

**Erster Bericht der Schweiz
an den UNO-Ausschuss für die Rechte des
Kindes über die tatsächliche und rechtliche
Situation der Kinder in der Schweiz**

Zusammenfassung

Originalversion (Stand vom 1. Nov. 2000) mit leichten Anpassungen

1. EINLEITUNG

In der Schweiz leben ca. 1.4 Mio. Kinder unter 18 Jahren. Gestützt auf das UNO-Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (nachfolgend Kinderrechtekonvention) erstattet der Bundesrat erstmals dem UNO-Ausschuss für die Rechte des Kindes Bericht über die rechtliche und tatsächliche Situation der Kinder in der Schweiz. Die Schweiz ist der Kinderrechtekonvention 24. Februar 1997 beigetreten (Inkrafttreten: 26. März 1997).

Die vorliegende Zusammenfassung vermittelt einen Überblick über die Kinderrechtekonvention sowie über den ersten Bericht der Schweiz an den Ausschuss für die Rechte des Kindes. Der folgende Text erläutert zudem den Einfluss der Kinderrechtekonvention auf die schweizerische Rechtssetzung. Die Schweizer Stärken und Merkmale, aber auch der Handlungsbedarf in Sachen Kinderrechte werden skizziert. Die Zusammenfassung setzt sich ebenfalls mit dem Föderalismus und der Kinderpolitik auseinander. Abschliessend wird auf die Kompatibilität des Schweizer Rechts mit der Kinderrechtekonvention eingegangen.

Der erste Bericht der Schweiz enthält neben den bereits erwähnten noch zahlreiche weitere Ausführungen zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention, so z.B. zur Adoption, zu behinderten Kindern, zur Freizeit und kulturellen Betätigung sowie zu Kindern von Minderheiten. Die Zusammenfassung geht auf diese Ausführungen nicht weiter ein. Der Bericht stellt ein wertvolles Arbeitsinstrument für verstärkte Anstrengungen in der Kinder- und Jugendpolitik sowohl auf Bundes- wie auch auf kantonaler Ebene dar. Er liefert hierfür erforderliche Grundlageninformationen.

2. DIE KINDERRECHTEKONVENTION UND DER ERSTE BERICHT DER SCHWEIZ

2.1. Was regelt die Kinderrechtskonvention?

Die Kinderrechtskonvention verfolgt unterschiedliche Ziele:

- Auf der einen Seite **bekräftigt** sie geltende **Menschenrechte**. Neu ist die ausdrückliche Nennung des Geltungsbereichs dieser Rechte für das Kind. Dieses wird in seiner individuellen, selbständigen Persönlichkeit gleich den Erwachsenen ernst genommen.

Mit ihren **Schutzbestimmungen** trägt die Konvention auf der anderen Seite den besonderen Bedürfnissen des Kindes Rechnung. Kinder sollen z.B. vor Misshandlungen und vor sexueller Ausbeutung geschützt werden. Die Position des Kindes in der Gesellschaft verlangt Fürsorge und Achtung von Familie, Gesellschaft und Staat.

2.2. Wie steht die Schweiz zur Kinderrechtskonvention?

Für die Schweiz ist die Kinderrechtskonvention am 26. März 1997 in Kraft getreten. Das zuvor durchgeführte Vernehmlassungsverfahren bei Kantonen, Parteien, Verbänden und anderen interessierten Organisationen zeigte auf, dass der Beitritt zur Kinderrechtskonvention **von allen interessierten Kreisen unterstützt** wurde.

Die Kinderrechtskonvention wurde mit Inkrafttreten wie alle internationalen Abkommen **Bestandteil der schweizerischen Rechtsordnung**, ohne dass die Umsetzung in das nationale Recht durch ein besonderes Gesetz notwendig gewesen wäre. Die Konvention richtet sich in erster Linie an die gesetzgebenden und vollziehenden staatlichen Behörden. Sie enthält aber auch direkt anwendbare Bestimmungen, die von den Individuen vor den Behörden und Gerichten unmittelbar geltend gemacht werden können. Als direkt anwendbar gelten jene Bestimmungen, die voraussetzungslos und genügend bestimmt sind, um auf einen konkreten Sachverhalt angewendet zu werden. Letztlich obliegt es den Gerichten, die **Frage der direkten Anwendbarkeit**

einer Bestimmung zu entscheiden. So hat beispielsweise das Bundesgericht 1997 die Ansicht vertreten, dass eine Verletzung von Art. 12 KRK (das Recht, gehört zu werden) vom Individuum vor Gericht direkt angerufen werden kann.

2.3. Weshalb wird dem Ausschuss für die Rechte des Kindes ein Bericht unterbreitet?

Gemäss Artikel 44 Absatz 1 der Kinderrechtskonvention **verpflichten sich die Vertragsstaaten, dem Ausschuss für die Rechte des Kindes periodisch Bericht** "über die Massnahmen, die sie zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte getroffen haben, und über die dabei erzielten Fortschritte **vorzulegen**". Der Bericht wird zuerst vom Ausschuss für die Rechte des Kindes geprüft. Dann erhält die Delegation des Vertragsstaates die Gelegenheit, den Bericht vor dem Ausschuss zu präsentieren und Fragen desselben zu beantworten. Schliesslich zieht der Ausschuss seine Schlussfolgerungen und empfiehlt dem Vertragsstaat Massnahmen zu einer verbesserten Umsetzung der Kinderrechtskonvention. Dieses sogenannte Staatenberichtsverfahren ist bei den fünf wichtigsten UNO-Menschenrechtsübereinkommen vorgesehen.

2.4. Wer redigierte den Bericht an das Ausschuss für die Rechte des Kindes?

Der erste Bericht der Schweiz wurde unter der **Federführung der Direktion für Völkerrecht des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA)** gemäss den detaillierten Richtlinien des Ausschusses für die Rechte des Kindes verfasst. Er stellt aber das **Resultat der Zusammenarbeit** einer Vielzahl von im Bereich der Kinderrechte und des Kinderschutzes engagierten Akteurinnen und Akteuren dar: namentlich **der Bundesstellen, Kantone, kantonalen Direktorenkonferenzen und Nichtregierungsorganisationen.**

Da die Umsetzung der Kinderrechtskonvention in der Schweiz sowohl auf Bundes- als auch auf kantonaler und kommunaler Ebene erfolgt, war der Einbezug der Kantone wichtig. Zunächst erhielten die Kantone einen ausführlichen Fragenkatalog zur Umsetzung der Konvention. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren fasste die Antworten der 26 Kantone zuhanden der Direktion für Völkerrecht zusammen. Gleichzeitig entstand ein erster Berichtsentwurf in der Bundesverwaltung, welcher durch Beiträge der Kantone ergänzt wurde. Darauf führte die Direktion für Völkerrecht bei den Kantonen, Parteien, Verbänden und den im Bereich der Kinderrechte engagierten Nichtregierungsorganisationen ein **umfassendes Vernehmlassungsverfahren** durch. Der intensive Informationsaustausch fand seinen Niederschlag im Staatenbericht der Schweiz.

2.5. Ist der Bericht der Schweiz öffentlich?

Als erstes Menschenrechtsübereinkommen enthält die Kinderrechtskonvention in Art. 42 eine explizite Pflicht der Vertragsstaaten, die darin festgehaltenen Grundsätze und Bestimmungen allgemein bekannt zu machen. Der erste Bericht der Schweiz und auch die vorliegende Zusammenfassung **wird auf deutsch, französisch und italienisch publiziert** und einem breiten Publikum zugänglich gemacht. Er ist auch auf der Internetseite des EDA abrufbar.¹

3. EINFLUSS AUF DIE RECHTSSETZUNG

Das Inkrafttreten der Kinderrechtskonvention in der Schweiz hat eine Reihe von neueren gesetzgeberischen und anderen Entwicklungen massgeblich beeinflusst. Folgende Neuerungen auf Bundesebene sind wesentlich von der Kinderrechtskonvention direkt oder indirekt geprägt:

- Die **Bundesverfassung** enthält im Grundrechtsteil neu eine ausdrückliche Bestimmung zum Schutz der Kinder und Jugendlichen.
- Am 1. Januar 2000 ist das **neue Scheidungs- und Kindesrecht** in Kraft getreten. Neben der Ermöglichung eines gemeinsamen Sorgerechts geschiedener Eltern verbessert die Reform insbesondere die verfahrensrechtliche Stellung des Kindes in familienrechtlichen Angelegenheiten. Insbesondere schreibt das **ZGB** nun vor, dass die Meinung des Kindes bei der Zuteilung der elterlichen Sorge zu berücksichtigen ist und dass das Kind dazu in angemessener Weise angehört werden muss. Dem Kind kann zudem ein Beistand beigeordnet werden, wenn dies zur Wahrung des Kindeswohls geboten erscheint.
- Der Bundesrat hat dem Parlament die Botschaft zu einem **Gesetz über die Jugendstrafrechtspflege** unterbreitet, welches das Jugendstrafrecht fortan gänzlich vom allgemeinen Strafgesetzbuch trennt. Darin wird unter anderem die Altersgrenze für die Anwendbarkeit des Gesetzes von 7 auf 10 Jahre heraufgesetzt sowie das System der Strafen erweitert und flexibler gestaltet. Des weiteren verlangt der Gesetzesentwurf eine Trennung von Jugendlichen und Erwachsenen in der Untersuchungshaft und im Strafvollzug, wobei den Kantonen für Letzteres eine Umsetzungsfrist von 10 Jahren eingeräumt wird. Schliesslich werden die Voraussetzungen der Verbeiständung durch einen Anwalt neu auf Bundesebene geregelt.
- Des weiteren wurden Teilrevisionen der strafrechtlichen Normen über die Straftaten gegen die sexuelle Integrität eingeleitet. Es handelt sich dabei um die Verlängerung der Verjährungsfristen bei Sexualdelikten an Kindern, um die Einführung der extraterritorialen Zuständigkeit und die Einführung der

¹ www.eda.admin.ch => Aktualitäten => Berichte und Botschaften => Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht.

Strafbarkeit des blossen Besitzes von Kinderpornographie. Die letztgenannte Revision ist am 1. April 2002 in Kraft getreten.

Auch wurde eine Revision des **Opferhilfegesetzes** durchgeführt, um die verfahrensrechtliche Stellung minderjähriger Opfer von Sexualstraftaten zu verbessern und die schädlichen Auswirkungen des Strafprozesses zu mildern. Geplantes Inkrafttreten der Revision ist der 1. Oktober 2002.

- Im Rahmen der eingeleiteten Revision des Ausländergesetzes sollen die Regelungen über die Familienzusammenführung verbessert werden. So sollen insbesondere Personen mit zeitlich begrenzter Aufenthaltbewilligung die Möglichkeit erhalten, einen Familiennachzug verlangen zu können.
- Im Bereich der Familienpolitik sind ebenfalls verschiedene Revisionen im Gange, welche mit den Forderungen der Kinderrechtekonvention im Einklang stehen. Zu erwähnen sind insbesondere die Revision der Steuergesetzgebung, der Entwurf eines Bundesgesetzes über Familienleistungen sowie der Entwurf eines Gesetzes über eine Anstossfinanzierung des Bundes zur Schaffung neuer Kinderbetreuungsstätten.
- Die Justizreform bringt schliesslich Verbesserungen im Verfahrensrecht.
- Das Inkrafttreten der Kinderrechtekonvention führte des weiteren dazu, dass sich das Eidgenössische Departement des Innern mit der Formulierung einer **schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik** auseinandersetzt. In diesem Zusammenhang hat das EDI bisher z.B. eine Tagung zum Thema Ombudsarbeit und zwei Seminare über die Kinderrechtekonvention mitorganisiert.

4. FÖDERALISMUS ALS CHANCE UND HÜRDE

Die Kinderrechtekonvention entfaltet ihre Wirkung sowohl auf Bundes- als auch auf kantonaler und kommunaler Ebene. Damit ist die Umsetzung der Kinderrechtekonvention in hohem Masse durch den Föderalismus als Wesensmerkmal der schweizerischen Staatsordnung geprägt. **Ein gewichtiger Teil der Umsetzungsarbeiten fällt in die Verantwortung und Kompetenz der Kantone** (so z.B. das Bildungswesen oder das Sozialhilferecht).

Der Föderalismus kann für die Umsetzung der Kinderrechtekonvention sowohl eine Chance als auch eine Hürde darstellen:

Einerseits kann er gewährleisten, dass kantonale Normen, Institutionen und Konzepte eine grössere Nähe zu den Bedürfnissen der jeweiligen Bevölkerung aufweisen und mithin auf **grössere Akzeptanz** stossen: Mittels der 26 unterschiedlichen kantonalen Schulsysteme kann beispielsweise den regionalen Gegebenheiten besser Rechnung getragen werden. Zudem können pragmatische und neue Ideen oft einfacher und rascher umgesetzt werden und der interkantonale Wettbewerb führt zu einer "Anhebung des Niveau".

Andererseits kann der Föderalismus auch Ungleichheiten mit sich bringen und sich damit als **Hürde für eine kohärente Kinderpolitik** erweisen. So variieren z.B. die Kinderzulagen für das erste Kind je nach Kanton von sFr. 140.- (Waadt) bis zu sFr. 294.- (Wallis). Vierzehn Kantone ersetzen die Kinderzulagen durch höhere Ausbildungszulagen für Personen in Ausbildung unter 25 Jahren: zwischen sFr. 165.- (Appenzell Ausserrhoden) und sFr. 378.- (Wallis). Einige Kantone kennen darüber hinaus auch eine Geburtszulage (zwischen sFr. 600.- und sFr. 1500.-).² Es finden zurzeit auf Bundesebene Bestrebungen statt, die kantonalen Familienzulagen zu vereinheitlichen.

Festzuhalten ist, dass trotz dieser teilweise sehr unterschiedlichen kantonalen Systeme und politischen Lösungsansätze grundsätzlich **keine signifikanten Unterschiede zwischen der Deutschschweiz, der Romandie und dem Tessin** ausgemacht werden können. Dies gilt sowohl für die Situation und Befindlichkeit der Kinder und Jugendlichen im allgemeinen, als auch für die spezifischen Bereiche, in denen Handlungsbedarf besteht (vgl. hierzu 6. Kapitel).

Die dezentrale Struktur der Schweiz führt auch dazu, dass weder auf Bundes- noch auf kantonaler Ebene ein einziges Departement die Kinderpolitik formuliert und implementiert. Vielmehr sind **auf jeder Stufe verschiedene Departemente, Dienste und Institutionen involviert**. Diese Aufteilung der Zuständigkeiten bringt einerseits Nachteile für den Informationsaustausch mit sich, garantiert andererseits aber auch, dass die Belange von Kindern und die Kinderrechte in sehr unterschiedlichen Gremien einfließen. Es bleibt festzuhalten, dass der Bundesrat mittels Bundesbeschluss festgelegt hat, dass auf Bundesebene das Departement des Innern zuständig für die Koordination der Implementierung der Kinderrechtskonvention sei.

5. SCHWEIZERISCHE STÄRKEN UND MERKMALE

Die **Situation der Kinder und Jugendlichen in der Schweiz** kann **insgesamt** und vorbehaltlich des im untenstehenden Kapitel dargestellten Handlungsbedarfes als **sehr gut** bezeichnet werden. Die Bedingungen für eine harmonische Entwicklung sind gegeben. Kinder und Jugendliche leben grundsätzlich in sicheren materiellen und sozialen Verhältnissen. In der Schweiz haben Kinder genügend Nahrung, einen gesicherten Zugang zur Bildung und zur Gesundheitsversorgung.

5.1. Angemessener Lebensstandard

Mit diesen günstigen Grundbedingungen können die Anforderungen an einen angemessenen Lebensstandard nach Art. 27 der Kinderrechtskonvention

² Stand: 1. November 2000. In der Zwischenzeit haben mehrere Kantone ihre Kinder- und Familienzulagen heraufgesetzt.

grundsätzlich erfüllt werden. **Die primäre Verantwortung** für den Unterhalt der Kinder liegt gemäss Zivilgesetzbuch und Kinderrechtskonvention **bei den Eltern**. Wenn ein Kind bei Volljährigkeit seine Ausbildung noch nicht abgeschlossen hat, müssen die Eltern, soweit ihre finanzielle Situation dies erlaubt, bis zum Abschluss der Ausbildung für seinen Unterhalt aufkommen, wenn dieser innerhalb der üblichen Fristen erfolgt.

Art. 12 der Bundesverfassung garantiert einer sich in einer Notlage befindenden Person ein Recht auf Existenzsicherung. Sich ernähren und kleiden zu können, ein Dach über dem Kopf zu haben oder im Krankheitsfall bzw. bei Unfall Hilfe zu erhalten, sind zum Überleben unabdingbare materielle Garantien.

Nebst dem **Sozialversicherungssystem** ist die kantonale Sozialhilfe oder Fürsorge von tragender Bedeutung für die Bekämpfung von Armut in der Schweiz. Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe empfiehlt für die laufenden Lebenskosten einen Betrag von sFr. 1010.- pro Monat für eine Einzelperson, zuzüglich der Miet- und der Gesundheitskosten. Diese Fürsorgeleistungen gehen somit über das Recht auf Existenzsicherung hinaus.

Familienpolitische Massnahmen verbessern die finanzielle Situation der Familien, so die Familienzulagen, Steuererleichterungen, in gewissen Kantonen Leistungen an bedürftige Eltern, Förderung des Wohnungsbaus, Berücksichtigung der Unterhaltskosten bei der Festlegung von Sozialversicherungsleistungen, Stipendien für die Ausbildung und weitere mehr.

5.2. Bildung

Das öffentliche Bildungssystem der Schweiz gilt im allgemeinen als sehr gut.

Art. 19 der Bundesverfassung garantiert einen ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht. Obwohl in einer Volksabstimmung 1973 ein allgemeines Recht auf Bildung auf Bundesebene abgelehnt wurde, verfügen **alle Kantone über ein ausgezeichnetes öffentliches und bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit unentgeltliches Schulsystem**, das jedem Kind gute Startchancen in ein erfolgreiches Berufsleben verschafft.

Der **Bund** verfügt im Bildungswesen nur über **sehr beschränkte Kompetenzen**. Die Kantone sind in der Organisation des Schulwesens im Wesentlichen autonom. Die kantonale Erziehungsdirektorenkonferenz übernimmt die Koordination der 26 kantonalen Schulsysteme. 1970 schlossen die Kantone ein **interkantoniales Konkordat**, um verschiedene kantonale Schulvorschriften wie Schuleintrittsalter, Pflichtschulzeit und Schuldauer bis zur Maturitätsprüfung zu harmonisieren.

Der **Vorschulunterricht** (Kindergarten) ist Sache der Kantone oder Gemeinden. Er ist im allgemeinen freiwillig und unentgeltlich. Die öffentliche **Primarschule** ist für alle Kinder gratis. An allen öffentlichen Schulen gilt ferner der Grundsatz der konfessionellen Neutralität. Der

Sekundarschulunterricht I, d.h. die Fortsetzung der Primarschule bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit, ist ebenfalls Sache der Kantone. Er soll eine Grundbildung vermitteln und auf eine Berufslehre bzw. eine weiterführende Ausbildung vorbereiten. Die meisten Kantone kennen drei nach Leistungsanforderungen abgestufte Typen: elementare, mittlere und hohe Anforderungen.

Nach Beendigung der obligatorischen Schulzeit (neun Schuljahre) **setzen rund 90% der Kinder ihre Ausbildung fort**, dies entweder in einem zur Maturität führenden Gymnasium, einer Diplomschule oder einer Berufsausbildung (Lehre in einem Unternehmen, Berufsschule oder Berufsmaturität). Zu Beginn der 90er Jahre kam es zu einer Verknappung der **Lehrstellen**, unter welcher vor allem fremdsprachige und lernschwächere Jugendliche litten. Das Bundesparlament bewilligte im Rahmen der Lehrstellenbeschlüsse I und II sFr. 60 bzw. 100 Mio. für Projekte zur Verbesserung der Lehrstellensituation. Im Rahmen des Lehrstellenbeschlusses II soll insbesondere die Schaffung von Ausbildungsplätzen in zukunftsgerichteten Branchen sowie die Förderung junger Frauen und schulisch Schwächerer erfolgen. Im weiteren wird auf Bundesebene zurzeit das Berufsbildungsgesetz revidiert. 1999 hat sich die Lage auf dem Lehrstellenmarkt bereits etwas besser als 1998 präsentiert.

Trotz der merklichen Verbesserung des **Zugangs der Mädchen und Frauen zum Bildungswesen** haben immer noch mehr junge Frauen als junge Männer im Alter von 20 Jahren keine weiterführende Ausbildung abgeschlossen. Es ist zu beobachten, dass sich an der geschlechtsspezifischen Berufs- und Studienwahl junger Frauen und Männer noch wenig geändert hat. Frauen sind auch heute noch in gewissen Berufen untervertreten und wählen im allgemeinen kürzere Ausbildungen.

1996/97 betrug der **Anteil ausländischer Schülerinnen und Schüler** in den obligatorischen Schulen der Schweiz 21.9% (Kinder der "zweiten Generation", Kinder erst kürzlich eingewanderter ausländischer Staatsangehöriger und Studierende).³ Von Kanton zu Kanton variiert diese Zahl jedoch stark (40% im Kanton Genf gegenüber 5% im Kanton Uri). Durchschnittlich weist ein Drittel aller Klassen im schulpflichtigen Alter eine grosse Zahl von Schulkindern aus anderen sprachlichen oder nationalen Kulturen auf. Ein Fünftel der Klassen besteht ausschliesslich aus Schweizer Kindern der gleichen Muttersprache. Überdurchschnittlich viele ausländische Jugendliche gehen auf Sekundarstufe I in Klassen mit elementaren Anforderungen. In einzelnen Kantonen sind sie darüber hinaus auch in den Sonderklassen übervertreten. Ausländische Kinder, die erst kürzlich in die Schweiz gekommen sind, werden in einigen Kantonen in sogenannten Einführungsklassen auf den Eintritt in den ordentlichen Unterricht vorbereitet (insbesondere intensiver Sprachunterricht). Diese Einführungsklassen sind klar von den Sonderklassen im eigentlichen Sinne zu unterscheiden. Andere Kantone versuchen die Integrierung der ausländischen Kinder mit bewusst klein gehaltenen Schulklassen zu erleichtern.

³ Für das Jahr 2000/2001: 22,9 %

Der Bundesrat hat im Juni 1999 zur Zulässigkeit von getrennten Klassen für schweizerische und ausländische Schülerinnen und Schüler ablehnend Stellung genommen. Getrennte Klassen seien verfassungswidrig und verstießen gegen das Diskriminierungsverbot. Zulässig wäre höchstens ein befristeter Einführungsunterricht für Kinder mit sprachlichem Nachholbedarf. Ausländische Kinder ohne legalen Aufenthaltsstatus - ein Phänomen, welches eng mit dem Status der Saisonarbeitenden verbunden ist, die keinen Anspruch auf Familiennachzug haben – werden grundsätzlich eingeschult, in GR allerdings nur unter der Bedingung, dass der Aufenthalt voraussichtlich mindestens drei Monate dauern wird.

Eltern können ihre Kinder auch in eine **Privatschule** schicken. Das Recht auf Gründung von Privatschulen ergibt sich aus Art. 27 BV (Wirtschaftsfreiheit). Jeder Grundschulunterricht untersteht jedoch staatlicher Aufsicht.

5.3. Das Recht, gehört zu werden

Neben dem in Art. 8 BV klar verankerten Diskriminierungsverbot, welches ausdrücklich die Diskriminierung aufgrund des Alters verbietet, und dem Grundsatz des Kindeswohls, welches seit langem eine Leitmaxime des schweizerischen Familienrechts darstellt, ist auch das Recht auf Anhörung des Kindes in allen es betreffenden Angelegenheiten ein zentraler Grundsatz der Kinderrechtskonvention. Dieses Anhörungsrecht **konkretisiert die Verpflichtung der Vertragsstaaten, das Kind in seiner Persönlichkeit ernst zu nehmen**.

Seit der Revision des Scheidungs- und Kindesrechts (in Kraft seit 1. Januar 2000) wird dem Recht des Kindes auf Anhörung verstärkt Rechnung getragen. Das revidierte Familienrecht schreibt nun grundsätzlich bei der Zuteilung der elterlichen Sorge, der Regelung der persönlichen Beziehungen sowie im Vormundschaftsrecht eine **unmittelbare Anhörung des Kindes** vor. Des Weiteren hat das Bundesgericht entschieden, dass das Kind im fremdenpolizeilichen Verfahren zur Frage der Familienzusammenführung anzuhören ist. Das neue Jugendstrafrecht soll die Stellung der Minderjährigen im Verfahren ebenfalls stärken. Gleichzeitig wird mit der Revision des Opferhilfegesetzes auch der Schutz minderjähriger Opfer im Verfahren bei Verstössen gegen die sexuelle Integrität oder von Gewalt in den Familien ausgebaut, damit eine sekundäre Viktimisierung während des Verfahrens vermieden werden kann.

Kinder haben in der Schweiz auch die Möglichkeit, sich am **demokratischen Leben** zu beteiligen und sich damit auch politisch Gehör zu verschaffen, z.B. in über 43 Jugendparlamenten (kantonal/kommunal), den jährlichen Jugendsessionen (Bundesebene) und anderen Jugendforen und -räten.

5.4. Grundrechtsmündigkeit

Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung wie auch die entsprechenden Garantien der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und der UNO-Menschenrechtspakte gelten für alle Menschen in der Schweiz, ungeachtet ihres Alters. Ausgenommen sind nur jene Rechte, die ausdrücklich an ein gewisses Alter gebunden sind, wie zum Beispiel die politischen Rechte. Die Frage, wie weit das Kind seine Grundrechte selbständig – ohne Mitwirkung seiner gesetzlichen Vertretung – vor den staatlichen Behörden geltend machen kann (sog. Grundrechtsmündigkeit) **hängt von der Persönlichkeitsnähe des betreffenden Grundrechts ab**. Ideelle Grundrechte wie etwa die Meinungsfreiheit oder die persönliche Freiheit können vom urteilsfähigen, noch nicht 18-jährigen Kind selbständig geltend gemacht werden. Im Bereich der Religionsfreiheit erlischt die elterliche Sorge von der Bundesverfassung her bereits, wenn das Kind 16 Jahre alt ist.

6. HANDLUNGSBEDARF

Der erste Kinderbericht der Schweiz identifiziert in folgenden Bereichen einen gewissen Handlungsbedarf: bei der familienergänzenden Kinderbetreuung, bei der Prävention von Suchtmittelkonsum, bei der Prävention von sexuellem Missbrauch und bei der Suizidprävention.

6.1. Familienergänzende Kinderbetreuung

Das Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung ist in der Schweiz (ausgenommen im Kanton Tessin) **nach wie vor ungenügend**. 1990/1991 existierten in der Schweiz 21'000 bis 24'000 Plätze. In den darauffolgenden zehn Jahren hat sich die Zahl der Kindern, die durch Dritte betreut werden, verdoppelt. Das Angebot ist in den Städten umfangreicher als auf dem Land und für ganz kleine Kinder besonders prekär. Der Vereinbarkeit von Familie und Beruf steht oft auch das Schulsystem wegen der ungenügenden Koordination der Stundenpläne entgegen.

Häufig wird ein Platz in einer Krippe **vom Bedürfnis abhängig gemacht**. So erhält in der Regel eine Mutter, die berufstätig und alleinerziehend ist, den Vorrang. In öffentlichen Krippen variieren die Beiträge der Eltern je nach Höhe des Einkommens; sie werden aufgrund einer progressiven Skala berechnet.

Um dieses ungelöste Problem anzugehen, lancierte 1999 die Arbeitsgemeinschaft Frauen 2001 (ARGEF 2001) das **Projekt "Schulbetrieb und Gleichstellung – Einführung der Grundelemente des Tessiner Vorschul- und Schulmodells in allen Kantonen"**, welches vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann finanziell unterstützt wird. Ziel des Projekts ist die Bekanntmachung des Vorschul- und Schulmodells des Tessins in der Deutschschweiz und der Romandie. Dieses

Modell umfasst einheitliche Blockzeiten in Kindergarten und Schule, Mittagstische und zum Teil Schultransporte.

Mit der parlamentarische Initiative Jaqueline Fehr aus dem Jahr 2000 wird zudem vom Bund eine Anstossfinanzierung zur Schaffung neuer Kinderbetreuungsstätten in Höhe von gesamthaft 1 Mia. Fr. gefordert. Der in der Folge erarbeitete Gesetzesentwurf wurde vom Nationalrat in der Frühlingsession 2002 gutgeheissen.

6.2 Suchtmittelprävention

Sowohl der **Drogen- als auch der Alkohol- und der Tabakkonsum** haben in den letzten Jahren trotz staatlicher und privater Präventionsbemühungen bei Kindern und Jugendlichen in der Schweiz **zugenommen**.

Nach einer im Jahre 1994 durchgeführten Umfrage unter Schülerinnen und Schülern im Alter von 15 und 16 Jahren haben 20% der Mädchen und 26% der Jungen mindestens schon einmal Cannabis konsumiert. Haschisch entwickelt sich somit wie Nikotin oder Bier zur Alltagsdroge. 7% der Mädchen und 10% der Jungen haben einmal Amphetamine zu sich genommen. Dies entspricht einer deutlichen Zunahme gegenüber 1986. Gemäss einer 1998 erfolgten Umfrage bei jungen Menschen zwischen 15 und 30 haben 5.3% wenigstens einmal im Leben Ecstasy konsumiert (Männer häufiger als Frauen). Der **Bundesrat** verfolgt eine **Drogenpolitik** bestehend aus Prävention, Therapie, Risikominderung, Überlebenshilfe, Repression und Kontrolle, um den Drogenmissbrauch und dessen schädlichen Auswirkungen zu verhindern. Die allgemeine Drogenprävention ist gemäss Betäubungsmittelgesetz **allerdings vor allem Aufgabe der Kantone und Gemeinden**. Jährlich werden dafür 30 bis 35 Mio. sFr. ausgegeben.

Der **Alkoholkonsum** stieg in den letzten Jahren ebenfalls an, dies vor allem bei den Mädchen, während er bei den Jungen praktisch stagnierte. Zwar trinken die Schulkinder insgesamt nicht häufiger Alkohol als früher, doch wenn getrunken wird, fliessen grössere Mengen. Um das häufigere Rauschtrinken zu vermindern, hat 1999 das Bundesamt für Gesundheit zusammen mit der Eidgenössischen Alkoholverwaltung und der Schweizerischen Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme ein **Programm zur Bekämpfung des Alkoholismus** initiiert.

In einer Umfrage von 1997 wurde auch ein Anstieg der Anzahl rauchender Jugendlicher registriert. Als konkrete Massnahme der Prävention für Jugendliche richtet sich die **Kampagne "Neues Vergnügen – ohne Tabak"** an Jugendliche zwischen 14 und 18 Jahren. 1998 wurde im Eidgenössischen Departement des Innern auch eine neue Eidgenössische Kommission zur Verhütung des Tabakkonsums ins Leben gerufen.

Sämtliche Kantone kennen eine systematische Suchtmittelprävention, welche in den Lehrplänen der Schulen und oft auch in weiterführenden Konzepten festgeschrieben ist. Angesichts der Tatsache, dass sowohl im

Bereich der Drogen als auch beim Alkohol und beim Tabak trotz bestehender Präventionsbemühungen eine anhaltend steigende Tendenz festzustellen ist, wird hier ein **intensivierter Handlungsbedarf auf allen Ebenen** ersichtlich.

6.3. Prävention vor sexuellem Missbrauch

Der sexuelle Missbrauch von Kindern durch Angehörige der eigenen Familie oder durch Drittpersonen ist auch in der Schweiz ein Problem. Da die Mehrheit der Fälle im Verborgenen bleibt, ist es **schwierig, das Ausmass dieses Problems abzuschätzen**. Es besteht jedoch Einigkeit darüber, dass mindestens jedes fünfte Mädchen und jeder zehnte Knabe vor dem 18. Altersjahr Opfer sexuellen Missbrauchs werden. Seit Publikation des Berichts über Kindesmisshandlungen in der Schweiz 1992 versucht der Bund mittels **verschiedener Projekte**, dieses Problem besser in den Griff zu bekommen (z.B. Publikation eines Verzeichnisses der Hilfs- und Beratungsstellen, finanzielle Unterstützung des Nottelefons Nr. 147, privater Präventionsprojekte und Studien). Daneben spielen jedoch auch die Aktionen der Kantone und Gemeinden, der Schulen und die Initiativen privater Institutionen eine wichtige Rolle. So gründen immer mehr Kantone Kinderschutzgruppen, welche durch den interdisziplinären Fachaustausch eine effizientere und bessere Bekämpfung des Kindesmissbrauchs anstreben.

Neben dem Zivilgesetzbuch (**ZGB**) enthält auch das **Strafgesetzbuch** Schutzbestimmungen vor sexuellem Missbrauch. Folgende Neuerungen wurden kürzlich an die Hand genommen:

- Neu soll die Stellung minderjähriger Opfer sexuellen Missbrauchs im Rahmen der **Revision des Opferhilfegesetzes** verbessert werden, dies vor allem um die schädlichen Auswirkungen des strafrechtlichen Verfahrens auf das Opfer zu vermindern. Die Revision soll am 1. Oktober 2002 in Kraft treten.
- Mit Datum vom 1. April 2002 wurde der einfache Besitz von Kinderpornographie unter Strafe gestellt.
- In einer Revision des Strafgesetzbuches werden längere Verjährungsfristen für Sexualdelikte an Kinder vorgesehen. Um sicherstellen zu können, dass auch jene Opfer, welche in der früheren Jugend sexuell missbraucht wurden, Anzeige erstatten können, verjähren Sexualdelikte gegen Kinder unter 16 Jahren sowie schwerste Delikte gegen Leib und Leben an Kindern frühestens mit Vollendung des 25. Lebensjahres des Opfers.
- Im weiteren ist beabsichtigt, Täter schwerer, im Ausland begangenen Sexualdelikten an Minderjährigen in der Schweiz unabhängig vom ausländischen Recht zu verfolgen und insofern **den Anwendungsbereich des schweizerischen Strafrechts auszudehnen**.

6.4 Suizidprävention

Die Kindersterblichkeit ist in der Schweiz sehr niedrig. 1997 waren es noch 4.7 Sterbefälle im ersten Lebensjahr auf 1000 Lebendgeburten. Während die Sterblichkeit bei Kindern deutlich zurückgegangen ist, verzeichnet sie bei Jugendlichen zwischen 15 und 19 Jahren nur einen schwachen Rückgang. In diesem Alter sind drei Viertel der Sterbefälle auf einen gewaltsamen Tod zurückzuführen (Verkehrs- und Freizeitunfälle sowie Suizid). Die Schweiz weist im europäischen Vergleich eine hohe Suizidrate unter Jugendlichen auf. Die Rate unterlag seit 1980 z.T. starken Schwankungen, ist tendenziell jedoch zurückgegangen. Bei Jungen ist die Suizidrate viermal höher als bei Mädchen. Um dem Suizidproblem zu begegnen, läuft auf Bundesebene unter der Aufsicht des Bundesamtes für Gesundheit und der Schweizerischen Stiftung für Gesundheitsförderung zwischen 1999 und 2004 ein **Programm zum Schwerpunktthema "Psychische Gesundheit"**. Im weiteren haben die Schweizer Ärztinnen und Ärzte und das Bundesamt für Gesundheit eine Broschüre mit dem Titel "Krise und Suizid" veröffentlicht und haben die Ärzte eine **Kampagne zur Früherkennung von Jugendsuizid** in der Praxis lanciert. Einzelne Kantone und Gemeinden haben spezifische Programme zur Suizidprävention durchgeführt.

7. KOMPATIBILITÄT DES SCHWEIZERISCHEN RECHTS MIT DER KINDERRECHTEKONVENTION - ERLÄUTERUNG DER VORBEHALTE

In seiner Botschaft vom 29. Juni 1994 betreffend die Ratifikation der Kinderrechtskonvention stellt der Bundesrat fest, dass **die schweizerische Rechtsordnung den Anforderungen des Übereinkommens weitgehend genügt**. Die Botschaft identifiziert einzelne Bereiche, in denen eidgenössisches oder kantonales Recht nicht vollständig mit den Bestimmungen der Kinderrechtskonvention vereinbar ist. Hier wurden in der Folge Vorbehalte angebracht, damit das Übereinkommen möglichst rasch ratifiziert werden konnte. Ein **Vorbehalt** ist die Erklärung eines Staates anlässlich der Ratifikation, dass er die Rechtswirkung einzelner Vertragsbestimmungen für sich ausschliessen oder abändern will. Vom Vorbehalt zu unterscheiden ist die interpretatorische Erklärung (auch "unechter Vorbehalt" genannt), welche lediglich der Klarstellung einer Vertragsbestimmung dient.

Die Schweiz formulierte anlässlich der Ratifikation folgende Vorbehalte zur Kinderrechtskonvention: zu Art. 5 (Elternführung), Art. 7 (Staatenlose Kinder), Art. 10 (Recht auf Familienzusammenführung), Art. 37 (Trennung von Jugendlichen und Erwachsenen im Freiheitsentzug) und Art. 40 (Jugendstrafrechtspflege). Diese Vorbehalte sollen gemäss Bundesrat so rasch als möglich zurückgezogen werden (vgl. die Antwort des Bundesrates vom 13. März 2000 auf die Motion Berberat vom 22. Dezember 1999). **Die**

erforderlichen Vorarbeiten, die den Rückzug der Vorbehalte ermöglichen werden, sind, wie die nachstehenden Ausführungen zeigen, **zurzeit im Gange**.

7.1. Interpretatorische Erklärung zu Art. 5 Elternführung

Die Bestimmungen des Schweizer Rechts über die elterliche Sorge erteilen den Eltern sowohl das Recht auf als auch die primäre Verantwortung für die Erziehung des Kindes unter gleichzeitiger Berücksichtigung des Rechtes des Kindes auf eine seiner in Entwicklung befindlichen Persönlichkeit angemessenen Behandlung (Art. 301f. ZGB).

Die Schweiz hat zu Art. 5 Kinderrechtskonvention die Erklärung angebracht, **dass die elterlichen Leitungs- und Führungsrechte gemäss den Bestimmungen des ZGB über die elterliche Sorge zu verstehen sind**. Es handelt sich dabei um einen unechten Vorbehalt bzw. interpretatorische Erklärung. Das Parlament war besorgt über die zuwenig klare Umschreibung des Verhältnisses zwischen Kindern und Eltern. Es wurde hingegen nie angezweifelt, dass das schweizerische Recht mit Art. 5 der Kinderrechtskonvention im Einklang stehe. Als Folge der **Motion Berberat** wird der Bundesrat auf der Grundlage allfälliger Empfehlungen des UNO-Ausschusses für die Rechte des Kindes den Rückzug dieser interpretatorischen Erklärung prüfen.

7.2 Vorbehalt zu Art. 7 Staatenlose Kinder

Die in der alten Bundesverfassung verankerte Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden im Bereich der Einbürgerung erlaubte es dem Bund nicht, für staatenlose Kinder den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts aufgrund von Bundesrecht vorzusehen. Daher musste die Schweiz einen Vorbehalt zu Art. 7 Kinderrechtskonvention anbringen. Aus diesem Grund wurde in die neue Bundesverfassung eine Bestimmung zur Erleichterung der Einbürgerung von staatenlosen Kindern aufgenommen (Art. 38 BV). Damit stand der Weg offen, diesen Grundsatz über die Bürgerrechtsgesetzgebung zu konkretisieren. Der Rückzug des Vorbehalts wird nach Inkrafttreten der hängigen Revision des Bürgerrechtsgesetzes geprüft.

7.3. Vorbehalt zu Art. 10 Familienzusammenführung

Art. 10 Abs. 1 der Kinderrechtskonvention gewährt einem Kind und seinen Eltern zwar keinen Rechtsanspruch auf Familienzusammenführung, schreibt aber den Vertragsstaaten eine wohlwollende, humane und beschleunigte Bearbeitung solcher Gesuche vor.

Die schweizerische Rechtsordnung, die ausländischen Staatsangehörigen mit zeitlich begrenzter Aufenthaltsbewilligung vorläufig kein Recht auf Familienzusammenführung gewährt, schliesst jedoch eine solch grundsätzlich positive Haltung der Behörden aus. Aus diesem Grund wurde zu Art. 10 Abs. 1

der Kinderrechtskonvention ein Vorbehalt angebracht. Die im Gange befindliche Revision des Ausländergesetzes soll zu gegebener Zeit den Rückzug dieses Vorbehaltes auf dem Gebiet der ausländischen Bevölkerung erlauben. Sofern Artikel 10 der Kinderrechtskonvention verlangt, dass auch im Asylbereich das Stellen eines Gesuchs um Familiennachzug möglich sein muss, bleibt ein Rückzug des Vorbehaltes zur Zeit unmöglich: Das Asylgesetz schliesst den Familiennachzug für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene generell aus.

7.4. Vorbehalt zu Art. 37 Trennung von Jugendlichen und Erwachsenen im Freiheitsentzug

Die Schweiz kann im weiteren bis anhin keine ausnahmslose Trennung von Jugendlichen und Erwachsenen im Freiheitsentzug garantieren. Daher hat sie zu Art. 37 lit. c der Kinderrechtskonvention einen Vorbehalt anbringen müssen. Das neue Jugendstrafgesetz wird eine vollständige Trennung der Jugendlichen und der Erwachsenen vorsehen. Während die Trennung im Rahmen der Untersuchungshaft sofort nach Inkrafttreten der neuen Regelung beachtet werden muss, erhalten die Kantone für den Bereich des Vollzugs von Strafen und Massnahmen eine Frist von zehn Jahren zur Schaffung der erforderlichen Institutionen. Danach wird der Rückzug des Vorbehaltes möglich sein.

7.5. Vorbehalt zu Art. 40 Jugendstrafrechtspflege

Die Schweiz hat bei der Ratifikation vier Vorbehalte zu Art. 40 der Kinderrechtskonvention anbringen müssen: Zum bedingungslosen Anspruch auf einen rechtskundigen oder anderen geeigneten Beistand bei der Verteidigung, zur Garantie einer personellen und organisatorischen Trennung zwischen Untersuchungs- und urteilenden Behörden, zur Garantie, jedes Strafurteil vor einer übergeordneten Instanz überprüfen lassen zu können und zur Garantie einer endgültigen Befreiung von den Dolmetscherkosten. Der Vorbehalt zum unentgeltlichen Dolmetscher ist mit dem Rückzug des gleichlautenden Vorbehaltes zu Art. 6 EMRK gegenstandslos geworden.

Der Vorbehalt zur Trennung zwischen untersuchender und urteilender Behörde wird auch in Zukunft bestehen bleiben, da eine Abschaffung der sogenannten Personalunion der schweizerischen Rechtstradition widersprechen würde. Die Personalunion kann nach Auffassung der meisten Kantone dem Erziehungs- und Fürsorgegedanken des Jugendstrafrechts am besten Rechnung tragen. Auch das Bundesgericht, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sowie das Modellgesetz der UNO zum Jugendstrafrecht sehen die Personalunion als eine Behördenorganisation an, welche mit dem Kindeswohl vereinbar ist.

Der Rückzug der weiteren Vorbehalte zu Art. 40 KKK werden nach Inkrafttreten des neuen Jugendstrafgesetz und der Umsetzung der Justizreform geprüft werden.

8. KINDERPOLITIK ALS PROZESS

Eine Kinder- und Jugendpolitik betrifft **sämtliche Lebensbereiche von Kindern** und Jugendlichen bis 18 Jahren. So tangiert sie beispielsweise folgende Politikbereiche: Familie, Frauen, Bildung, Steuern, Justiz, Gesundheit, soziale Sicherheit, Kultur, Verkehr, Wohnen und Wirtschaft. Zudem wird Kinderpolitik wegen des Föderalismus auf sämtlichen Stufen des Bundesstaates formuliert und umgesetzt.

Im Bund befassen sich vor allem der Dienst für Jugendfragen im Bundesamt für Kultur, die Zentralstelle für Familienfragen im Bundesamt für Sozialversicherung und die Eidgenössische Jugendkommission mit Kinder- und Jugendpolitik. Die Ratifikation der Kinderrechtekonvention veranlasste das **Eidgenössische Departement des Innern**, welches für die Umsetzungsarbeiten auf Bundesebene federführend ist, Arbeiten für die Formulierung einer schweizerischen Kinderpolitik aufzunehmen. Darüber hinaus veranstaltet das EDI auch Tagungen und Seminare, um die Anliegen der Kinderrechtekonvention bekannt zu machen und wichtige Themen (z.B. Ombudsarbeit für Kinder) aufzugreifen.

Auf kantonaler Ebene sind die Zuständigkeiten sehr unterschiedlich geregelt. Es besteht die Tendenz, die diversen Dienste des Kinder- und Jugendbereichs unter einem Leitungsorgan (Erziehungsdepartement) zu vereinen. Als Beratungs- und Koordinationsgremien kennen einige Kantone sogenannte Jugendkommissionen oder Jugendräte (Thurgau, Basel-Stadt, Uri, Solothurn und Luzern). Vielfach übernimmt das kantonale Jugendamt eine Leitfunktion im Bereich der Jugendhilfe. Trotz oder vielleicht gerade wegen dieser Vielfalt an involvierten Fachstellen kennen diverse Kantone keine explizit ausformulierte Kinder- und Jugendpolitik. In manchen Kantonen sind zudem in erster Linie die Gemeinden für die Kinder- und Jugendpolitik zuständig (Appenzell Ausserrhoden und Luzern).

9. DER BERICHT ALS AUSLÖSER

Das Inkrafttreten der Kinderrechtekonvention im Jahr 1997 und die damit verbundene Erarbeitung des ersten Berichtes der Schweiz an den UNO-Ausschuss für die Rechte des Kindes waren in der Schweiz Auslöser für eine intensivere Auseinandersetzung mit den Rechten des Kindes. Der Bericht erwies sich als **wertvoller Faktor im internen Umsetzungsprozess**, indem er

in verschiedener Hinsicht und auf verschiedenen Ebenen **Impulse** gab. Zudem bot die Zusammenarbeit zahlreicher Bundesstellen, der Kantone, der kantonalen Direktorenkonferenzen und der Nichtregierungsorganisationen Gelegenheit für einen Informationsaustausch und eine verstärkte Vernetzung.

Die Umsetzungsarbeiten zur Kinderrechtskonvention werden die Schweiz auch in Zukunft weiter bewegen.

*