen für die wichtigsten Probleme der Fahrenden zu finden, auf welche diese in der Schweiz stossen; dazu gehören die Fragen der Standplätze, der Gewerbebewilligungen und der Schulbesuch der Kinder. Die Stiftung ist in erster Linie ein Forum, wo sich die Vertreter der Fahrenden, der Gemeinden, der Kantone und des Bundes gemeinsam um die Lösung ihrer Probleme bemühen. Sie soll bei konkreten Problemen zudem als Mittlerin dienen. Schliesslich ist die Stiftung auch beauftragt, die öffentliche Meinung durch verschiedene Projekte zugunsten der Fahrenden zu sensibilisieren.

793. Die schweizerische Rechtsordnung ist im wesentlichen aus der Perspektive und Interessenlage der sesshaften Bevölkerung geschaffen worden. Sie kann sich als solche benachteiligend auf die Wahrung der kulturellen Identität der Fahrenden auswirken. Dieser Problematik wird daher entsprechend grosse Beachtung geschenkt. Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) empfiehlt diesbezüglich, die Lehrpersonen in ihren Bemühungen und ihrer Bereitschaft zu unterstützen, schriftlichen Unterricht in den Monaten zu erteilen, in denen die fahrenden Familien auf Reisen sind. Ausserdem empfiehlt sie, das generelle Kinderarbeitsverbot auf die Kinder von Fahrenden differenziert anzuwenden. Es geht nicht darum, dieses Verbot zum Schutz der Jugendlichen vor Ausbeutung abzuschaffen, vielmehr gilt es, den Kindern zu erlauben, ihre Eltern auf ihren Arbeitsgängen zu begleiten und sich die Kenntnisse zur Ausübung der typischen Tätigkeiten von Fahrenden anzueignen.

794. Schliesslich gehen die Kantone die Frage der Einschulung von Kindern von Fahrenden sehr pragmatisch an und nehmen diese Kinder, auch bei kurzen Aufenthalten, in eine örtliche Schule auf. Im Winter besuchen die Kinder von Fahrenden die Ortsschule am Stammplatz, wo sie auch Nachhilfeunterricht erhalten. Für die Reisezeit geben die Lehrpersonen Lehrmittel und entsprechende Aufgaben mit und halten sich für Fragen in diesem Zusammenhang zur Verfügung.

5. Fremdsprachige und mehrsprachige Kinder⁵²⁵

795. Im Durchschnitt sind etwa 20% der Schülerinnen und Schüler fremdsprachig, d.h. sie werden in der Schule nicht in ihrer Muttersprache unterrichtet. Die Eidgenössische Kommission für Ausländerfragen (EKF) und die Konferenz der kantonalen

⁵²⁴ Vgl. W. Leimgruber, Th. Meier, R. Sablonier, *Das Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse*. Historische Studie aufgrund der Unterlagen der Stiftung Pro Juventute in den Bundesarchiven, Bern 1998.

⁵²⁵ Vgl. Kommentar zu Art. 18 und 28 KK.

Erziehungsdirektoren und directorinnen (EDK) beriefen im Juni 1998 eine nationale Konferenz ein, die sich mit zusätzlichen Kursen zur Pflege der Sprache und Kultur des Ursprungslands in schweizerischen Schulen befasste⁵²⁶.

796. Diese Zusammenkunft bestätigte, wie wichtig für mehrsprachige Kinder die Erhaltung ihrer Erstsprache als Familiensprache bei ihrer Identitätsfindung zwischen zwei Kulturen und im Falle einer eventuellen Rückkehr in das Herkunftsland ist. Gute Kenntnisse in der Erstsprache wirken sich positiv auf das Erlernen einer schweizerischen Nationalsprache als zweite Sprache aus.

797. In praktisch allen Kantonen bieten Botschaften bzw. Konsulate oder nationale Gruppen Kurse in der Heimatsprache und über die Kultur des Herkunftslandes für die Kinder ihrer Landsleute an. Oft stellen dazu die Kantone oder Gemeinden die Schulräume unentgeltlich zur Verfügung. In gewissen Schulen findet der Unterricht der Erstsprache der fremdsprachigen Kinder im Rahmen ihrer Schule statt⁵²⁷.

798. Der ausserschulische Bereich ist für die Entwicklung der jungen fremdsprachigen Kinder ebenfalls von Bedeutung. Die Jugendtreffs spielen hier als soziale Infrastruktur eine wichtige Rolle, ermöglichen sie doch Orte, wo sich die Jugendlichen mit Gleichaltrigen aus demselben Kulturkreis treffen. Wichtig ist bei der Betreuung von ausländischen Kindern und Jugendlichen, dass Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen aus den entsprechenden Herkunftskulturen eingestellt werden, die unter anderem auch eine Vermittlungsfunktion bei der Integration und interkulturellen Verständigung übernehmen. Die Aneignung interkulturellen Wissens im schulischen und ausserschulischen Bereich stärken Toleranz und Verständnis für andere Lebensweisen. Zu einer offenen interkulturellen Verständigung gehört auch, dass die Lebenssituation von ausländischen Familien, insbesondere die (Zukunfts-) Perspektiven von ausländischen Jugendlichen, öffentlich diskutiert werden.

799. Die Prävention von Rassismus und die interkulturelle Erziehung spielen in diesem Bereich eine ausschlaggebende Rolle. Diesbezüglich verweisen wir auf die Ausführungen zu Art. 2 KK.

⁵²⁶ Die Konferenz brachte die wichtigsten Beteiligten zusammen: Vertreter aus diplomatischen, schulischen, wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Kreisen sowie Vereinigungen von Einwanderern und ausländischer Eltern.

⁵²⁷ Genf (Kurse in 9 Sprachen), Luzern, Schwyz, Basel-Stadt und Zürich integrieren diesen Unterricht ganz oder teilweise ins obligatorische Schulpensum der ausländischen Kinder. Graubünden führte von 1996 – 2000 in Samedan einen Pilotversuch durch, in dem alle ausländischen Kinder, vom Kindergarten bis zur 4. Klasse, eine Lektion pro Woche in ihrer Erstsprache erhalten.

IX. SCHLUSSFOLGERUNG

800. Die Erarbeitung des vorliegenden Berichts war Anlass, die soziale und rechtliche Lage der Kinder in der Schweiz umfassend zu untersuchen und die Informationen über die Kinder- und Jugendpolitik vor dem Hintergrund des Übereinkommens zu präsentieren.

801. Dank dieser Prüfung können jene Bereiche hervorgehoben werden, in denen der Schutz des Kindes noch verstärkt werden kann. Obwohl die Situation der Kinder in der Schweiz im allgemeinen als sehr gut bezeichnet werden kann, ist eine Verbesserung der Umsetzung der Kinderrechtskonvention in gewisser Hinsicht möglich, so z.B. in Bezug auf die Kinderbetreuungsdienste, in Bezug auf die Suchtmittelproblematik, den sexuellen Missbrauch und den Suizid.

802. Der vorliegende Bericht hat der kantonalen Kinder- und Jugendpolitik als Orientierungsmittel Impulse verliehen. Die schweizerische Regierung beabsichtigt, diesen Prozess insbesondere durch die im Rahmen der Vorbereitungen des Weltkindergipfels stattfindenden Diskussionen zu unterstützen.

803. Die in diesen Bereichen verbuchten Fortschritte werden die fortdauernde Bekräftigung des schweizerischen Einsatzes zur Umsetzung der in der Kinderrechtskonvention vorgesehenen Rechte konkretisieren.

BEILAGEN

A. Elemente einer schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik, Eidgenössisches Departement des Innern, Bern 3. Juli 2000

B. Rechtsgrundlagen (verfügbar auf dem Internet unter: www.admin.ch)

1. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101) (BV oder nBV)
2. Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechtes vom 29. September 1952 (SR 141.0) (BüG)
3. Bundesgesetz über das Asylwesen vom 26. Juni 1998 (SR 142.31) (AsylG), mit Verordnungen 1 und 2 (SR 142.311 und SR 142.312)
4. Bundesgesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern vom 26. März 1931 (SR 142.20) (ANAG)
5. Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 24. März 1995 (SR 151) (GIG)
6. Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210) (ZGB)
7. Zivilstandsverordnung vom 1. Juni 1953 (SR 211.112.1) (ZStV)
8. Verordnung über die Vermittlung von Adoptionen vom 28. März 1973 (SR 211.221.36)
9. Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern vom 19. Oktober 1977 (SR 211.222.338) (PVK)
10. Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (SR 235.1) (DSG)
11. Bundesgesetz über das internationale Privatrecht vom 18. Dezember 1987 (SR 291) (IPRG)
12. Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0) (StGB)
13. Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Allgemeine Bestimmungen, Einführung und Anwendung des Gesetzes) und des Militärstrafgesetzes sowie zu einem Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht vom 21. September 1998, in: BBl 1999, S. 1979-2417
14. Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten, vom 4. Oktober 1991 (SR 312.5) (OHG)
15. Verordnung vom 1. Dezember 1999 über das automatisierte Strafregister (SR 331)

16. Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 19. April 1978 (SR 412.10) (BBG)
17. Verordnung über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen vom 15. Februar 1995 (SR 413.11) (MAV)
18. Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit vom 6. Oktober 1989 (SR 446.1) (JFG), mit Verordnung (SR 446.11)
19. Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung vom 3. März 1995 (SR 510.10), mit Verordnung über die Aushebung von Rekruten vom 17. August 1994 (SR 511.11)
20. Bundesgesetz über die gebrannten Wasser (Alkoholgesetz) vom 21. Juni 1932 (SR 680)
21. Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 21. Juni 1991 (SR 784.40) (RTVG), mit Verordnung (SR 784.401)
22. Bundesgesetz über die Betäubungsmittel vom 3. Oktober 1951 (SR 812.121) (BetmG)
23. Bundesgesetz vom 13. März 1064 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (SR 822.11) (ArG)
24. Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer vom 6. Oktober 1986 (SR 823.21) (BVO)
25. Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946 (SR 831.10) (AHVG)
26. Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959 (SR 831.20) (IVG)
27. Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (SR 832.10) (KVG)

C. Statistische Angaben

1. Wohnbevölkerung unter 18 Jahren nach Staatsangehörigkeit, Geschlecht und Wohngebiet
2. Wohnbevölkerung unter 18 Jahre nach Hauptsprache, Konfession und Wohngebiet
3. Wohnbevölkerung unter 18 Jahren nach Haushaltstyp und Wohngebiet
4. Privathaushalte nach Haushaltstyp und Wohngebiet
5. Schweizerische Vormundschaftsstatistik für das Jahr 1997 für bestehende und neu angeordnete Kinderschutzmassnahmen nach dem Zivilgesetzbuch

D. Verzeichnis der wichtigsten Abkürzungen

AHVG Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946

ANAG	Bundesgesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern vom 26. März 1931
ArG	Bundesgesetz vom 13. März 1064 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel
ARK	Asylrekurskommission
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
AsylG	Bundesgesetz über das Asylwesen vom 26. Juni 1998
BBG	Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 19. April 1978
BBl	Bundesblatt
BetmG	Bundesgesetz über die Betäubungsmittel vom 3. Oktober 1951
BFF	Bundesamt für Flüchtlinge
BGE	Entscheidungen des Bundesgerichts
BüG	Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechtes vom 29. September 1952
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999
BVO	Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer vom 6. Oktober 1986
DSG	Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992
EDK	Eidg. Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EKR	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
E-StGB	Botschaft zu einem Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht vom 21. September 1998
GlG	Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 24. März 1995
IPRG	Bundesgesetz über das internationale Privatrecht vom 18. Dezember 1987
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959
JFG	Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit vom 6. Oktober 1989
KK	Kinderrechtskonvention
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994
MAV	Verordnung über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen vom 15. Februar 1995
nBV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999
NGO	Nichtregierungsorganisation
OHG	Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten, vom 4. Oktober 1991
PVK	Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern vom 19. Oktober 1977
RTVG	Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 21. Juni 1991
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937
UMA	Unbegleitete/r minderjährige/r Asylsuchende/r
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907
ZStV	Zivilstandsverordnung vom 1. Juni 1953