

## Master of Advanced Studies in Children's Rights (2015 – 2017)

# Koordination der Umsetzung der UNO-Konvention über die Rechte des Kindes in der Schweiz

Eine Analyse mit entsprechenden Handlungsempfehlungen

Martina Beeler

Thesis submitted in the framework of the Master of Advanced Studies in Children's Rights 30 September 2017

Tutor: Nicole Hitz Quenon

### Inhaltsverzeichnis

1. EINLI	EITUNG	8
1.1. Al	llgemeines	8
1.2. Au	ufbau der Arbeit	10
2. KIND	DERRECHTSKONVENTION UND KOORDINATIONSFRAGE	12
2.1. Di	e Kinderrechtskonvention: Eine Einführung	12
2.1.1.	Historische Entwicklung	12
2.1.2.	Aufbau und zentrale Prinzipien der Kinderrechtskonvention	14
2.1.3.	Staatenberichtsverfahren	15
2.1.4.	Koordination	16
2.2. Di	e Kinderrechtskonvention: Blick auf die Schweiz	18
2.2.1.	Exkurs: die schweizerische Kinder- und Jugendpolitik	18
2.2.1	1.1. Historische Entwicklung, Zuständigkeiten und Aufgaben	19
2.2.1	.2. Kinder- und Jugendpolitik im weiteren und im engeren Sinne	
	und konkrete Massnahmen	22
2.2.1	1.3. Gesetzliche Grundlagen	23
2.2.2.	Einige grundlegende Fakten zur Kinderrechtskonvention in	
	der Schweiz	26
2.2.3.	Koordination der Kinderrechtskonvention in der Schweiz	27
2.2.4.	Erste Schritte in die richtige Richtung	29
2.2.4	1.1. Regelung der Zuständigkeiten und Kontaktorgane zur Umsetzur	ng
	der Kinderrechtskonvention	30
2.2.4	1.2. Bestrebungen der SODK	33
2.2.4	4.3. Die Informationsplattform Kinder- und Jugendpolitik	
	www. kinderjugendpolitik.ch	35
3. FRAC	GESTELLUNG	36
4 MFTH	HODISCHES VORGEHEN	38

4.1.	Da	tenerhebungsmethode: problemzentrierte Interviews mit Expertinnen	38
4.2.	Αu	fbereitung und Auswertung der Daten	40
<b>5</b>	ANA	YSE UND DISKUSSION DER ERGEBNISSE	41
5.1.	Zei	ntraler Auftrag, Kernaufgaben, Rolle und Funktion der befragten Stellen	41
5.1	1.1.	Bundesamt für Sozialversicherungen, Themenbereich Kinderrechte	41
5.1	.2.	Netzwerk Kinderrechte Schweiz	43
5.1	.3.	SODK, Fachbereich Kinder und Jugend	44
5.1	.4.	Zusammenfassung	45
5.2.	Но	rizontale und vertikale Koordination und Funktionsweise der Koordination	on 46
5.2	2.1.	Bundesamt für Sozialversicherungen, Themenbereich Kinderrechte	46
5.2	2.2.	Netzwerk Kinderrechte Schweiz	48
5.2	2.3.	SODK, Fachbereich Kinder und Jugend	49
5.2	2.4.	Zusammenfassung	52
5.3.	Ein	schätzungen zur Empfehlung des Kinderrechtsausschusses bezüglich	
	eir	nes übergeordneten Koordinationsmechanismus	54
5.3	3.1.	Bundesamt für Sozialversicherungen, Themenbereich Kinderrechte	54
5.3	3.2.	Netzwerk Kinderrechte Schweiz	56
5.3	3.3.	SODK Fachbereich Kinder und Jugend	59
5.3	3.4.	Zusammenfassung	61
5.4.	Die	Koordinationsfrage im Zusammenhang mit weiteren Empfehlungen	63
5.4	4.1.	Bundesamt für Sozialversicherungen, Themenbereich Kinderrechte	63
5.4	1.2.	Netzwerk Kinderrechte Schweiz	63
5.4	1.3.	SODK, Fachbereich Kinder und Jugend	64
5.4	1.4.	Zusammenfassung	65
5.5.	Fö	deralismus und Rolle der Politik	65
5.5	5.1.	Bundesamt für Sozialversicherungen, Themenbereich Kinderrechte	65
5.5	5.2.	Netzwerk Kinderrechte Schweiz	66
5.5	5.3.	SODK, Fachbereich Kinder und Jugend	67
5.5	5.4.	Zusammenfassung	67
6.	SCHI	USSFOLGERUNG	68

7.	HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN	71
8.	ENGLISH SUMMARY	74
9.	LITERATURVERZEICHNIS	82
10.	ANHANG: INTERVIEWLEITFADEN	89

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Berichtszyklus im Rahmen eines Staatenberichtsverfahrens	16
Abbildung 2: Horizontale und Vertikale Koordination	18
Abbildung 3: Involvierte Bundesstellen, Kinder- und Jugendpolitik	20
Abbildung 4: Kinder- und Jugendpolitik als Querschnittsaufgabe	22
Abbildung 5: Leistungen und Massnahmen der Kinder- und Jugendpolitik	23
Abbildung 6: Zuständigkeiten und Kontaktorgane follow-up Schweiz	32

## Abkürzungsverzeichnis

AdoV	Verordnung über Adoption	
AEZEO	Abteilung Europa, Zentralasien, Europarat, OSZE, EDA	
AIO	Abteilung Vereinte Nationen und internationale Organisationen, EDA	
AMS	Abteilung Menschliche Sicherheit, EDA	
BAG	Bundesamt für Gesundheit	
BAK	Bundesamt für Kultur	
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation	
BASPO	Bundesamt für Sport	
BFS	Bundesamt für Statistik	
BJ	Bundesamt für Justiz	
BLV	Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen	
BPUK	Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren Konferenz	
BRB	Bundesratsbeschluss	
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen	
DV	Direktion für Völkerrechte	
EBG	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann	
EBGB	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung	
EDA	Eidgenössisches Departement für auswertige Angelegenheiten	
EDI	Eidgenössisches Departement für innere Angelegenheiten	
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen	
	und Erziehungsdirektoren	
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartment	
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung	
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement	
EKR	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus	
FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren	
fedpol	Bundesamt für Polizei	
FRB	Fachstelle für Rassismus Bekämpfung	
GDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und Gesundheitsdirektoren	

HUPO	Sektion humanitäre Politik und Migration, EDA	
KAZ	Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandesdienst	
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen	
KJFG	Kinder- und Jugendförderungsgesetz	
KKJF	Konferenz der kantonal Beauftragten für Kinder- und	
	Jugendförderung	
KKJP	Konferenz der kantonal Beauftragten für Kinder- und Jugendpolitik	
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und	
	Polizeidirektoren	
KKJS	Konferenz der kantonal Beauftragten für Kinder- und Jugendschutz	
KRK	Kinderrechtskonvention	
KOKES	Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz	
SAJV	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände	
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation	
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft	
SEM	Staatssekretariat für Migration	
SKP	Schweizerische Kriminalprävention	
SKMR	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte	
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren	
StGB	Strafgesetzbuch	
SZH	Stiftung Schweizer Zentrum für Heil- und Sonderpädagogik	
UNO	United Nations Organization	
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und	
	Kommunikation	
NKS	Netzwerk Kinderrechte Schweiz	
NGO	Nichtregierungsorganisationen	
PAVO	Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern	
VBS	Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport	
VDK	Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz	
VKS	Vereinigung der Kantonsärztinnen und Kantonsärzte der Schweiz	
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung	
ZGB	Zivilgesetzbuch	

#### **DANKSAGUNG**

In erster Linie möchte ich mich bei den drei befragten Expertinnen ganz herzlich bedanken. Sie haben mir trotz hoher Arbeitsbelastung, Zeit für ausführliche Interviews eingeräumt und ihr Vertrauen geschenkt. Meine Fragen haben sie mit Interesse und grossem Engagement beantwortet. Auch nach den Interviews standen sie für zusätzliche Auskünfte zur Verfügung. Aus den Interviews konnte eine Fülle von Informationen zusammengetragen und wertvolle Einblicke in die Thematik vermittelt werden. Des Weiteren möchte ich mich bei diversen Fachpersonen des Bundes und der Kantone bedanken, welche mir spezifische Informationen zu einzelnen Themenschwerpunkten lieferten.

Ein weiterer grosser Dank gilt meiner Tutorin, Frau Nicole Hitz Quenon. Mit unermüdlichem Einsatz hat sie mich während des Entstehungsprozesses dieser Masterarbeit begleitet. Auf ihre zuverlässige Unterstützung konnte ich stets zählen und mit ihrem grossen Fachwissen und ihrer exakten Arbeitsweise bot sie mir umfangreiche und wertvolle Hilfestellung. Eine solch professionelle Begleitung ist nicht selbstverständlich.

Und schliesslich möchte ich mich bei allen Personen in meinem privaten Umfeld bedanken, welche mich mit grossen oder kleinen Hilfestellungen entlastet haben und mir moralische Unterstützung boten.

#### 1. EINLEITUNG

#### 1.1. Allgemeines

Die Abschliessenden Bemerkungen (Concluding Observations) des **UNO-Kinderrechtsauschusses** bilden ieweils einen zentralen Meilenstein im Staatenberichtsverfahren (vgl. dazu Kapitel 2.1.3.). Sie ermöglichen es den jeweiligen Staaten, ihre Kinderrechtspolitik kritisch zu hinterfragen und weiterzuentwickeln. In den sogenannten Empfehlungen, welche ihrerseits in Paragraphen gegliedert sind, werden Schwerpunkte thematisiert, bei welchen für den jeweiligen Staat Handlungsbedarf hinsichtlich der Umsetzung der Kinderrechtskonvention (KRK) besteht.

aktuellen Schlussbemerkungen zum zweiten, dritten und vierten Staatenbericht der Schweiz aus dem Jahre 2015 nimmt der Kinderrechtsausschuss erneut eine Empfehlung auf, welche er bereits im Jahre 2002 (Paragraph 11 und 12) an die Schweiz richtete. Er empfiehlt in Paragraph 13 eine Koordinationsstelle für die Umsetzung der Kinderrechtskonvention einzusetzen. In Paragraph 12 anerkennt der Kinderrechtsausschuss die Herausforderungen des föderalistischen Systems. Jedoch äussert er seine Bedenken dahingehend, dass das Fehlen einer übergeordneten Koordinationsstelle dazu führen kann, dass sich die Umsetzung der Konvention in den Kantonen wesentlich unterscheidet. Für eine einheitliche Umsetzung und eine umfassende Kinderrechtspolitik und -strategie wird daher eine Koordinationsstelle als zentral erachtet. Die Stelle soll mit dem nötigen Wissen, entsprechendem Einfluss sowie mit ausreichenden Ressourcen (finanziell, technisch und personell) ausgestattet werden. Die zu verfolgenden Ziele sind einheitliche Schutzgarantien sowie Chancengleichheit. Die Teilhabe von Kindern und zivilgesellschaftlichen Organisationen an der Koordinationsstelle wird ausdrücklich empfohlen (vgl. Vereinte Nationen, Ausschuss für die Rechte des Kindes, 2015).

Verschiedene Institutionen auf Ebene Bund, Kantone sowie der Zivilgesellschaft haben eine Priorisierung der gesamten an die Schweiz gerichteten Empfehlungen vorgenommen. Auch dabei zeigte sich die Koordinationsfrage als zentral. So sind beispielsweise das Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), das

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) sowie das Netzwerk Kinderrechte Schweiz (NKS) zum Schluss gekommen, dass die Koordination bei der Umsetzung der Kinderrechte einen gewichtigen Stellenwert einnimmt.

Im Jahre 2012 behandelte eine Studie des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) in allgemeiner Weise die Frage der Umsetzung internationaler Menschenrechtsempfehlungen in föderalistischen Staaten. Für diese Studie wurden diverse Experten seitens Bund, Kantone und Nichtregierungsorganisationen (NGO's) befragt. Auch sie resümierten damals, dass eine verbesserte Koordination im Hinblick auf das gesamte Staatenberichtsverfahren wie auch den follow-up Prozess unumgänglich ist. Die Ausarbeitung eines entsprechenden Konzeptes wurde bereits damals vorgeschlagen, die Schaffung eines Koordinationsmechanismus mit Beteiligung von Bund und Kantonen empfohlen (vgl. Egbuna-Joss, Kälin, 2012). Obwohl sich die Studie nicht vorrangig auf die Kinderrechtskonvention bezieht, ist sie dennoch bedeutsam. Denn immer wieder zeigen sich die gleichen Herausforderungen im Zusammenhang zwischen föderalen Strukturen und der Koordinationsfrage.

Der zentrale Stellenwert welcher der Koordination beigemessen wird, überrascht nicht, denn durch eine tragfähige Koordinationsstruktur können Zuständigkeiten klar geregelt werden. Dies ist in einem föderalen System wie der Schweiz umso bedeutungsvoller. Nur so können Doppelspurigkeiten vermieden oder verringert und Synergien besser genutzt werden. Wie bereits einführend erwähnt, kommen noch weitere Aspekte hinzu, denn ohne übergeordnete Koordinationsstelle sind auch andere Empfehlungen nur schwer umsetzbar. Zu nennen sind hier beispielsweise eine effektive und effiziente Datengewinnung für das Staatenberichtsverfahren wie auch ein Monitoring zur Überwachung der Umsetzung der Konvention (vgl. dazu Kapitel 2.1.3).

Die obigen Ausführungen zeigen die Wichtigkeit der Regelung der Koordination für die Umsetzung der Kinderrechtskonvention in der Schweiz. Dies im Hinblick auf das gesamte Staatenberichtsverfahren (vgl. dazu Kapitel 2.1.3). Ziel der vorliegenden Arbeit soll daher sein, einen Beitrag zur Klärung der Koordinationsfrage zu leisten. Demzufolge wird der Frage nachgegangen, wie die Koordination der Umsetzung der Kinderrechtskonvention in der Schweiz am besten gewährleistet werden kann. Dabei

gilt es, einerseits den föderalistischen Strukturen der Schweiz Rechnung zu tragen, andererseits müssen bereits bestehende zuständige Stellen auf den unterschiedlichen politischen Ebenen in die Betrachtung miteinbezogen werden.

In methodischer Hinsicht werden zur Beantwortung der Frage zwei Herangehensweisen gewählt. Zum einen liefern bestehenden Studien, Berichte, Fachinformationen und sonstige Dokumente zentrale Informationen, zum anderen wurden Experteninterviews mit Schlüsselpersonen, welche eine tragende Rolle im Hinblick auf die Frage der Koordination einnehmen sowie über entsprechendes Fachwissen verfügen, durchgeführt.

#### 1.2. Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in drei Teile. Im ersten Teil wird einführend auf zentrale Bestandteile der Kinderrechtskonvention eingegangen. In diesem Kapitel wird auch dargelegt, was unter Koordination im Sinne der Konvention zu verstehen ist. Danach richtet sich der Fokus spezifisch auf die Schweiz. Nach einem Exkurs, wie die Schweiz Kinder- und Jugendpolitik definiert und welche gesetzlichen Grundlagen dabei von Bedeutung sind, wird der Blick wieder umfassender. Denn die Kinder- und Jugendpolitik bildet zwar den zentralen Angelpunkt der Kinderrechte - die Kinderrechtspolitik umfasst jedoch weitaus mehr Politikbereiche (vgl. dazu beispielsweise Kapitel 2.2.4.1.). Es folgen Kapitel zu grundlegenden Fakten in Bezug auf die Kinderrechtskonvention in der Schweiz und deren Koordination. Auch wird in Kapitel 2.2.4 ersichtlich, dass die Schweiz seit dem Einreichen des zweiten, dritten und vierten Staatenberichts im Jahre 2015 an den UNO-Kinderrechtsausschuss diverse Anstrengungen unternommen hat, um die Umsetzung der Kinderrechte in der Schweiz generell aber auch im Hinblick auf die Koordinationsfrage zu stärken und zu fördern. Zum Schluss des ersten Teils wird die Forschungsfrage der Arbeit präzisiert und die methodische Vorgehensweise erläutert.

Im zweiten Teil folgt die Auswertung und Diskussion des Datenmaterials, welches durch die Experteninterviews aber auch aus Studien, Fachinformationen, Berichten und anderen Dokumenten gewonnen wurde. In Anlehnung an den Interviewleitfaden werden zentrale Aspekte in Bezug auf die Koordinationsfrage

diskutiert. Die Reihenfolge der Diskussion der Experteninterviews gliedert sich dabei nach der zeitlichen Reihenfolge, in welcher die Interviews durchgeführt wurden und hat insofern keine weitere Bedeutung. Zum Schluss eines jeden Kapitels werden die Ergebnisse zusammengefasst.

Teil drei bildet die Synthese des vorangehenden Kapitels und es werden Schlussfolgerungen aus den jeweiligen Zusammenfassungen der einzelnen Kapitel gezogen. Darauf basierend folgen konkrete Handlungsempfehlungen hinsichtlich der Koordination der Umsetzung der Kinderrechtskonvention in der Schweiz aber auch hinsichtlich Fragestellungen, deren Lösung im Zusammenhang mit der Koordinationsfrage stehen. Die Empfehlungen sollen Hinweise geben, wie eine möglichst sinnvolle und effiziente Koordination ausgestaltet werden kann.

#### 2. KINDERRECHTSKONVENTION UND KOORDINATIONSFRAGE

#### 2.1. Die Kinderrechtskonvention: Eine Einführung

#### 2.1.1. Historische Entwicklung

Der Entstehungsprozess der UNO-Kinderrechtskonvention erstreckte sich über Jahrzehnte. Die Kinderrechtskonvention hat mehrere Vorläufer. Dazu zählen die sogenannte Genfer Erklärung, die 1924 vom Völkerbund verabschiedet wurde und erstmalig die Existenz eigenständiger Kinderrechte anerkannte, die allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 sowie die Erklärung über die Rechte des Kindes von 1959. 1978 setzte die UN-Menschenrechtskommission eine Arbeitsgruppe mit 40 Mitwirkenden ein. Ziel war die Ausarbeitung eines Übereinkommens über die Rechte des Kindes. Es sollte weitere elf Jahre dauern, bis die Kinderrechtskonvention von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 20. November 1989 verabschiedet wurde. Am Ausarbeitungsprozess waren nebst verschiedenster Staaten auch NGO's beteiligt. Jedoch waren nicht-westliche Staaten aus ressourcentechnischen Gründen untervertreten. Aufgrund dessen wird oft kritisiert, dass die Kinderrechtskonvention westlich geprägt sei (vgl. Cantwell, 2007).

Der Entstehungsprozess spiegelt das Verständnis von Kindheit und das Verhältnis zu Kindern in der damaligen Zeit. Im frühen zwanzigsten Jahrhundert wurde der Zusammenhang zwischen sozialer Ungleichheit, der daraus resultierenden Armut sowie der Vernachlässigung von Kindern erkannt. In Konsequenz dessen wurde versucht, bei den Ursachen des Übels anzusetzen. Mit der Einführung der obligatorischen Schulpflicht in den westlichen Staaten begann zeitgleich der Kampf gegen die Kinderarbeit. Es entstand die Idee einer glücklichen Kindheit, geprägt durch Schutz und Geborgenheit. Der Erste Weltkrieg setzte dieser Entwicklung ein abruptes Ende, Kinder in ganz Europa verhungerten. Durch die damals neuen medialen Möglichkeiten (wie zum Beispiel Zeitungsberichte und Photographie) wurde eine umfassende Sensibilisierung für das Unrecht, welches Kindern widerfuhr, möglich. Es entstand die Idee, dass spezifische Kinderrechte notwendig sind. Der Zweite Weltkrieg wirkte als weiterer Katalysator und führte zur Einsicht, dass Kinder nicht nur schutzbedürftige Wesen sind, sondern in ihrem ganzen Menschsein vollumfänglich geschützt werden müssen (vgl. Fass, 2011).

Die Kinderrechtskonvention gilt für alle Personen bis zum 18. Lebensjahr und verbrieft die Rechte von Kindern. Erstmalig werden Kinder im Rahmen eines internationalen Menschenrechtsvertrags als eigenständige Rechtssubjekte anerkannt und als Inhaberinnen und Inhaber von Rechten gesehen (vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, 2014).

Eine grosse Anzahl von Staaten ratifizierte die Kinderrechtskonvention 1989. Sie stellt aktuell denjenigen Menschenrechtsvertrag dar, der von so vielen Staaten unterzeichnet wurde wie kein anderer Vertrag. Mit Ausnahme der Vereinigten Staaten haben sämtliche Staaten der Welt die Kinderrechtskonvention ratifiziert. Durch die Ratifikation verpflichtet sich der Staat, den in der Konvention enthaltenen Verpflichtungen nachzukommen. Gewisse Umstände, wie z. B. Naturkatastrophen oder auch der Ausbruch eines Krieges erlauben es jedoch, in aussergewöhnlichen Situationen gewisse Rechte einzuschränken. Zudem sind Vorbehalte möglich, wenn beispielsweise Gegensätze zum staatlichen Rechtssystem oder zu gesellschaftlichen Bräuchen bestehen. Mit der Ratifizierung der Konvention geht auch eine obligatorische, periodische Berichterstattung einher (vgl. Vuckovic, 2012).

Zusätzlich zur Kinderrechtskonvention wurden im Laufe der Zeit die sogenannten Fakultativprotokolle ausgearbeitet. Das erste Fakultativprotokoll Kinderrechtskonvention aus dem Jahre 2000 betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie umfasst 17 Artikel und berücksichtigt vor allem die Entwicklungen im Bereich der neuen Technologien. Das zweite Fakultativprotokoll widmet sich Kindern in bewaffneten Konflikten und besteht seit 2002. Die wichtigsten Aspekte dieses Protokolls sind die Erhöhung des Mindestalters zur militärischen Rekrutierung auf 18 Jahre sowie Wiedereingliederungsmassnahmen für Opfer von Konflikten. Das dritte und jüngste Fakultativprogramm betrifft ein eigenständiges Beschwerdeverfahren für Kinder und wurde im Jahre 2011 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet. Es räumt Kindern das Recht ein, unmittelbar vom UN- Kinderrechtsausschuss angehört zu werden, falls es zu einer Missachtung eines oder mehrerer Kinderrechte gekommen ist. Allerdings muss der innerstaatliche Rechtsweg zuerst ausgeschöpft werden. Als Nebeneffekt wird erwartet, den lokalen und nationalen Zugang von Kindern zu Rechtsmitteln zu verbessern und die Sensibilisierung in Bezug auf Kinderrechte weiter zu festigen (vgl. Vuckovic, 2012).

Die Kinderrechtskonvention geht auf die Wahrnehmung des Kindes, seiner Risiken oder Potentiale aus den 1980er Jahren zurück. Dies bedeutet, dass sie für gewisse aktuelle Fragen keine differenzierten oder spezifischen Antworten enthält. Freeman (2009) beschreibt die Kinderrechtskonvention dementsprechend als ein dynamisches Konstrukt, dessen Umfang nicht abschliessend gesehen werden sollte. Neue Fragen, wie die Rechte homosexueller Kinder oder spezifische Rechte für Mädchen, welche eine besonders vulnerable Gruppe darstellen, müssen daher beachtet werden.

#### 2.1.2. Aufbau und zentrale Prinzipien der Kinderrechtskonvention

Die Kinderrechtskonvention besteht aus 54 Artikeln, welche die Rechte der Kinder festlegen. Ein gängiges Modell unterteilt die Artikel in drei Kategorien, 3 P's (vom englischen abgeleitet) genannt:

- 1. Das Recht auf Förderung (engl. provision). Dieses Recht betrifft die Erfüllung grundlegender Bedürfnisse wie Ernährung, Gesundheit, Bildung und Freizeit.
- 2. Das Recht auf Schutz (engl. protection). Unter Schutz ist zu verstehen, dass Kinder vor jeglichen Formen der Ausbeutung, Vernachlässigung und Misshandlung zu schützen sind.
- 3. Das Recht auf Mitwirkung (engl. participation) stellt die freie Meinungsäusserung bei Fragen, welche das Kind betreffen, sowie die Mitwirkungsmöglichkeiten ins Zentrum.

Oftmals wird kritisiert, dass zu stark auf die Schutzrechte fokussiert wird. Andere Rechte wie das Recht auf Förderung oder Partizipation werden dagegen eher vernachlässigt (vgl. Quennerstedt, 2010). Im Lichte der historischen Entwicklung der Kinderrechte ist dies nachvollziehbar. Nichtsdestotrotz gilt es heute, dem Recht auf Förderung und Partizipation den nötigen Stellenwert einzuräumen.

1991 entschied der Kinderrechtsausschuss, gewisse Artikel besonders hervorzuheben. Diese Artikel werden als die vier allgemeinen Prinzipien bezeichnet. Obwohl sie durchaus kontrovers diskutiert werden (vgl. z. B. Cantwell, 2007), finden sie doch

weitreichende Akzeptanz. Die vier allgemeinen Prinzipien umfassen Artikel 2, 3, 6 und 12. Artikel 2, Nichtdiskriminierung, besagt, dass alle Rechte vorbehaltslos allen Kindern zugestanden werden müssen und der Staat verpflichtet ist, Kinder vor jeglicher Form der Diskriminierung zu schützen. Artikel 3 gilt dem übergeordneten Kindswohl (engl. "best interest of the child"). Dieses ist bei allen Belangen, welche das Kind vorrangig betreffen, zu berücksichtigen. Allerdings ist die Frage des übergeordneten Kindswohls und dessen Bedeutung Gegenstand umfassender Diskussionen. Artikel 6 sichert das Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung zu und Artikel 12 stellt die freie Meinungsäusserung und Partizipation von Kindern ins Zentrum.

#### 2.1.3. Staatenberichtsverfahren

Hat ein Staat die Kinderrechtskonvention ratifiziert, unterliegt er einem umfassenden Monitoringverfahren. Er verpflichtet sich, einen ersten Bericht bezüglich der Umsetzung der Kinderrechte im jeweiligen Land zwei Jahre nach der Ratifikation der Konvention einzureichen. Im Anschluss an den ersten Bericht erfolgt die Berichterstattung alle fünf Jahre. NGO's können Schattenberichte oder Parallelberichte einreichen.

Die Berichte werden dem sogenannten UNO-Kinderrechtsausschuss eingereicht. Dieser ist ein Expertenorgan, welches aktuell aus 18 Sachverständigen aus unterschiedlichen Ländern besteht. In ihrer Funktion sind die Mitglieder jeweils für vier Jahre gewählt, sie operieren unabhängig und verrichten ihre Arbeit unentgeltlich. Der Auftrag des Kinderrechtsauschusses besteht darin, die Fortschritte der Mitgliedsstaaten zu überprüfen.

Nach Vorliegen des Staatenberichts tritt der Kinderrechtsauschuss in einen konstruktiven Dialog mit dem jeweiligen Staat und formuliert Empfehlungen zur Verbesserung der Umsetzung der Kinderrechte. Diese werden als Abschliessende Bemerkungen (engl. Concluding Observations) bezeichnet. Der daran anschliessende Prozess im Vertragsstaat nennt sich Follow-up (vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, 2014).

Die untenstehende Grafik verdeutlicht den gesamten Prozess des Staatenberichtsverfahrens:

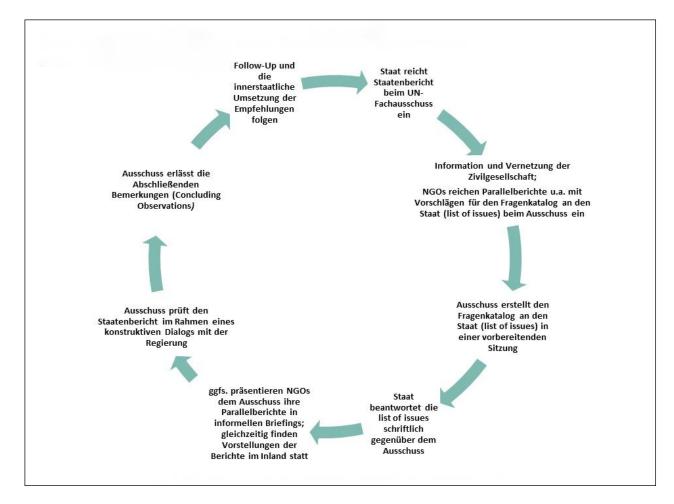


Abbildung 1: Berichtszyklus im Rahmen eines Staatenberichtsverfahrens (Deutsches Institut für Menschenrechte, 2017).

#### 2.1.4. Koordination

Zum Verständnis, was genau im Rahmen der Kinderrechtskonvention unter Koordination verstanden wird, wird im Folgenden auf die sogenannten Allgemeinen Bemerkungen des Kinderrechtsausschusses verwiesen. Diese Allgemeinen Bemerkungen oder Allgemeinen Empfehlungen (engl. General Comments) erläutern und konkretisieren die in der Konvention enthaltenen Rechte oder Bestimmungen, welche oftmals sehr kurz gehalten sind. Die Allgemeinen Bemerkungen dienen der Orientierung für die praktische Umsetzung der Kinderrechte. Sie werden in einem partizipativen Prozess erstellt und ihnen wird hohe autoritative Kraft zugesprochen (vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, 2017).

Für diese Arbeit sind die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 5 zentral. Sie beziehen sich auf Massnahmen zur Implementierung der Kinderrechtskonvention. Darin hält der Ausschuss fest, dass die unterzeichnenden Staaten dazu verpflichtet sind, eine sektorübergreifende Koordination zwischen verschiedenen Staatsebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) sowie zwischen der Regierung und der Zivilgesellschaft umzusetzen. Zudem gilt es, Kinder und Jugendliche dabei einzubeziehen. Weiter wird ausgeführt, dass praktisch alle staatlichen Instanzen in irgendeiner Art und Weise von den Kinderrechten tangiert werden. Daher ist sowohl eine horizontale wie auch vertikale Koordination gefragt. Was damit gemeint ist, wird weiter unten erläutert. Ziel einer solch umfassenden Koordination ist es, sicherzustellen, dass die Konvention auch tatsächlich umgesetzt wird. Zentral ist auch, Departemente für die Thematik zu sensibilisieren, die mit Kinderrechtspolitik weniger direkt in Berührung kommen. Solche Departemente sind beispielsweise das Finanz- und Verteidigungsdepartement (vgl. General Comment no. 5, 2003).

Es wird weiter angemerkt, dass viele Staaten mit Erfolg eigene Koordinationsstellen geschaffen haben, welche mit den nötigen Kompetenzen ausgestatten wurden. Teilweise sind diese Stellen sogar dem Kabinett des Präsidenten oder Premiers angegliedert. Aus Sicht des Ausschusses ist es nicht sinnvoll, die Verantwortung für alle Kinderrechte und die Koordination ihrer Umsetzung in einem einzigen Departement anzusiedeln. Vielmehr könne eine solche Strategie Gefahr laufen, dass Kinder und ihre Rechte im Staatsapparat noch mehr, als dies ohnehin schon der Fall ist, marginalisiert würden. Eine zusätzliche Stelle aber, welche mit den nötigen Kompetenzen und Ressourcen ausgestattet wird (z. B. in dem direkt dem Präsidenten, Premierminister oder einer Kommission für Kinderrechte rapportiert wird), kann dazu beitragen, den Kinderrechten einen zentralen Status innerhalb der Regierung zu verleihen und die Koordination richtig zu verankern. Einer solchen Stelle kann in der Folge die Verantwortung übertragen werden, eine umfassende Kinderrechtsstrategie zu entwickeln sowie das gesamte Monitoring zu übernehmen (vgl. General Comment no. 5, 2003).

In einem weiteren, wesentlichen Punkt der Allgemeinen Bemerkungen Nr. 5 betont der Ausschuss, dass auch föderalistische Staaten dazu angehalten sind, ihre Verpflichtungen bezüglich der Umsetzung der Konvention wahrzunehmen. Das heisst, auch ein dezentraler Staat ist angehalten, seine Verantwortung gegenüber allen

Kindern wahrzunehmen, unabhängig davon, wie die staatlichen Strukturen aussehen (vgl. General Comment no. 5, 2003). Diese Ausführung ist gerade für die Schweiz von zentraler Bedeutung, da sie sich durch eine stark dezentrale Struktur auszeichnet.

Zum Schluss dieses Kapitels bleibt zu erläutern, was unter horizontaler und vertikaler Koordination zu verstehen ist. In der Regel wird in der Schweiz als horizontale Koordination jene auf Bundesebene oder zwischen den Kantonen, als vertikale Koordination diejenige zwischen Bund und Kantonen verstanden (vgl. z. B. Netzwerk Kinderrechte, 2014, Eidgenössisches Departement des Innern, 2008). Ein etwas umfassenderes Verständnis versucht die untenstehende Grafik zu vermitteln. Eine horizontale wie auch eine vertikale Koordination sollte alle politischen Ebenen und relevanten Akteure im Hinblick auf die Umsetzung der Kinderrechte miteinbeziehen. Auch die Politik als solches gilt es dabei als zentralen Entscheidungsträger zu berücksichtigen.

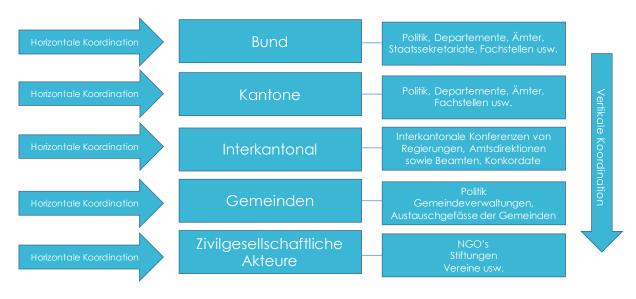


Abbildung 2: Horizontale und Vertikale Koordination (eigene Darstellung).

#### 2.2. Die Kinderrechtskonvention: Blick auf die Schweiz

#### 2.2.1. Exkurs: die schweizerische Kinder- und Jugendpolitik

Der Begriff der Kinder-und Jugendpolitik ist in der Schweiz weitaus geläufiger als jener der Kinderrechtspolitik. Die Kinder- und Jugendpolitik stellt zwar nur einen Teilbereich der Kinderrechtspolitik dar, bildet jedoch einen wichtigen Angelpunkt im Hinblick auf die Kinderrechtskonvention und deren Umsetzung sowie Koordination. Dies zum

einen aufgrund der Thematik. Zum anderen auch weil die zentralen Zuständigkeiten bezüglich der Kinderrechtskonvention in der Regel im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik verankert sind. Die schweizerische Kinder- und Jugendpolitik basiert zudem auf der Kinderrechtskonvention und übernimmt deren Unterteilung in Förderung, Schutz und Partizipation. Jedoch wird vor allem die Kinder- und Jugendförderung in der Schweiz nicht in gleicher umfassender Weise verstanden wie in der Kinderrechtskonvention. Daher macht ein Exkurs zur schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik und deren gesetzlichen Grundlagen Sinn.

#### 2.2.1.1. Historische Entwicklung, Zuständigkeiten und Aufgaben

Die schweizerische Jugendpolitik hat ihren Ursprung in den 1970er Jahren, ausgelöst durch die damaligen Jugendunruhen, welche die Jugendlichen als Teil der Gesellschaft sichtbarer machten. In Zusammenhang mit den Unruhen stellten Jugendliche konkrete Forderungen. 1978 wurde die Eidgenössische Kommission für Jugendfragen (damals EKJ, heute EKKJ) vom Bundesrat als ausserparlamentarische Kommission eingesetzt. Diese erhielt den Auftrag, die Dynamik des Verhältnisses zwischen Jugendlichen und der Gesellschaft zu analysieren, Anliegen der Jugendlichen zu formulieren und zu transportieren (Funktion als Prüfungs- und Konsultativorgan) sowie die Auswirkungen gesetzlicher Regelungen auf Kinder und Jugendliche zu prüfen. Von einer nationalen Kinderpolitik wird erst seit den 80er Jahren gesprochen. In ihren Anfängen behandelte diese auch mehr die Frage spezifischer Schutzthemen wie Kindesmisshandlung oder den Schutz der Familie (vgl. EDI, 2000).

In der Schweiz zeichnet sich die Kinder- und Jugendpolitik durch eine föderale Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden aus. Für die Umsetzung von kinder- und jugendpolitischen Massnahmen sind in erster Linie die Kantone und Gemeinden zuständig. Der Bund übernimmt diesbezüglich ergänzende und unterstützende Aufgaben. Zudem sind nichtstaatliche Organisationen sowie private Initiativen wichtige Partner (vgl. EDI, 2016).

Die Fachstelle des Bundes für Kinder- und Jugendpolitik ist dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) angegliedert. Sie umfasst die Themenbereiche ausserschulische Kinder- und Jugendförderung, Kinder- und Jugendschutz,

Partizipation von Kindern und Jugendlichen sowie Kinderrechte. Da Kinder- und Jugendpolitik eine Querschnittsaufgabe darstellt (vgl. Kapitel 2.2.1.2), befassen sich auch auf Bundesebene verschiedene Departemente, Ämter oder Stellen direkt oder indirekt mit kinder- und jugendpolitischen Fragen (vgl. Bundesamt für Sozialversicherungen, 2017). Die untenstehende Tabelle verdeutlicht dies:

Bundesstelle	Zuständigkeitsbereich
Bundesamt für Gesundheit (BAG)	Suchtprävention und Gesundheitsförderung
Staatssekretariat für Bildung,	Staatsbürgerliche Erziehung, Berufsbildung,
Forschung und Innovation (SBFI)	EU-Jugendprogramme
Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco)	Arbeitsmarktliche Fragen in Bezug auf
	Jugendliche
Eidgenössisches Department für	Behandlung des Themas Kinderrechte auf
auswärtige Angelegenheiten (EDA)	internationaler Ebene, Berücksichtigung der
	Interessen von Kindern und Jugendlichen
	bei der Entwicklungszusammenarbeit
Eidgenössisches Justiz und	Schutz Minderjähriger, Straf- und Militärrecht,
Polizeidepartement (EJPD)	Ausländerrecht, Asylpolitik, internationale
	Kindsentführung, Adoption,
	Pflegekinderwesen sowie Cyber-Kriminalität
Bundesamt für Sport (BASPO)	Programm "Jugend + Sport"
Bundesamt für Statistik	Erarbeiten von statistischen Grundlagen zu
	den Themen Bildung, Familienstruktur etc.
Eidg. Finanzverwaltung (EFV)	Analyse der Auswirkungen der
	demografischen Veränderung auf
	öffentliche Finanzen

Abbildung 3: Involvierte Bundesstellen, Kinder- und Jugendpolitik (vgl. Bundesamt für Sozialversicherungen, 2017).

Aufgrund des Kinder- und Jugendförderungsgesetzes, welches 2013 in Kraft trat, erhielt jeder Kanton den Auftrag, eine zuständige Ansprechstelle für die Kinder- und Jugendpolitik zu bezeichnen. Die Ausgestaltung der Kinder- und Jugendpolitik in den Kantonen selbst und die kantonsinternen personellen Ressourcen, die dafür zur Verfügung stehen, variieren jedoch von Kanton zu Kanton (von einzelnen Fachpersonen mit Teilzeitpensum bis zu ganzen Abteilungen). Die departementale Ansiedelung der zuständigen Stelle für Kinder- und Jugendpolitik unterscheidet sich

wiederum kantonal. Auch auf kantonaler Ebene sind - analog der obigen Ausführungen auf Bundesebene – verschiedenste Departemente, Ämter und Stellen bei der Umsetzung der Kinder- und Jugendpolitik involviert. Jeder Kanton kennt dabei eine individuelle Lösung (vgl. Bundesamt für Sozialversicherungen, 2017). Die Gefahr besteht, dass die Vielzahl der involvierten Akteure die Umsetzung kinder- und jugendpolitischer Massnahmen erschweren kann. Zuständigkeiten können sich verzetteln und ein angemessener Austausch erschwert werden (vgl. SODK, 2016).

Auf interkantonaler Ebene ist die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) mit dem Fachbereich Kinder und Jugend, welcher seit 2011 existiert, zuständig für die Kinder- und Jugendpolitik. Die SODK setzt sich für eine koordinierte und kohärente Kinder- und Jugendpolitik zwischen den Kantonen ein und vertritt die Interessen der Kantone gegenüber dem Bund. Sie verfolgt "das Ziel der harmonisierten Entwicklung der kantonalen Politik, um den Kindern und Jugendlichen überall in der Schweiz die gleiche Behandlung bieten zu können" (SODK, 2017). Die SODK unterhält in diesem Bereich zwei fachtechnische Konferenzen: die Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung (KKJF) sowie die Konferenz der kantonalen Verantwortlichen für Kindesschutz und Jugendhilfe (KKJS). Die beiden Konferenzen fusionierten am 21. September 2017 zur Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendpolitik (KKJP). Durch diese Konferenz werden der Kontakt und der Erfahrungsaustausch bezüglich Förderung, Schutz und Partizipation zwischen den Kantonen sichergestellt.

Oftmals sind die Gemeinden und Städte für die konkrete Umsetzung von kinder- und jugendpolitischen Massnahmen (vgl. Kapitel 2.2.1.2) zuständig. Durch ihre unmittelbare Nähe zur Lebenswelt von Kindern und Jugendlichen stellen sie einen idealen Ort für die Umsetzung der Kinder- und Jugendpolitik dar. Weitere wichtige Akteure der Kinder- und Jugendpolitik sind die nichtstaatlichen Kinder- und Jugendorganisationen und die Jugenddachverbände. Diese sind wichtige Partner des Bundes (vgl. BSV, 2017).

## 2.2.1.2. Kinder- und Jugendpolitik im weiteren und im engeren Sinne und konkrete Massnahmen

Die Definition von Kinder- und Jugendpolitik im weiteren und im engeren Sinne geht auf den Bericht "Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik" aus dem Jahre 2008 zurück. Sind findet mittlerweile breite Verwendung in der Schweiz. Im weiteren Sinne wird Kinder- und Jugendpolitik als klassische Querschnittsaufgabe verstanden. Damit ist gemeint, dass die Lebenswelten von Kindern und Jugendlichen durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst werden, für welche unterschiedliche Politikbereiche auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen zuständig sind. Kinder- und Jugendpolitik im engeren Sinne zielt darauf ab, Kinder und Jugendliche zu fördern, sie zu schützen sowie ihre Mitwirkung zu gewährleisten. Die Handlungsmaximen Förderung, Schutz und Partizipation stehen hier, in Anlehnung an die Kinderrechtskonvention, im Zentrum (vgl. Bundesamt für Sozialversicherungen, 2014). Die untenstehende Grafik verdeutlicht, was mit Kinder- und Jugendpolitik im weiteren und im engeren Sinne gemeint ist:

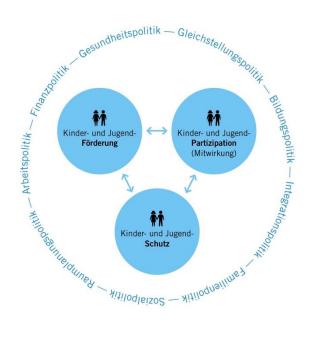


Abbildung 4: Kinder- und Jugendpolitik als Querschnittsaufgabe (Kanton Schwyz, 2016).

Kinder- und Jugendpolitik äussert sich im Endeffekt in konkreten Massnahmen. Die folgende Darstellung zeigt dies auf. Sie unterteilt sich in die Bereiche Befähigung und Stärkung von Kindern, Jugendlichen und Familien, Beratung und Unterstützung zur Bewältigung allgemeiner Herausforderungen und schwieriger Lebenslagen sowie in

die ergänzende Hilfe zur Erziehung. Die Niederschwelligkeit nimmt dabei gegen unten ab. Der abgebildete Leistungskatalog erhebt jedoch keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

#### 1. Befähigung und Stärkung von Kindern, Jugendlichen, Familien

- Kinder- und Jugendarbeit (ausserschulisch: offene, verbandliche, kirchliche und vereinliche)
- Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung, Frühe Förderung<sup>1</sup>
- Elternbildung
- Kinder- und Jugendparlamente und sonstige partizipative Formen
- konkrete Massnahmen und Projekte (z. B. Mitwirkungsprojekte)

## 2. Beratung/Unterstützung zur Bewältigung allgemeiner Herausforderungen und schwieriger Lebenslagen

- Beratung/Unterstützung für Kinder/Jugendliche/Erziehende/Familien
- Schulsozialarbeit
- Beratung/Unterstützung im Übergang Schule-Beruf
- Frühförderung<sup>2</sup> und weitere sonderpädagogische Unterstützung
- konkrete Massnahmen und Projekte (z. B. Jugendmedienschutz, Gewaltprävention)

#### 3. Ergänzende Hilfe zur Erziehung

- Sozialpädagogische Familienbegleitung, aufsuchende Familienarbeit
- Heimerziehung
- Familienpflege
- 1 Frühe Förderung: allgemeine, generelle Förderung von Kindern durch kindergerechte Umgebung (richtet sich an alle Kinder)
- 2 Frühförderung: indizierte Förderung, spezielle Massnahmen (z.B. Logopädie, Psychomotorik), richtet sich an spezifischen Kreis von Kindern

Abbildung 5: Leistungen und Massnahmen der Kinder- und Jugendpolitik (Kanton Schwyz, 2016).

2014 verfasste das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) erneut einen Bericht zum aktuellen Stand der Kinder-und Jugendpolitik in der Schweiz. Dieser Bericht kommt zum Schluss, dass die föderalistischen Strukturen der Schweiz zu einem sehr heterogenen Gesamtbild im Hinblick auf die Verfügbarkeit und die Zugangsmöglichkeiten von Leistungen für Kinder und Jugendliche führen.

#### 2.2.1.3. Gesetzliche Grundlagen

Die schweizerische Kinder- und Jugendpolitik basiert einerseits auf innerstaatlichem, andererseits auf internationalem Recht. Die Kantone verfügen über eine umfassende Legiferierungskompetenz. Die Kompetenzen des Bundes sind hingegen eingeschränkt, das heisst, er kann nur innerhalb des definierten Verfassungsrechts handeln (vgl. BSV, 2014).

Die völkerrechtlichen Grundlagen der schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik finden sich in der Kinderrechtskonvention sowie in den UNO Pakten I und II. Der UNO Pakt I beinhaltet Rechte sowie Garantien, wie beispielswiese Altersgrenzen für

Lohnarbeit oder Schutz vor sozialer und wirtschaftlicher Ausbeutung. Der UNO Pakt II stellt klassische Menschenrechte wie die persönliche Freiheit oder die Meinungsfreiheit ins Zentrum (vgl. BSV, 2014).

Innerstaatlich stützt sich die Kinder- und Jugendpolitik auf die Bundesverfassung (BV). Art. 11 Abs. 1 BV gewährleistet Kindern und Jugendlichen einerseits den Schutz ihrer Unversehrtheit, andererseits den Anspruch auf die Förderung ihrer Entwicklung. Nach Art. 41 Abs. 1 Bst. f BV haben sich Bund und Kantone – in Ergänzung der persönlichen Verantwortung – für die Aus- und Weiterbildung von Kindern und Jugendlichen gemäss deren persönlichen Fähigkeiten einzusetzen. Art. 41 Abs. 1 Bst. g BV führt ergänzend aus, dass Bund und Kantone in der Pflicht stehen, sich für die Förderung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen hin zu sozial verantwortlichen und selbständigen Personen einzusetzen sowie ihre soziale, kulturelle und politische Integration zu fördern. Und Art. 67 BV sieht schliesslich vor, dass Bund und Kantone bei der Ausführung ihrer Aufgaben den Förderungs- und Schutzbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen Beachtung schenken (vgl. SODK, 2016).

Hinzu kommen mehrere Gesetze und Verordnungen des Bundes, die kinder- und jugendpolitische Relevanz haben. Das Zivilgesetzbuch (ZGB) enthält diverse Artikel in Bezug auf die Verantwortung des Staates gegenüber Kindern, wenn deren Wohlergehen nicht durch die Eltern oder den gesetzlichen Vertreter sichergestellt werden. Zudem formuliert es allgemeine Grundsätze bezüglich des Status des Kindes, der Familie und Elternschaft. Das Strafgesetzbuch (StGB) enthält Bestimmungen, die auf die Gewährleistung einer harmonischen Entwicklung, vor allem in Bezug auf die sexuelle Integrität, abzielen. Das Jugendstrafrecht formuliert die Erziehung sowie den Schutz von Minderjährigen und legt besonderen Wert auf deren Lebens- und Familienverhältnisse. Das Kinder- und Jugendförderungsgesetz (KJFG) will die Kinder- und Jugendpolitik im Allgemeinen stärken. Zudem sind bestimmte Verordnungen für Kinder und Jugendliche bedeutsam: so beispielsweise die Verordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte, die Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO) oder die Verordnung über Adoption (AdoV) (vgl. SODK, 2016).

Die Kantone sind befugt, eigene Gesetze zu erlassen. Dies unter Vorbehalt der Beschränkung durch Bundesrecht. In Bezug auf die gesetzliche Lage zeigt sich in den Kantonen ein sehr heterogenes Bild. In sechs Kantonen (BS, FR, JU, OW, VD, VS, UR) finden sich umfassende, durch das Parlament erlassene Gesetze. Andere Kantone kennen wiederum überhaupt keine gesetzlichen Grundlagen der Kinder- und Jugendpolitik (AR, BL, GR, NW, TG, ZG). Dazwischen finden sich Kantone, welche nur gewisse Bereiche der Kinder- und Jugendpolitik in ihrer Gesetzgebung verankert haben (BE, GE, NE, TI, ZH), solche, welche spezifische Bereiche in ihren Sozialhilfegesetzen einschliessen (AI, GL, AG, SO, SZ) sowie drei Kantone, welche die Kinder- und Jugendpolitik innerhalb ihrer Einführungsgesetze zum ZGB regeln (LU, SH, SG) (vgl. BSV, 2014). Einige Kantone beziehen sich in ihren Gesetzgebungen zudem auf die Kinderrechtskonvention, so beispielsweise der Kanton Freiburg.

Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) hat im Jahre 2000 definiert, was unter einer nationalen Koordination der Kinder- und Jugendpolitik zu verstehen ist. Ein Einbezug aller staatlichen Ebenen und Akteure ist dabei unumgänglich. Weiter versteht das EDI Koordination im Sinne einer Bestandsaufnahme, Vernetzung und Unterstützung von Aktivitäten von, für und mit Kindern und Jugendlichen. Die Voraussetzung einer wirksamen Koordination ist dabei die Klärung der Kompetenzen und Prioritäten der verschiedenen Akteure. Zudem bedarf eine aktive (und nicht reaktive) Kinder- und Jugendpolitik eines transparenten Informationsaustausches interkantonalen zwischen Bund, Kantonen, Konferenzen, eidgenössischen Kommissionen sowie NGO's. Dieses umfassende Verständnis von Koordination kann gut auf die Koordination der Umsetzung der Kinderrechtskonvention übertragen werden.

Wie die Kinderund Jugendpolitik im weiteren Sinne, ist auch die Kinderrechtskonvention und deren Umsetzung eine Querschnittsaufgabe. Das zumeist auf noch umfassendere und komplexere Weise als die schweizerische Kinderund Jugendpolitik. Dies soll nachfolgend aufgezeigt werden. Der Fokus der folgenden Kapitel richtet sich auf die Kinderrechtskonvention in der Schweiz, die Koordinationsfrage sowie Projekte, Massnahmen und Bestrebungen, die jüngst, im Zuge der abschliessenden Bemerkungen des Kinderrechtsausschusses an die Schweiz aus dem Jahre 2015, umgesetzt wurden.

## 2.2.2. Einige grundlegende Fakten zur Kinderrechtskonvention in der Schweiz

Die Schweiz ratifizierte die UN Kinderrechtskonvention 1997. Das Fakultativprotokoll betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten trat für die Schweiz im Juli 2002 in Kraft. Das zweite Fakultativprotokoll, jenes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie trat vier Jahre später, am 19.10.2006, in Kraft. Das dritte Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend eines Individualbeschwerdeverfahrens wurde von der Schweiz am 24. April 2017 ratifiziert und trat am 27. Juli 2017 in Kraft (vgl. Eidgenössisches Departement für auswertige Angelegenheiten, 2017, NKS, 2017). Dieses erlaubt Kindern und Jugendlichen, Verletzungen ihrer Rechte, nachdem der innerstaatliche Instanzenzug ausgeschöpft ist, direkt vor dem Kinderrechtsausschuss geltend zu machen.

Die Schweiz hat nach der Ratifizierung der Konvention im Jahre 2000 den ersten Staatenbericht eingereicht. Wie bereits erwähnt, wäre danach gemäss den Vorgaben der Konvention (vgl. 2.1.3) vorgesehen, dass alle fünf Jahre ein weiterer Bericht folgt. Dieser Forderung kam die Schweiz jedoch nicht nach. Die darauffolgende Berichterstattung erfolgte erst im Jahre 2012. Der Bundesrat beschloss daher, den zweiten, dritten und vierten Bericht der Schweiz in einer konsolidierten Fassung einzureichen. Der Bericht beinhaltet nicht nur die Umsetzungsmassnahmen hinsichtlich der Kinderrechtskonvention sondern auch den ersten Bericht zur Umsetzung des Fakultativprotokolls betreffend den Verkauf von Kindern, den Kinderhandel und die Kinderpornographie. Von verschiedenen Seiten wurde kritisiert, dass die Schweiz den Bericht mit solch grosser Verzögerung eingereicht hatte (vgl. zweiter, dritter und vierter Bericht der Schweizerischen Regierung zur Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes, 2012, SKMR, 2015).

Schliesslich trat im Januar 2015 eine Delegation der Schweiz mit dem Kinderrechtsausschuss in Dialog. Daraufhin verfasste der Ausschuss im Februar 2015 die Abschliessenden Bemerkungen mit 108 Empfehlungen an die Schweiz. Die Empfehlungen enthalten Vorschläge zu Verbesserungsmöglichkeiten hinsichtlich der Rechte der Kinder in der Schweiz. Der nächste Bericht an den Ausschuss ist im Jahre 2020 fällig (vgl. SKMR, 2015).

Das Staatenberichtsverfahren als Ganzes stellt für einen föderalistischen Staat wie die Schweiz eine Herausforderung dar. Wie bereits einleitend erläutert, ist das zuständige Bundesamt (Bundesamt für Sozialversicherungen) darauf angewiesen, mit einer Vielzahl staatlicher Akteure die Umsetzung der Kinderrechtskonvention anzugehen (diverse andere Bundesstellen, die SODK mit ihrer fachtechnischen Konferenz der KKJP sowie weitere interkantonale Konferenzen, die 26 Kantone selbst, die Gemeinden sowie eine grosse Anzahl zivilgesellschaftlicher Akteure). Diese Komplexität, mit welcher die Schweiz im Staatenberichtsverfahren konfrontiert ist, wird im darauffolgenden Kapitel 2.2.4.1 deutlich sichtbar. Zudem wird verständlich, dass eine Kinderrechtspolitik nur als Kinder- und Jugendpolitik im weiteren Sinne verstanden werden kann.

#### 2.2.3. Koordination der Kinderrechtskonvention in der Schweiz

Der Ausschuss empfahl der Schweiz in seinen Schlussbemerkungen sowohl 2002 wie auch erneut 2015, eine Koordinationsstelle zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention zu schaffen.

Der Empfehlungstext des Ausschusses für die Rechte des Kindes in den Schlussbemerkungen zum zweiten, dritten und vierten Staatenbericht der Schweiz aus dem Jahre 2015 (S. 3f.) soll hier im Wortlaut wiedergegeben werden:

#### Koordination

- 12. "Der Ausschuss erkennt die Herausforderungen, die das föderalistische System des Vertragsstaates mit sich bringt, und ist besorgt darüber, dass das Fehlen einer übergeordneten Koordination zu wesentlichen kantonalen Unterschieden in der Umsetzung der Konvention führen könnte".
- 13. "Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, zur Umsetzung der Konvention und der umfassenden Kinderrechtspolitik und -strategie eine Koordinationsstelle einzusetzen. Diese soll sowohl über die nötigen Fähigkeiten und Befugnisse als auch über die personellen, technischen und finanziellen Ressourcen verfügen, um wirksam Aktivitäten im Bereich der Kinderrechte auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene zu koordinieren und dadurch landesweit dieselben Schutzgarantien zu erreichen.

## Ausserdem empfiehlt der Ausschuss, zivilgesellschaftliche Organisationen und Kinder einzuladen, an dieser Koordinationsstelle teilzuhaben".

Eine Koordinationsstelle steht aus Sicht des Kinderrechtsausschusses also in kausalem Zusammenhang mit der Garantie von Chancengerechtigkeit und gleicher Schutzrechte für alle in der Schweiz lebenden Kinder. Dies insofern, dass durch eine solche Stelle die Umsetzung der Kinderrechtskonvention und eine umfassende Kinderrechtspolitik und –strategie sichergestellt werden kann. Besonders augenfällig ist zudem die explizit erwähnte Teilhabe von Kindern an dieser Koordinationsstelle.

Gemäss BRB 18.2.1998 obliegt die Koordination der Umsetzung der KRK in der Schweiz (so z. B. die Folgearbeiten zu den Empfehlungen) sowie die fünfjährliche Berichterstattung dem BSV. Eine rechtliche Grundlage für die Koordinationsaufgaben auf Bundesebene wie auch für die aufgrund des föderalen Systems zwingende notwendige Zusammenarbeit mit den Kantonen bildet das Kinder- und Jugendförderungsgesetz (vgl. Kinder- und Jugendförderungsgesetz vom 30. September 2011, Art. 1 Bst. c, Art. 18 Abs. 1 und 2 sowie Art. 20). Das BSV ist zudem zuständig für die Vergabe von Fördergeldern (ein Beitrag von Fr. 200' 000.- pro Jahr). Der spezielle Kredit "Kinderrechte", welcher nach bestimmten Kriterien vergeben wird, wird für die Koordination der Umsetzung der KRK sowie deren konkrete Umsetzung Bekanntmachung eingesetzt. Bundesamt und Das Sozialversicherungen kann dabei entweder mittels Verfügung einzelne Projekte finanzieren oder mit Partnerorganisationen Leistungsvereinbarungen abschliessen (vgl. BSV, 2015).

Zum Stand der Umsetzung einer tragfähigen Koordination erfolgten verschiedenste Stellungnahmen. So ist beispielsweise das SKMR der Ansicht, dass sich die Situation seit 2002 nicht massgeblich verändert hat. Eine Ausnahme bildet aus Sicht des SKMR lediglich die Harmonisierung der Familienzulagen und die Einführung von Harmos im Bildungsbereich, wo eine gut funktionierende Koordination erkennbar sei. Ansonsten sei die Problematik die, dass "die den Kantonen zugestandenen Kompetenzen ein wirksames Bollwerk gegen jeden Koordinationswillen bilden" (SKMR, 2015). Weiter wird ausgeführt, dass der kantonal unterschiedliche Zugang zu Leistungen (z. B. für unbegleitete minderjährige Asylsuchende oder in Bezug auf die Inklusion von Kindern mit Behinderung) zu Ungleichbehandlungen führt, die an Diskriminierung grenzt. Aus

Sicht des SKMR erfüllt keine staatliche Institution die Koordinationsaufgabe umfassend. Das Bundesamt für Sozialversicherungen, welches für die Koordination der Umsetzung der KRK zuständig ist, tut dies nicht im nötigen Umfang. Und auch die eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ) nimmt keine umfassende Koordinationsaufgabe wahr (vgl. SKMR, 2015).

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz (2014) hält fest, dass zwar mit dem neuen Kinder- und Jugendförderungsgesetz für die horizontale Koordination kinder- und jugendpolitischer Aufgaben gesetzliche Grundlagen geschaffen wurden, welche jedoch die Empfehlungen des Ausschusses nach einem dauerhaften Koordinationsmechanismus nicht einlösen. Eine Lücke bestehe vor allem bezüglich einer verbindlichen vertikalen Koordination zwischen Bund und Kantonen. Zudem würden sich die Koordinationsbemühungen nur auf einzelne Aspekte der Kinder- und Jugendpolitik beschränken und nicht das ganze Themenspektrum der Kinderrechte umfassen.

Auch Jean Zermatten, ehemaliges Mitglied des Ausschusses für die Rechte des Kindes, erachtet die Aufstellung einer vertikalen sowie horizontalen Koordination als wesentlich. Ziel soll sein, durch die Schaffung einer zentralen Koordinationsstelle Ungleichheiten entgegen zu wirken, insbesondere im Hinblick auf minderjährige Flüchtlinge, Kinder mit Behinderung und Missbrauchsopfer (vgl. SODK, 2015).

#### 2.2.4. Erste Schritte in die richtige Richtung

Seit der Kinderrechtsausschuss seine Abschliessenden Bemerkungen 2015 an die Schweiz gerichtet hat, sind diverse Anstrengungen auf unterschiedlichen politischen Ebenen unternommen worden, um zentrale Empfehlungen des Ausschusses umzusetzen. Dies auch hinsichtlich der Koordinationsfrage und im Sinne einer Stärkung der Chancengerechtigkeit. In den folgenden Kapiteln werden die wichtigsten Bemühungen und Projekte kurz erläutert.

## 2.2.4.1. Regelung der Zuständigkeiten und Kontaktorgane zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention

Wie bereits erwähnt, koordiniert das BSV die Folgearbeiten zu den Empfehlungen des Kinderrechtsauschusses. Es hat dabei in Zusammenarbeit mit der SODK und dem Netzwerk Kinderrechte Schweiz eine umfassende Analyse der Zuständigkeiten und Kontaktorgane in Bezug auf die Empfehlungen des UN-Kinderrechtsauschusses an die Schweiz vom Februar 2015 vorgenommen. Die Zusammenstellung umfasst 79 der wichtigsten Empfehlungen, für deren Umsetzung jeweils die zuständigen Bundesämter, die interkantonalen Konferenzen sowie sämtliche zivilgesellschaftliche Akteure benannt werden. Die einzelnen Empfehlungen wurden zum Teil aufgrund ihrer Komplexität auseinandergenommen und noch einmal unterteilt. Die Publikation dieses Dokumentes erfolgte im November 2016. Thematisch werden die Empfehlungen in folgende Bereiche gegliedert: allgemeine Umsetzungsmassnahmen (z. В. umfassende Kinderrechtspolitik Koordination, und -strategie, Ressourcenverteilung und Datenerhebung), allgemeine Grundsätze (z. B. das Wohl des Kindes und Achtung der Meinung des Kindes), bürgerliche Rechte und Freiheiten (z. B. Geburtenregister und Recht auf Identität), Gewalt gegen Kinder (z.B. körperliche Züchtigung), familiäres Umfeld und Betreuung (z.B. Adoption und Kinder von inhaftierten Eltern), Behinderung, Gesundheit und Wohlfahrt (z. B. psychische Gesundheit), Bildung, Freizeit und kulturelle Aktivitäten, besondere Schutzmassnahmen (z. B. Asylsuchende Kinder und Kinder von sans-papiers) sowie Umsetzung und Berichterstattung (vgl. BSV, SODK, NKS, 2016).

Die Unterteilung der Empfehlungen macht bereits folgendes klar: die Themenvielfalt ist äusserst komplex und sehr umfassend. Bei der Umsetzung der Empfehlungen sind auf Bundesebene die Bundesämter, eidgenössische Kommissionen, Fachstellen und die Staatssekretariate sämtlicher sieben eidgenössischen Departemente involviert. Auf interkantonaler Ebene sind es diverse interkantonale Direktorenkonferenzen sowie einige fachtechnische Konferenzen. Und schliesslich wirkt eine grosse Bandbreite zivilgesellschaftlicher Partner mit. Die untenstehende Graphik verdeutlicht auf einen Blick die Komplexität der Zuständigkeiten und die Bandbreite der involvierten Akteure bei der Umsetzung der Empfehlungen des Kinderrechtsauschusses (das Originaldokument umfasst im Gegenzug 37 Seiten). Sie bildet ab, wie oft einer der oben erwähnten Beteiligten zuständig für die Umsetzung einer Empfehlung bzw. den Teilbereich einer Empfehlung ist. Die Anzahl Nennungen wurden besagter Zusammenstellung, welche als Gesamtdokument auf der Seite des BSV, Fachbereich Kinderrechte eingesehen werden kann, entnommen (vgl. BSV, 2017).

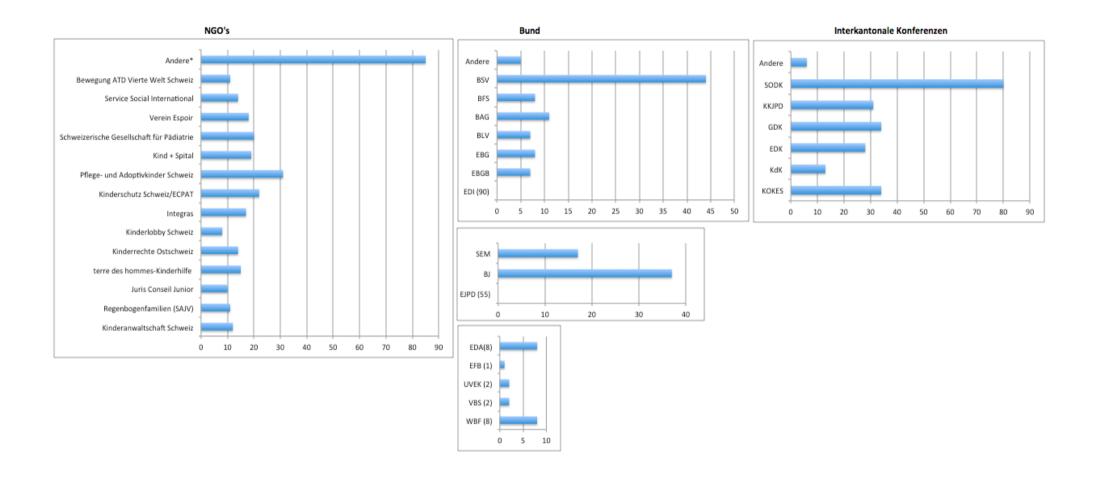


Abbildung 6: Zuständigkeiten und Kontaktorgane Follow-up Schweiz, eigene Darstellung.

<sup>\*</sup>Andere, Anzahl Nennungen in Klammern: CRUS (1), EKR (1), EKRJ (1), SKOS (1), SKP (1), SUK (1), SHK (1), UNICEF (1), Ausserparteiliche Kommissionen (2), Kinder und Jugendliche (2), membre coalition Droits sans frontières (2), NGO-Plattform Menschenrechte (2), Nationalfonds SNF (2), OPTIMUS III (2), Schulen (1), SKMR (2), ADEM (3), MADEP-ACE (3), Save the children (3), Stiftung Kinderdorf Pestalozzi (4), Institut International des Droits de l'Enfant (5), Netzwerk Kinderrechte Schweiz (5), Avenir Social (6), Savoir social (6), IBFAN-GIFA (7), VKS (5), vpod (7), SZH (8).

#### 2.2.4.2. Bestrebungen der SODK

Ein wichtiger Meilenstein waren die Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik in den Kantonen, welche am 19. Mai 2016 von der SODK Plenarversammlung verabschiedet wurden. Diese verfolgen das Ziel, den Kantonen Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Kinder- und Jugendpolitik aufzuzeigen. Weiterentwicklung der kantonalen Kinderund Jugendpolitiken vorangetrieben, Vergleichbarkeit und Transparenz der kantonalen Systeme gefördert und gemeinsame Begriffe und Mindeststandards definiert werden um somit die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz möglichst optimal und chancengerecht zu gestalten. Für die vorliegende Arbeit ist vor allem der Passus zur interkantonalen Koordination von zentraler Bedeutung. In diesem wird festgehalten, dass es Zweck der Empfehlungen ist, "einen Beitrag zur Förderung einer gewissen interkantonalen Koordination beziehungsweise Harmonisierung zu leisten" (SODK, 2016), was nicht zuletzt vom Kinderrechtsauschuss der Vereinten Nationen empfohlen wurde. Hier wird explizit auf die Schlussbemerkungen zum zweiten, dritten und vierten Staatenbericht und die Empfehlung Nr. 13 hingewiesen (vgl. SODK, 2016).

Als konkrete Ziele für jede kantonale Kinder- und Jugendpolitik werden die Förderung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen, das Recht auf Partizipation, Schutz- und Präventionsmassanahmen für Kinder und Jugendliche, die Berücksichtigung des übergeordneten Kindesinteresses bei allen Massnahmen, die Kinder betreffen sowie die Garantie von Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung empfohlen. Hier wird gut ersichtlich, dass sich die Empfehlungen der SODK stark an der Kinderrechtskonvention orientieren (vgl. SODK, 2016).

Die SODK Plenarversammlung hat zudem am 21. Mai 2015 Leitsätze für die Kinderund Jugendpolitik verabschiedet, welche Ziele in diesem Bereich festlegen. In diesen
wird festgehalten, dass sich die SODK "aktiv für eine kohärente und koordinierte
Kinder- und Jugendpolitik in den Kantonen einsetzt, die den unterschiedlichen
regionalen Realitäten Rechnung trägt" (SODK, 2015). Übergeordnetes Ziel ist es,
Chancengerechtigkeit für Kinder und Jugendliche zu erlangen. Unter diesem Punkt
wird auch explizit festgehalten, dass die SODK und somit die Sozialdirektorinnen und
Sozialdirektoren der Schweiz die Empfehlungen des Ausschusses für die Rechte des
Kindes aktiv befolgen und für die Kantone bezüglich Umsetzung der
Kinderrechtskonvention Prioritäten setzen. Weitere Leitsätze fordern die harmonische

Entwicklung von Kindern und Jugendlichen im Sinne einer Stärkung der Kinder- und Jugendförderung und der Kinder- und Jugendpartizipation auf kantonaler Ebene und fokussieren auf einen zweckmässigen Kinder- und Jugendschutz (vgl. SODK, 2015).

Die SODK Plenarversammlung 2016 hat sich dem Thema Kinderrechte explizit angenommen und klare Position bezogen. Sie ist der Ansicht, dass die Anwendung der Kinderrechte vorangetrieben werden muss und hinsichtlich Sensibilisierung- sowie Informationsarbeit Verbesserungen vorzunehmen sind. Im Hinblick auf eine nationale Strategie äussert sie sich dennoch skeptisch, beschliesst aber eine aktive Rolle in der Anwendung der Kinderrechte einzunehmen. Das heisst, bestehende Programme sind zu identifizieren und zu koordinieren, die Rollen von Bund, Kantonen, Gemeinden und zivilgesellschaftlichen Akteuren klar zu definieren und beim Follow-up der Kinderrechtskonvention sollen gemeinsame Prioritäten festgelegt werden. Dem Erfahrungsaustausch ist ein zentraler Stellenwert beizumessen. Zudem sollen in Zusammenarbeit mit dem Bund Instrumente für die Umsetzung der Empfehlungen des Kinderrechtsausschusses, die Evaluation und die Anwendung der Kinderrechte in den Kantonen erarbeitet werden (SODK, 2017, persönliche Kommunikation am 7.9.2017).

Weiter hat der Fachbereich Kinder und Jugend der SODK seit dem Jahre 2015 ein Monitoring zur Situation der Umsetzung der Kinderrechte in den Kantonen eingeführt. Dieses umfasst zum einen eine Analyse der Verankerung der Kinderrechte in der Verwaltung. Zum anderen wird nachgefragt, ob die Kantone für das Thema Kinderrechte über eine eigene Stelle verfügen, falls ja, wo diese angesiedelt ist und welche Ressourcen (personell und finanziell) dafür bereitstehen. Es zeichnet sich aktuell ein heterogenes Bild zur Situation in den Kantonen ab. Einige wenige Kantone beziehen sich in ihrer Gesetzgebung auf die Kinderrechtskonvention, andere verfügen zwar über umfassende Gesetze zur Kinder- und Jugendpolitik, jedoch ohne direkten Bezug zur Kinderrechtskonvention. Ein Grossteil der Kantone kennt keine explizite Verankerung des Themas Kinderrechte in der Verwaltung. Praktisch alle Kantone verfügen weder über spezifische Stellenprozente für den Bereich Kinderrechte noch über zusätzliche Ressourcen. Dennoch zeichnen sich in gewissen Kantonen Bestrebungen ab, den Kinderrechten mehr Beachtung zu schenken und sie stärker in der Verwaltung zu verankern. Zudem setzen sich einige Kantone

regelmässig mit dem Thema Kinderrechte auseinander und es finden entsprechende Sensibilisierungsbemühungen statt. Augenfällig ist, dass sich die Kantone der französischsprachigen Schweiz in der Regel intensiver mit den Kinderrechten auseinandersetzen als die deutschschweizer Kantone (vgl. SODK, 2016).

An ihren Jahresversammlungen hat die KKJP (die fusionierte Konferenz der ehemaligen KKJF und KKJS) jeweils das Thema Kinderrechte aufgenommen, beispielsweise in Form von Fachreferaten oder im Sinne einer Priorisierung der Empfehlungen im Jahre 2016. Das neue Reglement der KKJP hält als Zweck zudem fest, dass sie sich für die Umsetzung der Kinderrechte, für die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik sowie für die Koordination unter den Kantonen einsetzt. Die Kinderrechte finden also einen zentralen Stellenwert im neuen Reglement.

Die SODK hat zusätzlich weitere Massnahmen und Projekte im Kinderrechtsbereich geplant. Die Kantonsregierungen sollen in einem offiziellen Schreiben in Bezug auf die Kinderrechte sensibilisiert werden und die SODK wird die Anlässe zum 30-jährigen Bestehen der Kinderrechtskonvention in der Schweiz im Jahre 2019 koordinieren. Des Weiteren ist – in Zusammenarbeit mit anderen zentralen Akteuren – die Erarbeitung eines Leitfadens geplant. Dieser soll die Kantone bei der Umsetzung der Kinderrechte unterstützen (SODK, 2017, persönliche Kommunikation am 7.9.2017).

## 2.2.4.3. Die Informationsplattform Kinder- und Jugendpolitik www. kinderjugendpolitik.ch

Die Informationsplattform www.kinderjugendpolitik.ch entstand im Rahmen des Kinder- und Jugendförderungsgesetzes. Sie hat zum Ziel, den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden und weiteren Akteuren der Kinder- und Jugendpolitik zu fördern und einen Überblick über Gesetzgebungen, Massnahmen, Leistungen und Projekte der schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik zu gewähren. Die Bestandsaufnahme bezieht dabei Bund, Kantone, die interkantonale Ebene, ausgewählte Städte und Gemeinden sowie private und internationale Organisationen mit ein. Informationen werden durch die Plattform leicht zugänglich und gewähren einen umfassenden und regelmässig aktualisierten Überblick über die Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz. Die Plattform entstand in Zusammenarbeit des BSV, der SODK sowie der kantonalen Ansprechstellen für Kinder-

und Jugendpolitik. Sie soll künftig auch als Grundlage für das nächste Staatenberichtsverfahren dienen, da sie umfangreiche Daten im Bereich Kinder- und Jugendpolitik enthält (vgl. Bundesamt für Sozialversicherungen, 2017).

Der theoretische Block der Arbeit, welcher in interdisziplinärer Weise soziologische und juristische Ansätze verknüpft sowie Informationen aus der Praxis miteinbezieht, ist nun abgeschlossen. In den nun folgenden Kapiteln werden die Fragestellung der Arbeit sowie das methodische Vorgehen zur Erhebung und Auswertung der Daten erläutert. Daran anschliessend folgen Analyse und Diskussion der Ergebnisse.

# 3. FRAGESTELLUNG

Die Fragestellung der vorliegenden Arbeit ergibt sich aus Paragraph 13 der Schlussbemerkungen zum zweiten, dritten und vierten Staatenbericht an die Schweiz. Entsprechend richtet sie ihren Fokus auf die Etablierung einer tragfähigen Koordination und befasst sich mit der nachfolgenden Hauptfrage:

Wie kann die Koordination der Umsetzung der Kinderrechtskonvention, unter Berücksichtigung der föderalistischen Struktur der Schweiz sowie in Beachtung der bereits bestehenden, zuständigen Stellen, auf den unterschiedlichen politischen Ebenen am besten gewährleistet werden?

Die nachfolgenden Unterfragen, welche mit den Expertinnen detailliert diskutiert wurden, dienten dazu, bereits bestehende Strukturen näher zu betrachten, zu analysieren und mögliche Lösungsansätze für eine tragfähige Koordinationsstruktur herauszuarbeiten. Das detaillierte Frageraster, welches für die Befragung verwendet wurde, findet sich im Anhang (vgl. Kapitel 10).

1. Welche koordinative Verankerung (horizontal und vertikal) findet sich aktuell auf welchen politischen Ebenen? Welche Rolle nehmen die entsprechenden Ebenen ein? Wie wird das Funktionieren der Koordination bewertet?

- 2. Welche Faktoren sind für eine erfolgreiche Koordination von zentraler Bedeutung (z. B. geregelte Zuständigkeiten und Ansprechpersonen, genügend personelle sowie finanzielle Ressourcen)? Besteht Handlungsbedarf für eine Verbesserung der Koordination?
- 3. Braucht es, wie in Empfehlung 13 der Schlussbemerkungen von 2015 des Kinderrechtsauschusses an die Schweiz festgehalten, die zusätzliche Schaffung einer übergeordneten Koordinationsstelle? Welchen Mehrwert würde eine solche bringen? Welches sind die Vor- und Nachteile einer solchen Koordinationsstelle? Wie könnte der vom Kinderrechtsausschuss geforderte Einbezug von Kindern und Jugendlichen an der Koordinationsstelle aussehen?
- 4. In welchem Zusammenhang steht die klare Regelung der Koordinationsfrage mit weiteren Empfehlungen des Kinderrechtsausschusses an die Schweiz? Welchen Mehrwert könnte eine Koordinationsstelle für alle UN-Menschenrechtsverträge bringen?
- 5. Welche Rolle spielt die Politik bei der Frage der Koordination? Welche Vorund Nachteile bringt das föderalistische System mit sich?

# 4. METHODISCHES VORGEHEN

Wie bereits erwähnt, wurde nebst der Analyse von Fachliteratur sowie sonstigen, relevanten Dokumenten, eine qualitative Untersuchung in Form von Experteninterviews mit ausgewählten Schlüsselpersonen durchgeführt. Aufgrund der Fragestellung eignete sich für die Datenerhebung das problemzentrierte Leitfadeninterview. Die Interviews wurden nachfolgend transkribiert. Zur Auswertung wurde die inhaltliche Strukturierung nach Mayring beigezogen. In den folgenden Kapiteln wird das methodische Vorgehen kurz umrissen.

### 4.1. Datenerhebungsmethode: problemzentrierte Interviews mit Expertinnen

Das problemzentrierte Interview (vgl. Witzel, 1982, 1985) arbeitet - im Gegensatz zum offenen, narrativen Interview - mit Hilfe eines Leitfadens. Problemzentrierung meint, dass sich die Befragung nach einer bestimmten Problemstellung ausrichtet. Bei der vorliegenden Arbeit ist dies demzufolge die Frage der Umsetzung der Koordination der Kinderrechtskonvention. Die Problemstellung wird vorgängig analysiert und dementsprechend stellt das problemzentrierte Interview ein theoriegeleitetes Verfahren dar. Hierfür wurden relevante Dokumente und Strategiepapiere wie z. B. die Empfehlungen des Kinderrechtsausschusses an die Schweiz 2015 sowie Unterlagen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz, des SKMR, des Bundes und der SODK studiert.

Das problemzentrierte Interview orientiert sich an drei zentralen Prinzipien, welche ihrerseits die Grundlagen qualitativen Denkens wiederspiegeln: der oben erwähnten Problemzentrierung, der Gegenstands- sowie der Prozessorientierung. Gegenstandsorientierung bedeutet, dass jeweils ein individueller Leitfaden gemäss Thematik und Übernahme Gegenstand erarbeitet wird, was die vorgefertigter Erhebungsinstrumente ausschliesst. Unter Prozessorientierung ist zu verstehen, dass dem gesamtem Erhebungsprozess ein hoher Stellenwert beizumessen ist, indem sich Zusammenhänge und Beschaffenheit zwischen theoretischen Annahmen und erhobenen Daten "in ständigem reflexiven Bezug auf die dabei verwendeten Methoden herausschälen" (Witzel, 1982, 72).

Bei praktischen Umsetzung dient der Leitfaden einer strukturierten Gesprächsführung, lässt aber dennoch Raum für einen ungezwungenen Gesprächsverlauf, welcher auch Ergänzungen und zusätzliche Informationen ermöglicht (Witzel, 1982, 1985). Das problemzentrierte Interview ist jedoch nicht nur, bereits erwähnt, ein theoriegeleitetes Verfahren, es theoriegenerierendes Verfahren. Witzel (2000) formuliert dies so, dass das problemzentrierte Interview "den vermeintlichen Gegensatz Theoriegeleitetheit und Offenheit dadurch aufzuheben versucht, dass der Anwender seinen Erkenntnisgewinn als induktiv<sup>1</sup>-deduktives<sup>2</sup> Wechselspiel organisiert" (Witzel, 2000). Er meint damit, dass sich hier induktive und deduktive Verfahren nicht ausschliessen sondern vielmehr ergänzen: einerseits wird das Frageraster anhand von theoretischem Wissen erarbeitet, aus den Experteninterviews kann andererseits neues theoretisches Wissen generiert werden.

Für die Interviewdurchführung selbst ist das Prinzip der Offenheit, nach welchem auf die Vorgabe von Antwortmöglichkeiten verzichtet wird, von zentraler Bedeutung. Das heisst, dass die Befragten beispielswiese unklare Fragen rücküberprüfen sowie während des Interviews eigene kognitive Strukturen entwickeln können (Witzel 1982).

Die Leitfadenfragen selbst richten sich nach den Themenaspekten der Haupt- sowie Unterfragen (siehe Kapitel 3) und wurden, wie bereits erwähnt, auf der Basis des vorgängig erarbeiteten Wissens erstellt. Nebst den bestehenden Fragen ist es jederzeit möglich, spontane ad-hoc Fragen einzuwerfen, welche nicht im Leitfaden enthalten sind, wenn diese für die Thematik und den Erhalt des Gesprächsverlaufs von Relevanz sind (vgl. Witzel, 1985). Der gesamte Interviewleitfaden inkl. Einführungstext kann im Anhang (vgl. Kapitel 10) eingesehen werden.

Befragt wurden drei Expertinnen aus unterschiedlichen Institutionen: dem BSV, der SODK und dem NKS. Als Experte oder Expertin wird dabei nach Meuser und Nagel (2005) definiert "wer in irgendeiner Weise Verantwortung trägt für den Entwurf, die

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Ein induktives Verfahren geht vom Einzelfall aus und schliesst daraus auf die Gesamtheit. Es ist daher ein hypothesengenerierendes Verfahren (vgl. Mayring, 2002).

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Ein deduktives Verfahren geht von einer Hypothese aus, die überprüft werden soll. Es wird in Umkehrung zum induktiven Verfahren vom Allgemeinen auf den Einzelfall geschlossen (vgl. Mayring, 2002).

Implementierung oder die Kontrolle einer Problemlösung, und wer über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse verfügt (Meuser und Nagel, 2005, 73). Diese Kriterien erfüllen die befragten Expertinnen vollumfänglich.

### 4.2. Aufbereitung und Auswertung der Daten

Nach der Aufzeichnung der Interviews muss die gesprochene Sprache in eine schriftliche Form gebracht werden. Diese Verschriftlichung wird als Transkription bezeichnet. Eine Transkription kann mit unterschiedlicher Genauigkeit erfolgen. Gemäss Mayring (2002) ist die Produktion ausführlicher und umfassender Transkripte zwar aufwändig, aber für eine exakte Auswertung und Interpretation der Daten unabdingbar. Demzufolge wurde auf eine wörtliche Abschrift der Aufnahmen Wert gelegt. Die Übersetzung ins Schriftdeutsche (die Interviews wurden auf Schweizerdeutsch und auf Französisch durchgeführt) ist dabei die geläufigste Methode. Die gesamten Interviews sind aufgrund ihres grossen Umfangs in einem separaten Anhang einsehbar. Weiter ist zu erwähnen, dass sich diese Vorgehensweise gerade dann eignet, wenn bei einer Forschungsarbeit die inhaltlich-thematische Ebene der Gespräche im Vordergrund steht, was bei dieser Arbeit der Fall war (vgl. Mayring 2002).

Als Auswertungsverfahren wurde die inhaltliche Strukturierung nach Mayring (2002) gewählt. Ziel dieses Vorgehens ist es, bestimmte Themen, Aspekte und Inhalte aus dem Material herauszufiltern und in zusammenfassender Weise wiederzugeben. Hierzu wurden die einzelnen Fragen zusammengefasst und thematisch gebündelt. Im folgenden Kapitel – Analyse und Diskussion der Ergebnisse – finden sich die einzelnen Themenblöcke als Unterkapitel. Dort werden die Aussagen dargestellt und diskutiert.

# 5. ANALYSE UND DISKUSSION DER ERGEBNISSE

Kapitel 6.1 erläutert die generellen Aufgaben und Aufträge der Stellen, welche die befragten Expertinnen innehaben. In Kapitel 6.2. folgt eine Analyse der Verankerung der Koordination in horizontaler wie auch vertikaler Hinsicht. Zudem wird der Frage nachgegangen, wie gut die bestehende Koordination funktioniert und ob es gegebenenfalls Handlungsbedarf gibt. Die darauffolgenden Kapitel sind der Frage der übergeordneten Koordination gewidmet. Es geht dabei um eine Einschätzung der Expertinnen zur Empfehlung des Kinderrechtsauschusses, eine übergreifende Koordinationsstelle für die Umsetzung der Kinderrechtskonvention einzusetzen. Weiter geht es um die Koordinationsfrage im Zusammenhang mit weiteren Empfehlungen des Kinderrechtsausschusses sowie die Rolle der Politik und der Einfluss des Föderalismus. Am Ende jedes Kapitels folgt eine kurze Zusammenfassung und generelle Synthese.

# 5.1. Zentraler Auftrag, Kernaufgaben, Rolle und Funktion der befragten Stellen

# 5.1.1. Bundesamt für Sozialversicherungen, Themenbereich Kinderrechte

Das Bundesamt für Sozialversicherungen ist zum einen zuständig für die Koordination der Umsetzung der Kinderrechtskonvention, zum anderen wurde ihm die Aufgabe zugeteilt, das Staatenberichtsverfahren zu koordinieren. Ein dritter Auftrag besteht darin, die Umsetzung derjenigen Empfehlungen zu koordinieren, die inhaltlich und thematisch in den Kompetenzbereich des BSV fallen (z. B. strategische Planung, Datenerhebungsverfahren und sonstige operative Bereiche).

1998 wurde durch einen Bundesratsbeschluss entschieden, den Fachbereich Kinderrechte beim Eidgenössischen Departement des Innern anzusiedeln. Ursprünglich enthielt die Stelle 100 Stellenprozente und war beim Departement des Äusseren angesiedelt. Heute umfasst die Stelle jedoch nur noch 60 Stellenprozente. Die übrigen Stellenprozente wurden in einen Sachkredit transformiert, welcher der Sensibilisierung in Bezug auf die Kinderrechtskonvention dient. Die Verlagerung der Stelle ins Bundesamt für Sozialversicherungen war insofern sinnvoll, als dass das Staatenberichtsverfahren mit der damit verbundenen Datengewinnung, wie auch

die Umsetzung der Kinderrechtskonvention im Allgemeinen, eine innenpolitische Angelegenheit darstellt und daher im Departement des Innern eine sinnvollere Verankerung findet.

Der Bundesratsbeschluss (er liegt auf Französisch vor), der die Frage der Koordination expliziert, hält wörtlich fest, dass die Koordinationsaufgabe "au niveau national" zu erfolgen hat. Gemäss der befragten Expertin fanden umfassende interne Diskussionen statt, was genau unter dem Terminus "niveau- national" zu verstehen ist. Es stellte sich die Frage, ob dem Bund die Aufgabe obliegt, die Koordination innerhalb des gesamten föderalistischen Systems zu übernehmen oder ob die politischen Ebenen getrennt betrachtet werden müssen. Schliesslich wurde festgelegt, dass die Zuständigkeitsebenen zu trennen sind, der Bund jedoch die Koordinationshoheit innehat. Die generelle Zuständigkeit auf Bundesstufe wurde 1998 geregelt. Eine umfassende Regelung der Zuständigkeiten auf Ebene Bund, interkantonal sowie in Bezug auf die zivilgesellschaftlichen Partner erfolgte jedoch erst Ende 2016 (vgl. dazu Kapitel 2.2.4.1 / Anm.: das Interview wurde vor der Publikation dieses Dokuments durchgeführt). Die Expertin weist darauf hin, dass bei der Festlegung der Zuständigkeiten jeweils diejenigen Departemente, Konferenzen, Ämter, Stellen oder Fachbereiche aufgeführt wurden, die sich selbst dafür als zuständig erachteten. Überraschenderweise sei dies ohne Schwierigkeiten von statten gegangen und für jede Empfehlung fand sich jemand, der sich als zuständig erklärte.

Wie bereits erwähnt, muss der Themenbereich Kinderrechte des Bundes mit einem Teilzeitpensum auskommen. Nebst den oben aufgeführten Aufgaben ist die befragte Expertin zuständig für die Koordinationsgruppe Kinder- und Jugendpolitik des Bundes³ sowie die Koordination der elektronischen Informationsplattform www.kinderjugendpolitik.ch zur Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz (vgl. Kapitel 2.2.4.3). Aufgrund der knappen Ressourcen wird der Kredit Kinderrechte, welcher für die Sensibilisierung und Bekanntmachung der Kinderrechte zur Verfügung steht, von einer anderen Person im Bundesamt für Sozialversicherungen verwaltet. Die befragte Expertin ist durch die thematische Breite der Kinderrechtskonvention stark

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Die Koordinationsgruppe, welche die Umsetzung der Kinderrechtskonvention auf Ebene Bund koordiniert, wurde basierend auf dem Kinder- und Jugendförderungsgesetz eingesetzt.

ausgelastet. Sie erwähnt beispielsweise, dass sie z. B. im Beirat zum Thema Zwangsheirat ist oder auch konsultiert wird bezüglich Richtlinien zu intersexuellen Kindern. Inhaltlich sind diese Themen zwar bei anderen Bundesämtern angegliedert, dennoch tangieren sie den Fachbereich Kinderrechte.

Die befragte Expertin erläutert zudem, dass eine Arbeitsgruppe Kinderrechtskonvention in der Bundesverwaltung eingesetzt wurde. Diese priorisiert ausgewählten Empfehlungen und erarbeitet daraus ein Massnahmenpaket, welches dem Bundesrat zur Verabschiedung vorgelegt wird. Der Bundesratsentscheid ist auf Frühjahr 2019 geplant.

## 5.1.2. Netzwerk Kinderrechte Schweiz

Der Gründungszweck des Netzwerks Kinderrechte Schweiz (nachfolgend Netzwerk) war, die Rolle des zivilgesellschaftlichen Akteurs im Staatenberichtsverfahren zu übernehmen. Das Netzwerk ist ein gemeinnütziger Verein, welchem schweizerische NGOs angehören. Diese leisten konkrete Beiträge zur Umsetzung und Anerkennung der Kinderrechtskonvention. Zur Hauptaufgabe des Netzwerks gehört dabei die Berichterstattung an den Kinderrechtsausschuss. Nebst dem Erstellen des sogenannten Schatten- oder NGO-Berichts vertritt jeweils auch eine Delegation aus zivilgesellschaftlichen Akteuren den Bericht vor dem Kinderrechtsausschuss.

Das Netzwerk unterhält zur Erfüllung seines Zwecks ein Monitoring. Dieses beinhaltet das Zusammenstellen und Sammeln von Zeitungsartikeln zu kinderrechtsrelevanten Themen, Gerichtsurteile in Bezug auf Kinderrechte sowie ein politisches Monitoring. Bei Letzterem werden Geschäfte, Vorstösse oder aber parlamentarische Initiativen analysiert. Neu kommt der Versuch hinzu, Informationen der Mitglieder nicht erst kurz vor dem Staatenberichtsverfahren zu sammeln, sondern ein fortlaufendes, periodisches Monitoring zu relevanten Entwicklungen zu etablieren. Darüber hinaus betreibt das Netzwerk eine Sessionsvor- und Rückschau, wobei die in der Session behandelten Themen kinderrechtlich eingeordnet werden.

Weitere zentrale Aufgaben sind Kommunikation, Koordination und Sensibilisierung. Dabei geht es vor allem auch darum zu kommunizieren, wie der aktuelle Umsetzungsstand der Kinderrechtskonvention in der Schweiz ist. So werden z. B.

hinsichtlich der Sensibilisierung den Mitgliedern die Empfehlungen des Kinderrechtsauschusses nähergebracht. Ein Grossteil der Kommunikation erfolgt zwischen dem Netzwerk und seinen Mitgliedern, dem Bund, den Kantonen sowie auch dem Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte und diversen Fachhochschulen (Fachhochschule Nordwestschweiz, Basel und Luzern). Die Koordination und ihre Funktionsweise werden in den folgenden Kapiteln näher erläutert.

Des Weiteren ist das Netzwerk für das follow-up der Empfehlungen auf zivilgesellschaftlicher Ebene verantwortlich. So waren sie Partner für die Klärung der Zuständigkeiten und Kontaktorgane der Empfehlungen des Kinderrechtsausschusses (vgl. 2.2.4.1). Die Mitglieder des Netzwerks konnten selber bestimmen, für welche Empfehlungen sie sich verantwortlich zeichnen. Die Rolle des Netzwerks ist dabei nicht die einer Kontrollinstanz, sondern diejenige eines Dialogpartners. Sensibilisierung und ein konstruktiver Dialog sind weitaus erfolgsversprechender als kontrollierendes, überwachendes und forcierendes Verhalten, wie die Expertin erläutert.

Und schliesslich beteiligt sich das Netzwerk auch an Vernehmlassungen, welche den strukturellen Bereich der Kinderrechtskonvention betreffen. So zum Beispiel bei den Fakultativprotokollen oder anderen übergeordneten Themen. Betrifft die Vernehmlassung jedoch ein Kernthema einer Mitgliederorganisation und nimmt diese bereits daran teil, dann verzichtet das Netzwerk auf eine Stellungnahme. Die Expertin erwähnt, dass es auch schon Anhörungen gab, dies jedoch zu einer Zeit, als sie selbst noch nicht für das Netzwerk tätig war.

# 5.1.3. SODK, Fachbereich Kinder und Jugend

Die SODK, Fachbereich Kinder und Jugend, kennt drei zentrale Aufträge in Bezug auf die Umsetzung der Kinderrechtskonvention. Ein erster Auftrag besteht darin, die Konvention in den Kantonen bekannt zu machen, dies sowohl auf politischer Ebene wie auch bei Fachpersonen, sonstigen Experten sowie den interkantonalen Konferenzen. Es handelt sich demzufolge um Sensibilisierungsarbeit, bei welcher es darum geht, nicht nur die Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen für die Thematik zu gewinnen, sondern sämtliche Regierungsräte, da die Kinderrechte ein Querschnittsthema darstellen. Eine weitere zentrale Aufgabe ist die Analyse der

Empfehlungen des Kinderrechtsausschusses sowie die Verteilung der daraus entstehenden Folgearbeiten (Follow-up) zwischen den Behörden und den verschiedenen interkantonalen Konferenzen. Dies beinhaltet auch die Klärung der Zuständigkeiten, welche eine sehr umfassende Aufgabe darstellt (vgl. Kapitel 2.2.4.1). Die SODK, Fachbereich Kinder und Jugend hat zudem einen koordinativen Auftrag. Dieser wird in den folgenden Kapiteln erläutert.

Weiter hat der Fachbereich Kinder und Jugend den Auftrag gefasst, einen Aktionsplan zur Umsetzung der Empfehlungen des Kinderrechtsauschusses auszuarbeiten. Dieser Auftrag geht auf einen Beschluss des Vorstands der SODK im November 2015 zurück. Darin wird festgehalten, dass das Generalsekretariat der SODK, in Zusammenarbeit mit der KKJP dafür zuständig ist, im Sinne der Umsetzung der Kinderrechtskonvention einen Aktionsplan auszuarbeiten, damit die Empfehlungen des Kinderrechtsauschusses entsprechend umgesetzt werden können.

Die Umsetzung der Kinderrechtskonvention ist nicht Kernaufgabe des Fachbereichs Kinder und Jugend. Für diese Aufgabe stehen im Jahresdurchschnitt geschätzt lediglich 10 Stellenprozente zur Verfügung. Zeitweise arbeitet die Fachbereichsleitung bis zu 50 Prozent im Bereich Kinderrechte je nachdem, welche Aufgaben gerade anfallen. Dies bei einem Gesamtpensum von 70 Stellenprozenten für den gesamten Fachbereich. Die Expertin wirft daher ein, dass es künftig Sinn machen würde, den Themenbereich der Kinderrechte im Pflichtenheft der Zuständigen für Kinder- und Jugendfragen der SODK zu verankern und dem Thema Kinderrechte einen höheren Stellenwert einzuräumen. Zudem merkt sie an, dass sich seit der Anhörung vor dem Kinderrechtsausschuss im Jahre 2015 die Dinge etwas verlagert haben und das Thema Kinderrechte an Wichtigkeit gewonnen hat.

# 5.1.4. Zusammenfassung

Es zeigt sich, dass in Bezug auf den gesamten Prozess des Staatenberichtverfahrens (vgl. 2.1.3) die Zuständigkeiten geregelt sind. Diese sind auf Ebene Bund und Kantone sowie bei den zivilgesellschaftlichen Akteuren verankert. Sowohl die Koordination des Erstellens des Staatenberichts, die Analyse der Empfehlungen wie auch der Follow-up- Prozess werden von den befragten Expertinnen als Aufgaben genannt. Zudem

besteht auf allen Stufen ein koordinativer Auftrag. Dieser wird in den folgenden Kapiteln noch eingehender erläutert.

Die SODK wie auch das Netzwerk Kinderrechte nehmen zudem Aufgaben im Bereich der Sensibilisierung in Bezug auf die Kinderrechtskonvention wahr. Das Netzwerk sensibilisiert seine Mitglieder, die SODK, die Fachpersonen in den Kantonen, die Kantonsregierungen sowie die interkantonalen Konferenzen. Das Netzwerk nimmt des Weiteren die bedeutsame Rolle des zivilgesellschaftlichen Monitoring-Organs ein.

Alle drei befragten Expertinnen nennen zudem konkrete Projekte, die im Hinblick auf die Umsetzung der Kinderrechtskonvention realisiert werden. Das BSV erarbeitet ein Massnahmenpaket auf der Basis ausgewählter Empfehlungen zuhanden des Bundesrates. Die SODK ist an der Ausarbeitung eines konkreten Aktionsplans, wobei erste Massnahmen mittlerweile bereits in Angriff genommen worden sind (vgl. Kapitel 2.2.4.2). Ausserdem will das Netzwerk ein fortlaufendes Monitoring seiner Mitglieder einführen.

Insgesamt lässt sich sagen, dass die Verpflichtungen, welche durch die Ratifizierung der Konvention in Kraft treten (vgl. Kapitel 2.1.3), auf Stufe Bund, interkantonal sowie in zivilgesellschaftlicher Hinsicht geregelt sind. Eine Analyse der tatsächlichen Umsetzung und möglicher Schwachstellen erfolgt in den nachfolgenden Kapiteln.

# 5.2. Horizontale und vertikale Koordination und Funktionsweise der Koordination

## 5.2.1. Bundesamt für Sozialversicherungen, Themenbereich Kinderrechte

Auf horizontaler Ebene, das heisst also mit den übrigen Bundesstellen, erfolgt die Koordination durch die bereits erwähnte Koordinationsgruppe Kinder- und Jugendpolitik sowie durch die Arbeitsgruppe Kinderrechte, die im Rahmen der Erarbeitung des Massnahmenpakets Kinderrechte eingesetzt wurde.

Weiter besteht auf vertikaler Ebene eine enge Partnerschaft und eine sehr gut funktionierende Zusammenarbeit mit dem Netzwerk Kinderrechte<sup>4</sup>, mit welchem

\_

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Das Netzwerk Kinderrechte wird zu 50 % mit Bundesgeldern finanziert.

auch eine Leistungsvereinbarung besteht. Das Netzwerk bündelt seinerseits sämtliche NGO's im Bereich Kinderrechte, somit ist hier die vertikale Koordination mit den zivilgesellschaftlichen Partnern sichergestellt.

Eine weitere enge Zusammenarbeit auf vertikaler Ebene besteht mit der SODK, Fachbereich Kinder und Jugend. Was die Ebene Kantone anbelangt, so besteht mit der SODK die intensivste Zusammenarbeit und der Fachbereich Kinder und Jugend der SODK wird als kantonales Äquivalent zum Themenbereich Kinderrechte auf Bundesebene gesehen. Die durch das Kinder- und Jugendförderungsgesetz etablierten kantonalen Ansprechstellen für Kinderund Jugenddachorganisationen sowie sonstige Jugendorganisationen sind zudem weitere, bereits gut etablierte Kanäle der vertikalen Koordination. Jedoch attestiert die befragte Expertin auch, dass schliesslich die Kantone aufgrund des Föderalismus unabhängig agieren. Hierbei erwähnt Sie die parlamentarische Initiative Amherd aus dem Jahre 2007, Nr. 07.402. Diese verlangte eine Verfassungsgrundlage für ein Bundesgesetz über die Kinder- und Jugendförderung sowie über den Kinder- und Jugendschutz, welches dem Bund mehr Kompetenzen eingeräumt hätte. Der Nationalrat entschied sich jedoch mit 104 zu 80 Stimmen dagegen (vgl. Bundesversammlung, 2016). Dieses Beispiel widerspiegelt die Haltung, dass die Kompetenzen von Bund und Kantonen klar zu trennen sind.

Die Expertin weist auch darauf hin, dass enorm viele Beteiligte an der Umsetzung der Kinderrechtskonvention mitwirken. Der Kinderrechtsausschuss fordert zudem, dass zivilgesellschaftliche Akteure sowie Kinder und Jugendliche selbst involviert werden, was ein anderer Leitgedanke sei, als bei der allgemeinen Umsetzungsart in völkerrechtlichen Verträgen der Schweiz. Sie erläutert, dass nebst den 26 Kantonen und vielen interkantonalen Konferenzen auch 30 Bundesstellen involviert sind. Hinzu kommen die Gemeinden und die zivilgesellschaftlichen Akteure. So gesehen, ist es sehr verständlich, dass nur eine pragmatische und effiziente Koordination mit den vorgegebenen 60 Stellenprozenten überhaupt möglich ist.

Die befragte Expertin führt aus, dass die Koordination mit allen erwähnten Partnern gut funktioniert. Jedoch weist sie auch darauf hin, dass die Rahmenbedingungen durch die Politik und den aktuellen politischen Willen vorgegeben sind und das Funktionieren einer tragfähigen Koordination oftmals personenabhängig ist. Wer

welche Schlüsselpositionen innehat und welches Gewicht eine solche Person der Kinderrechtskonvention oder Kinder- und Jugendfragen im Allgemeinen verleiht, hat einen wesentlichen Einfluss auf die Möglichkeiten und den Handlungsspielraum von Fachpersonen.

Die befragte Expertin erläutert auch, dass durch die ursprüngliche Verlagerung der Koordinationsaufgabe vom Eidgenössischen Departement des Äusseren ins Department des Innern die Stelle in der Hierarchie über die Jahre immer weiter unten angegliedert wurde. War sie ehemals beim Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern angesiedelt, ist sie heute ein Themenbereich unter anderen bei der Fachstelle des Bundes für Kinder- und Jugendfragen. Auch für den in Kapitel 2.2.2 erwähnten Kredit Kinderrechte besteht keine gesetzliche Grundlage, sondern dieser muss jährlich vom Parlament gesprochen werden. Die Expertin erwähnt zudem die Verordnung Kinderschutz und Kinderrechte<sup>5</sup>, welche jedoch juristisch gesehen nur Art. 19 und Art. 34 der KRK abdeckt.

Was die Ressourcenfrage hinsichtlich der Koordination und der Umsetzung der Aufgaben im Allgemeinen anbelangt, ist die Expertin der Ansicht, dass wesentlich mehr Ressourcen notwendig wären. Aktuell sind zeitliche Verzögerungen beim Follow-up-Prozess unumgänglich. Weiter weist sie auf die Fakultativprotokolle hin. Auch dort gilt es, die Zuständigkeiten zu klären und zu koordinieren. Zudem gibt es de facto keinen Bundesratsbeschluss, welcher die Zuständigkeiten für die Koordination der Fakultativprotokolle festlegt. Die aktuelle Stelle beim Bund kann gemäss der Expertin nicht als Äquivalent für eine – wie vom Ausschuss geforderte – zentrale und übergeordnete, nationale Koordinationsstelle gesehen werden.

#### 5.2.2. Netzwerk Kinderrechte Schweiz

Wie im vorangehenden Kapitel erläutert, tauscht sich das Netzwerk mit diversen Partnern regelmässig aus. Dabei wird auch über alle Ebenen hinweg koordiniert. Die befragte Expertin erwähnt, dass vor allem die Koordination mit dem BSV und der SODK von äusserst zentraler Bedeutung sei. Diese Koordinationsfunktion ist auch Bestandteil der Leistungsvereinbarung mit dem BSV und somit klar geregelt. Das

\_

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Vgl. Verordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte.

heisst, das Netzwerk ist die Verbindungsstelle zwischen Bund, Kantonen und zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Die vertikale Koordination mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen sowie der SODK, Fachbereich Kinder und Jugend, funktioniert aus Sicht der befragten Expertin sehr gut. Sie spricht von einem partnerschaftlichen, vertrauensvollen, ehrlichen und transparenten Austausch. Auch die horizontale Koordination mit den Mitgliedern des Netzwerks zeichnet sich durch eine hohe Qualität aus. Der Mitgliederumfang ist umfassend. Es wird versucht, alle Organisationen, welche im Spektrum der Kinderrechtskonventionen tätig sind, für eine Mitgliedschaft zu gewinnen.

Bei der vertikalen Koordination erwähnt die Expertin, dass Verbesserungspotential vorhanden wäre, was die 26 Kantone an und für sich betrifft. Zwar erachtet sie die kantonalen Entwicklungen für das Netzwerk nicht als gleich relevant wie jene auf Bundesebene, dennoch wäre Ausbaupotential vorhanden hinsichtlich der Koordination und Vernetzung zwischen dem Netzwerk und den Kantonen. Möglich wäre es beispielsweise, bei der SODK den Stand in den Kantonen zu kantonalen Vorhaben abzuholen.

Jedoch äussert die befragte Expertin Bedenken, dass die aktuell sehr gut funktionierende Koordination möglicherweise personenabhängig sein könnte. Dies wäre für das Netzwerk von grossem Nachteil, da der Austausch aktuell nach Bedarf erfolgt und in diesem Sinne nicht formalisiert ist.

Ressourcentechnisch ist das Netzwerk gemäss der Expertin gut aufgestellt. Zwar sind auch hier die Ressourcen eher knapp bemessen, dennoch können die Leistungen, welche die Stelle beinhaltet, damit gut abgedeckt werden. Auch für die Koordination stehen ausreichend Ressourcen zur Verfügung.

## 5.2.3. SODK, Fachbereich Kinder und Jugend

Der SODK wurde von der KdK der Auftrag erteilt, als Koordinations- sowie Umsetzungsorgan in Bezug auf die Kinderrechtskonvention zu agieren. Im November 2015 entschied der Vorstand der SODK, dass die Koordination sicherzustellen ist, ein Aktionsplan ausgearbeitet werden soll, die Kantone hinsichtlich der

Kinderrechtskonvention zu sensibilisieren sind sowie ein gewisser Grad an Harmonisierung zwischen den Kantonen erreicht werden soll. Letzteres soll in enger Zusammenarbeit mit der fachtechnischen Konferenz der KKJP geschehen.

Die SODK fungiert entsprechend in kinderrechtlichen Belangen als eine Art Dachorganisation innerhalb der kantonalen Konferenzen und koordiniert in horizontaler Hinsicht die Umsetzung der Kinderrechtskonvention auf Ebene der interkantonalen Konferenzen sowie auf kantonaler Ebene. Vor allem mit der KdK, dem Leitungsorgan aller interkantonalen Konferenzen, besteht eine enge Zusammenarbeit. Auf kantonaler Ebene sind die Mitglieder der KKJP sowie die Ansprechpersonen für Kinder- und Jugendpolitik Partner bezüglich der Kinderrechte. Zudem arbeitet der Fachbereich Kinder und Jugend der SODK mit anderen Fachbereichen der SODK eng zusammen. So hat beispielsweise der Fachbereich Migration im Mai 2016 Empfehlungen zu unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich (vgl. SODK, 2016) erlassen. Dies in intensiver Zusammenarbeit mit dem Fachbereich Kinder und Jugend und basierend auf der Kinderrechtskonvention. SODK intern wird die Umsetzung und Koordination der Kinderrechtskonvention als zentral erachtet.

Hinsichtlich der vertikalen Koordination besteht ein Koordinations- bzw. Zusammenarbeitsauftrag mit dem BSV und dem Bundesrat. Im "dialogue national" trifft sich die SODK zweimal jährlich mit dem Bundesrat des Departements des Innern, wobei bei diesem Austausch auch Kinderrechte thematisiert werden. Das BSV selbst ist für die SODK der wichtigste Partner auf Bundesstufe. Die SODK wird zu den offiziellen Treffen der Koordinationsgruppe Kinder- und Jugendpolitik eingeladen, bei welcher die SODK Informationen einbringen kann und an den Diskussionen teilhat. Bei der Arbeitsgruppe zur Umsetzung der Kinderrechte nimmt die SODK als vollständiges Mitglied Einsitz. Wichtigster Partner in zivilgesellschaftlicher Hinsicht ist das Netzwerk Kinderrechte Schweiz.

Das Funktionieren der Koordination sowohl auf horizontaler wie auch auf vertikaler Ebene wird von der Expertin als qualitativ sehr gut beschrieben. Die befragte Expertin erwähnt, dass diese gute Funktionsweise umso mehr zu schätzen ist, wenn bedenkt wird, mit welch geringen Arbeitspensen die zuständigen Personen auskommen müssen. Mit der KdK besteht in koordinativer Hinsicht eine gute Zusammenarbeit und

gegenseitige Konsultation bei den unterschiedlichen Menschenrechtsverträgen. Jedoch erläutert die befragte Expertin, dass die Zusammenarbeit mit den interkantonalen Konferenzen bezüglich der Kinderrechtskonvention eher schwierig sei. Die SODK könne zwar sensibilisieren oder informieren wie auch Empfehlungen abgeben, jedoch keine verpflichtenden Aufträge erteilen oder eine Monitoring-Funktion übernehmen. Konkrete Informationen, was in Bezug auf die Kinderrechte tatsächlich umgesetzt wurde, könnten nur zum Zeitpunkt des Staatenberichtsverfahrens eingeholt werden.

Auch die befragte Expertin der SODK ist der Ansicht, dass die aktuell gut funktionierende Vernetzung sehr personenabhängig ist und eine Unsicherheit bestehe, ob die enge Zusammenarbeit bei einem Stellenwechsel fortbestehen würde.

Die Expertin merkt an, dass die momentan zur Verfügung stehenden 10 Prozent eher nicht ausreichend sind, um eine umfassende Koordinationsfunktion, welche nebst der Triage auch einen verstärkten Dialog sowie die Analyse der Empfehlungen beinhalten würde, wahrzunehmen. Die Problematik wird bereits intern mit der KdK diskutiert, da andere Konferenzen vor gleichen Herausforderungen stehen. Denkbar wäre auch eine Arbeitsgruppe Kinderrechte bei der KdK analog derjenigen auf Bundesstufe mit periodischen Treffen. Wie bereits erwähnt, spielen die Kinderrechte oft keine primäre Rolle bei anderen Konferenzen oder auf der politischen Agenda. Zudem ist der politische Wille nicht in allen Kantonen gleichermassen vorhanden. Daher wäre ein solches Gefäss umso gewinnbringender. Jedoch merkt die befragte Expertin auch an, dass der Hauptauftrag der Koordination schliesslich auf Bundesstufe angesiedelt sei.

Im Zusammenhang mit der Klärung der Zuständigkeiten, die zwischenzeitlich erfolgt ist (vgl. 2.2.4.1), könnte sich die befragte Expertin vorstellen, in einem nächsten Staatenberichtsverfahren einen Schritt weiter zu gehen und die interkantonalen Konferenzen in die Beurteilung der Empfehlungen einzubeziehen. Das heisst, die interkantonalen Konferenzen könnten bei einer Priorisierung der Empfehlungen mitwirken und gemeinsam diskutieren, welche Massnahmen und Projekte aus den Empfehlungen resultieren müssten. Die SODK würde in diesem Sinne in ihrer Funktion als Koordinationsorgan nicht nur die Triage übernehmen, sondern auch Meinungen

und Positionen zu den Empfehlungen einholen. Eine intensive Auseinandersetzung zu den Empfehlungen soll zudem im nächsten Staatenberichtsverfahren auch durch die KKJP vorgenommen werden.

# 5.2.4. Zusammenfassung

Alle drei befragten Expertinnen berichten von einer umfassenden Koordination in horizontaler wie auch vertikaler Hinsicht. Trotz zum Teil sehr geringen Stellenpensen wird auf allen Ebenen und mit unterschiedlichen Partnern koordiniert. Sowohl beim Bund, wie auch bei der SODK und dem Netzwerk Kinderrechte findet die Koordination eine offizielle Verankerung. Das heisst, diesbezüglich bestehen klare Aufträge.

Das BSV stellt einerseits die Koordination auf Bundesstufe unter den diversen Bundesstellen sicher, vernetzt sich via SODK und den kantonalen Ansprechstellen mit den Kantonen und interkantonalen Konferenzen und pflegt andererseits den Austausch mit dem Netzwerk Kinderrechte, dem zentralen zivilgesellschaftlichen Partner und zusätzlich mit Jugenddachorganisationen. Das Netzwerk Kinderrechte nimmt seinerseits eine umfassende Koordinationsaufgabe wahr, die das gesamte Spektrum zivilgesellschaftlicher Akteure in kinderrechtlichen Belangen betrifft. Die SODK, Fachbereich Kinder und Jugend arbeitet auf horizontaler Ebene SODK intern, mit den interkantonalen Konferenzen via KdK sowie mit den Kantonen (Mitglieder der KKJP sowie die kantonalen Ansprechpersonen für Kinder- und Jugendpolitik) eng zusammen. Auf vertikaler Ebene wird die Koordination wiederum mit dem BSV und dem Netzwerk Kinderrechte sichergestellt.

Die obigen Ausführungen zeigen gut, dass bereits umfassende Vernetzungs- und Koordinationsarbeiten erfolgen. Aufgrund der föderalistischen Strukturen in der Schweiz ist dies keine einfache Aufgabe, da, wie die Expertin des BSV ausführt, enorm viele Akteure involviert sind. Alle befragten Expertinnen arbeiten Teilzeit. Das heisst, nebst anderen Aufgaben bleiben insgesamt nur sehr wenige Stellenprozente für die eigentlichen Koordinationsaufgaben. Daher überrascht es nicht, dass sowohl die Expertin des BSV, wie auch jene der SODK der Ansicht sind, zusätzliche Stellenprozente wären notwendig. Bei der SODK sind diesbezüglich bereits Diskussionen im Gange, dies vor allem auch in Hinblick auf das nächste

Staatenberichtsverfahren. Die Expertin des BSV führt zudem aus, dass die Koordination, wie sie aktuell beim Bund verankert ist, nicht einer umfassenden und übergreifenden Koordinationsstelle, wie vom Kinderrechtsausschuss gefordert, entspricht.

Alle drei Expertinnen erwähnen das Risiko, dass die aktuelle Situation durch einen Wechsel der zuständigen Personen, schnell ändern könnte. Dies deutet darauf hin, dass zurzeit viel persönliches Engagement vorhanden ist. Eine offizielle detaillierte Verankerung der Koordination (z. B. in Stellenbeschreibungen) könnte hier den Faktor der Personenabhängigkeit minimieren. Weiter kann die Aussage auch in Zusammenhang mit den geringen Ressourcen für die Koordinationsaufgabe gebracht werden. Bei genügend vorhandenen Ressourcen laufen Aufgaben weniger Gefahr, minimiert oder dezimiert zu werden.

Auch die politischen Rahmenbedingungen werden mehrfach thematisiert. Der fehlende politische Wille führt dazu, dem Thema Kinderrechte nicht den notwendigen Stellenwert einzuräumen. Dies wird sowohl von der Expertin der SODK, wie auch von jener des BSV, thematisiert. Beim Bund verlor der Themenbereich Kinderrechte über die Jahre hinweg an Einfluss. Die SODK erörtert die Schwierigkeit, das Thema Kinderrechte bei den interkantonalen Konferenzen auf die Agenda zu setzen. Hier wäre eine interkantonale Arbeitsgruppe Kinderrechte analog derjenigen beim Bund ein möglicher Lösungsansatz.

Ist der politische Wille den Kinderrechten den nötigen Stellenwert einzuräumen nicht ausreichend vorhanden, hat dies weitreichende Konsequenzen. Die Politik als Träger der Finanzhoheit entscheidet, wohin welche Gelder fliessen und welche Verwaltungsstellen in welchem Umfang ressourcentechnisch ausgestaltet werden. Diese Dynamik wiederum hat einen Rückkoppelungseffekt auf die Chancengleichheit von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz und die Ausgestaltung ihrer Lebenswelten.

Die Expertinnen erwähnen zudem noch einzelne Handlungsfelder, bei welchen sie in ihren Bereichen Handlungsbedarf verorten. Für das BSV wäre eine offizielle Klärung in Form eines Bundesratsbeschlusses für die Verantwortung der Fakultativprotokolle

dringlich. Für das Netzwerk Kinderrechte wäre der Informationsaustausch mit den Kantonen zu verbessern.

# 5.3. Einschätzungen zur Empfehlung des Kinderrechtsausschusses bezüglich eines übergeordneten Koordinationsmechanismus

Zur besseren Verständlichkeit der nachfolgenden Ausführungen wird hier nochmals der Originaltext der Empfehlung des Kinderrechtsausschusses wiedergegeben. Nachfolgend finden sich wiederum die Einschätzungen der Expertinnen.

#### Koordination

12. "Der Ausschuss erkennt die Herausforderungen, die das föderalistische System des Vertragsstaates mit sich bringt, und ist besorgt darüber, dass das Fehlen einer übergeordneten Koordination zu wesentlichen kantonalen Unterschieden in der Umsetzung der Konvention führen könnte".

13. "Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, zur Umsetzung der Konvention und der umfassenden Kinderrechtspolitik und -strategie eine Koordinationsstelle einzusetzen. Diese soll sowohl über die nötigen Fähigkeiten und Befugnisse als auch über die personellen, technischen und finanziellen Ressourcen verfügen, um wirksam Aktivitäten im Bereich der Kinderrechte auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene zu koordinieren und dadurch landesweit dieselben Schutzgarantien zu erreichen. Ausserdem empfiehlt der Ausschuss, zivilgesellschaftliche Organisationen und Kinder einzuladen, an dieser Koordinationsstelle teilzuhaben".

#### 5.3.1. Bundesamt für Sozialversicherungen, Themenbereich Kinderrechte

Die befragte Expertin hebt hervor, dass der Kinderrechtsauschuss bei dieser Empfehlung einen äusserst innovativen Aspekt einbrachte: die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen bei einer solchen Koordinationsstelle. Einen solchen Einbezug würde sie als sehr positiv bewerten. Eine mögliche Umsetzung sieht sie

beispielsweise darin, dass Kinder und Jugendliche bei der Vergabe von Fördergeldern für Kinder und Jugendprojekte mitbestimmen könnten.

Was die Schaffung einer nationalen, übergreifenden Koordinationsstelle im Sinne des Kinderrechtsauschusses anbelangt, ist die Expertin, wie bereits im vorangehenden Kapitel erläutert der Ansicht, dass die aktuelle Umsetzung auf Bundesstufe dem nicht wie gefordert entspricht. Sie erläutert, dass der Bundesrat auf diese Forderung geantwortet habe, dass das BSV diese Funktion bereits wahrnimmt. Entsprechend sind die Rahmenbedingungen vorgegeben und die Expertin des BSV ist gefordert, sich im Rahmen derer zu bewegen.

Die Expertin erwähnt die aktuellen Bestrebungen eines koordinierten Vorgehens für alle Menschenrechtsverträge. Diese Forderung kam von der KdK, wurde jedoch dem Bundesrat schliesslich nicht vorgelegt. Sie erläutert, dass nun Bestrebungen im Gange sind, eine Kerngruppe diesbezüglich zu etablieren. Ziel dieser Gruppe ist es, die Menschenrechtsverträge und deren Staatenberichtsverfahren zu koordinieren. Die Expertin der SODK hat im Zusammenhang mit der Frage nach einem übergeordneten Koordinationsmechanismus dieselben Bemühungen erwähnt und dass es aktuell so aussieht, dass diese in einer sogenannte "Koordination light" für sämtliche Menschenrechtsverträge münden. Nach den Interviews wurden beim zuständigen Bundesamt für Justiz detaillierte Informationen zu dieser vorgesehenen Koordinationsstruktur eingeholt. Diese werden nachfolgend wiedergegeben.

Aufgrund fehlender finanzieller Ressourcen wurde 2015 auf Bundesstufe entschieden, dass aktuell keine umfassende, institutionalisierte Koordinationsstelle für die Berichterstattung und Umsetzung der internationalen Menschenrechtsempfehlungen etabliert werden kann. Es wäre vorgesehen gewesen, dass diese für die zeitliche Koordination (Kalender), Beratung und Unterstützung in allen Verfahrensstadien sowie als Anlauf- und Informationsplattform zuständig gewesen wäre. Es stellte sich danach die Frage, wie die Koordination im Rahmen der bestehenden Mittel verbessert werden kann. Schliesslich wurde entschieden, ein Konzept zu einer "Koordination light" zu erstellen. Dieses umfasst die wichtigsten Berichtsverfahren der UNO, des Europarates sowie der OSZE, darunter auch die Kinderrechtskonvention. Zentrales Anliegen bildet eine verbesserte zeitliche und inhaltliche Koordination zwischen Bund und Kantonen aber auch zwischen den Bundesstellen selbst. In

zeitlicher Hinsicht würde dies eine verbesserte Planung und Abstimmung der Berichterstattung bedeuten. Inhaltlich könnten Informationen für mehrere Berichtsverfahren gemeinsam gesammelt werden.

Eine Ansiedelung der koordinativen Aufgaben ist bei der Kerngruppe Internationaler Menschenrechtsschutz (KIM) vorgesehen. Die KdK nimmt als Vertreterin der Kantone bei der KIM teil. Das Konzept wurde Ende 2016 verabschiedet. Als Voraussetzung für die Implementation der "Koordination light" wird erachtet, dass die Kantone ihrerseits ihre Aufgaben über die Fachkonferenzen sowie insbesondere über die KdK koordinieren. Die Kantone sind bei allen Verfahrensstufen einzubeziehen (BJ, 2017, persönliche Kommunikation am 8.9.2017).

#### 5.3.2. Netzwerk Kinderrechte Schweiz

Für die befragte Expertin ist die Regelung der Koordinationsfrage wie in den Empfehlungen ausgeführt ein absolut zentraler Punkt. Dies vor allem auch, da die Schweiz keine übergeordnete Kinderrechtsstrategie oder Kinderrechtspolitik kennt. Der Referenzrahmen bildet die Kinderrechtskonvention als solches und diese ist zuweilen, wie ausgeführt wird, wenig anwender- oder benutzerfreundlich. Sie muss erläutert und expliziert werden, damit eine erfolgreiche Umsetzung stattfinden kann. Erschwerend kommt laut der befragten Expertin hinzu, dass sich, je nach Wohnort, unterschiedliche Rahmenbedingungen für Kinder und Jugendliche ergeben. Je nach dem kommen sie in den Genuss gewisser Rechte oder eben nicht. Dies widerspricht im Grunde genommen Art. 2, dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung. Als generelles Beispiel der Ungleichbehandlung nennt die Expertin die Anhörung von Kindern im Scheidungsverfahren, welche oftmals von der persönlichen Schulung oder **Richters** abhängt. Solche Tatsachen eines **Anwalts** stehen Chancengerechtigkeit im Wege und überlassen gewisse Rechte bzw. deren Umsetzung dem Zufall. Durch eine fehlende Koordination besteht die Gefahr, dass die Umsetzung der Kinderrechtskonvention in den Kantonen ganz unterschiedlich ausfällt.

Mit der Koordination wäre für die Expertin auch der Auftrag verbunden, für die Kinderrechtskonvention und deren Umsetzung als Ganzes die Verantwortung zu tragen. Nebst der Sensibilisierung für die Thematik würde das heissen, Kantone wie

auch Gemeinden bei der Umsetzung zu unterstützen. Sie sieht die Konvention und deren Umsetzung nicht automatisch gegeben, sondern ist der Ansicht, dass es einer fortwährenden Überwachung und Sensibilisierung bedarf. Koordinationsbemühungen, wie jene der parlamentarischen Initiative Amherd (vgl. Kapitel 5.2.1), fanden, wie die Expertin bedauert, bislang nicht die nötige Mehrheit.

In Bezug auf die Schaffung einer zentralen Koordinationsstelle hat das Netzwerk Kinderrechte Schweiz in seinem Positionspapier zu den Abschliessenden Bemerkungen (vgl. Netzwerk Kinderrechte Schweiz, 2015) die Meinung vertreten, dass es eine zentrale Koordinationsstelle braucht. Sollte es nicht zur Schaffung einer solchen kommen, sollten zumindest keine Kürzungen der finanziellen und personellen Ressourcen beim BSV und der SODK vorgenommen werden. Auch die Streichung des Follow-up Prozesses, ein Szenario, welches auf Bundesebene zur Diskussion stand, ist für die befragte Expertin undenkbar. Kürzungen würden bedeuten, dass die Kinderrechtskonvention zur Alibiübung verkommt.

Die Expertin wirft die Frage auf, ob die Koordination von oben kommen sollte oder ein Modell sinnvoller wäre, welches möglichst weit unten ansetzt. Beispielsweise wäre eine interkantonale Arbeitsgruppe zur Umsetzung der Konvention denkbar. Zentral wäre dabei auch das Austauschen von "good practice". Dass die Koordination der Umsetzung von oben diktiert wird, hält sie für wenig sinnvoll und gewinnbringend.

Eine Möglichkeit der Ansiedelung der Koordinationsstelle für Kinderrechte wäre die Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI). Hierzu hat der Bundesrat Ende Juni 2017 die Vernehmlassung zum Gesetzesentwurf zur Schaffung eröffnet. Das NMRI hat zum Ziel, zur Förderung und zum Schutze der Menschenrechte in der Schweiz beizutragen. Der Bundesrat schlägt dafür eine universitäre Anbindung vor (in Weiterführung des aktuell vom Bund finanzierten SKMR, Anm. der Autorin) und einen Bundesbeitrag von einer Million Schweizer Franken (vgl. SKMR, 2017). Gemäss der befragten Expertin wären jedoch für die Integration einer Koordinationsstelle für Kinderrechtsfragen zusätzliche finanzielle Mittel nötig. Zudem müsste sichergestellt werden, dass die Koordinationsstelle bzw. das Institut trotz Angliederung an die Universität eine unabhängige Rechtsform erhalten würde. Die befragte Expertin äussert jedoch auch Bedenken in Bezug auf eine solche unabhängige Koordinationsstelle. Es stellt sich die Frage, ob es allenfalls mehr Sinn machen würde, keine neuen zusätzlichen Strukturen

aufzubauen, sondern bestehende weiter auszubauen. Die Koordination mit dem BSV läuft aktuell gut. Daher wäre es gegebenenfalls eine bessere Option, gut funktionierende Strukturen zu stärken statt neue aufzubauen. Ein Vorteil wäre, dass die bereits bestehenden Strukturen weiter genutzt werden können und möglicherweise wäre auch die Kooperationsbereitschaft mit einer Stelle, die bereits bekannt und etabliert ist, höher. Abschliessend lässt sich dies jedoch aus Sicht der Expertin nicht beurteilen.

Den vom Ausschuss geforderten Einbezug von Kindern sowie zivilgesellschaftlichen Organisationen bei solch einer Koordinationsstelle stuft die befragte Expertin durchaus als nützlich und sinnvoll ein. Man habe noch nicht die geeignete Form gefunden, Kinder bei den ganzen Staatenberichtsverfahren zu beteiligen. Eine weitere Herausforderung sieht sie auch darin, wirklich diejenigen Kinder miteinzubeziehen, die mit problematischen Situationen konfrontiert sind. Oftmals werden genau jene Kinder befragt oder sie melden sich freiwillig, die ohnehin schon eine besondere Begabung aufweisen oder ausserordentlich redegewandt sind. Für repräsentative Aussagen müssten Befragungen zudem umfassend durchgeführt werden, in diesem Sinne wäre eine nationale Schülerbefragung zum Thema Kinderrechte denkbar. Diese könnte so ausgestaltet werden, dass Kinder zu ihren Befindlichkeiten befragt würden. Aktuelle Befragungen wie das Haushaltspanel oder die Gesundheitsbefragung sind für den Kinderbereich nicht repräsentativ, da sie Kinder erst ab 14 resp. 15 Jahren einbeziehen. Jedoch müsste auch deutlich jüngeren Kindern eine Stimme verliehen werden.

In Deutschland wurde eine Koordinationsstelle für die Kinderrechtskonvention geschaffen, welche beim deutschen Institut für Menschenrechte angesiedelt ist. Sie entstand auf Druck des dortigen Netzwerks Kinderrechte. Die befragte Expertin erwähnt, dass sie sich kürzlich mit der Kollegin aus Deutschland dazu ausgetauscht habe. Die Koordinationsstelle ist erfolgreich angelaufen, jedoch bleibt abzuwarten, wie sich diese künftig bewährt. Die Expertin erwähnt zudem ein länderübergreifendes Projekt mit dem Netzwerk Kinderrechte in Deutschland und Österreich, welches die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen am Staatenberichtsverfahren konkret umsetzen will. Dieses entstand auf die Initiative Österreichs hin. Generell macht es Sinn, voneinander zu lernen, da die verschiedenen Länder oftmals vor den gleichen Herausforderungen stehen.

Die befragte Expertin ist der Ansicht, dass eine Koordinationsstelle für alle menschenrechtlichen Verträge geschaffen werden müsste. Kinderrechtliche Belange sind auch in anderen Vertragswerken und Berichtsverfahren enthalten. Zudem machen die verschiedenen menschenrechtlichen Ausschüsse zuweilen immer wieder die gleichen Bemerkungen und Empfehlungen. Auch für das Berichtsverfahren wäre eine zentrale zuständige Stelle von Nutzen, da gleiche Fragen in unterschiedlichen Staatenberichten manchmal mehrfach nachgefragt werden, was zu einem zusätzlichen Aufwand bei der Datenerhebung führt. Eine solche Stelle mit Angliederung an das Bundesamt für Justiz war ursprünglich angedacht, fiel jedoch dem Spardruck zum Opfer (siehe dazu Ausführungen unter 5.3.1). Somit scheiterte die Schaffung einer zentralen Koordinationsstelle für alle Menschenrechtsverträge an den Ressourcen, wobei die befragte Expertin auch darauf hinweist, dass damit wiederum Ressourcen eingespart werden könnten.

Abschliessend weist die Expertin darauf hin, dass die Gefahr besteht, mit der Schaffung einer offiziellen Koordinationsstelle für die verschiedenen Staatenberichte für unnötiges Aufsehen zu sorgen. Die Existenz von Staatenberichten und Staatenberichtsverfahren ist nicht sehr bekannt. Zwar führen die umfassenden Datenerhebungen innerhalb der Ämter und auf verschiedenen staatlichen Ebenen immer wieder zu Unmut, jedoch nur in einem kleinen Kreis von Fachpersonen. Ansonsten tangieren die Verfahren und Berichterstattungen niemanden oder werden kaum zur Kenntnis genommen. Wäre das Verfahren bekannter, könnte dies den nachteiligen Effekt haben, dass die Frage von Kosten und Nutzen aufkommt und letztlich die Kinderrechtskonvention als solche in Bedrängnis kommen könnte.

# 5.3.3. SODK Fachbereich Kinder und Jugend

Die befragte Expertin erläutert, dass es aus ihrer Sicht Sinn machen würde, alle Menschenrechtsverträge gemeinsam und übergreifend zu koordinieren. Für eine spezifische Koordinationsstelle für die Kinderrechte spricht sie sich nicht explizit aus, eine übergeordnete Koordinationsstruktur für sämtliche Menschenrechtsverträge erachtet sie jedoch als sehr gewinnbringend. Diese würde den Vorteil mit sich bringen, Doppelspurigkeiten zu vermeiden und Synergien optimal zu nutzen. Die Expertin erwähnt als Beispiel behinderte Kinder. Diese werden einerseits von der

Behindertenrechtskonvention tangiert, andererseits von der Kinderrechtskonvention. Ohne koordinatives Vorgehen wird riskiert, Parallelstrukturen aufzubauen und Daten werden mehrfach erhoben.

Sinnvollerweise wäre eine solche zentrale Stelle beim Bund anzusiedeln, da das Verfahren schon jetzt in den Zuständigkeitsbereich des Bundes fällt und umfassende Strukturen bereits vorhanden sind. Zudem ist der Bund in vielerlei Hinsicht mit den nötigen Kompetenzen ausgestattet (z. B. in Bezug auf ein Agenda-Setting auf Bundesstufe), wohingegen eine unabhängige Koordinationsstelle diese nicht zwangsläufig hätte. Eine autonome und unabhängige Koordinationsstelle könnte Gefahr laufen, über deutlich weniger Einflussmöglichkeiten zu verfügen, denn zentral sind auch die Finanzkompetenzen, die bereits bestehenden Einflussmöglichkeiten und Vernetzungsstrukturen. Zudem sind eindeutige Aufträge von wesentlicher Bedeutung.

Die befragte Expertin hat bereits klare Vorstellungen, welche Aufgaben eine solche übergeordnete Koordinationsstelle wahrnehmen sollte. Es würde gelten, eine Übersicht über alle internationalen Konventionen und über die laufenden Prozesse zu schaffen. Eine weitere Aufgabe wäre die Regelung der Zuständigkeiten auf Bundeswie auch Kantonsebene, dies in Zusammenarbeit mit den interkantonalen Konferenzen. Was die Klärung der Zuständigkeiten anbelangt, könnte analog vorgegangen werden wie bei der Kinderrechtskonvention (vgl. Kapitel 2.2.4.1). Weitere Aufgaben wären die Sensibilisierung, das Formulieren von Empfehlungen sowie das Ausarbeiten von Massnahmen.

Aktuell würde es Sinn machen, hinsichtlich der Koordinationsfrage die Zusammenarbeit zwischen den interkantonalen Konferenzen und dem Bund zu intensivieren. Hierfür bräuchte es ein internes Organ und eine für die Koordination zuständige Person.

Die Expertin erwähnt die in Kapitel 5.3.1 ausgeführte "Koordination light". Diese geht auf einen Vorstoss der KdK zurück. Jedoch sah die KdK eine eigene Abteilung für die Koordination der Menschenrechtsverträge vor. Das heisst, es wären wesentlich mehr Ressourcen eingesetzt worden und die Strukturen wären umfassender gewesen als dies nun aktuell vorgesehen ist. Die Umsetzung der "Koordination light" liegt nun

beim Bund. Generell ist die Expertin der Ansicht, dass der Bund eine stärkere Rolle bei der Koordination wie auch generell beim Follow-up einnehmen sollte. Zudem erwähnt sie nochmals, dass auch die SODK in der Pflicht sei und entsprechend mehr Ressourcen bereitstellen sollte.

Was den Einbezug von Kindern an einer Koordinationsstelle anbelangt, wäre eine Möglichkeit, dass sich diese zu den Prioritäten in der Umsetzung äussern könnten oder auch zu den Empfehlungen. Eine weitere Möglichkeit wäre beispielsweise eine Schülerbefragung zur Umsetzung der Kinderrechte. Was den direkten Einbezug von Kindern oder Jugendlichen bei einer Koordinationsstelle anbelangt, so ist für die Expertin unklar, wie eine solche umgesetzt werden könnte. Zudem erläutert sie, dass oftmals gerade die Kinder Beachtung finden, die ohnehin schon sehr engagiert sind. Die aktive Beteiligung von Kindern ist ein sehr aufwändiger Prozess. Es würde Sinn machen, bei dieser Frage direkt mit Experten für partizipative Prozesse zusammen zu arbeiten. Eine Möglichkeit sieht die Fachbereichsleiterin Kinder und Jugend darin, diese Aufgabe der EKKJ zu übertragen oder einer spezialisierten NGO wie der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV).

#### 5.3.4. Zusammenfassung

Alle befragten Expertinnen betrachten die Empfehlungen des Kinderrechtsausschusses bezüglich Koordinationsmechanismus als relevant, jedoch variieren die
konkreten Ansichten dazu. Die Expertin des Netzwerks Kinderrechte erachtet die
Klärung der Koordinationsfrage als sehr zentral. Auch die Fachbereichsleiterin Kinder
und Jugend der SODK ist der Ansicht, dass es eine Lösung in Bezug auf die
Koordinationsfrage braucht. Die Expertin des Bundes äussert sich dazu eher zaghaft,
was durch ihre aktuelle Funktion, die vorgegebenen Rahmenbedingungen und die
Haltung des Bundesrates auch verständlich ist.

Die Expertin des Netzwerks Kinderrechte bringt die Klärung der Koordinationsfrage in Zusammenhang mit einer fehlenden Kinderrechtspolitik und -strategie in der Schweiz. Sie erachtet deshalb eine übergeordnete Koordination als zentral. Ein koordiniertes Vorgehen sieht sie als Notwendigkeit, da ein solches die Chancengerechtigkeit fördert und eine vergleichbare Umsetzung der Kinderrechte in allen Kantonen gewährleistet. Sowohl die Expertin des Netzwerks Kinderrechte Schweiz wie auch

jene der SODK erwähnen die vorteilhafte Nutzung von Synergien und entsprechend die Minimierung von Doppelspurigkeiten bei einem koordinierten Vorgehen.

Die Fachbereichsleiterin Kinder und Jugend der SODK erachtet jedoch eine eigene Koordinationsstelle für die Kinderrechte nicht als notwendig, sondern empfiehlt die Schaffung einer Koordinationsstelle für alle Menschenrechtsverträge. Auch die Expertin des Netzwerks Kinderrechte ist der Ansicht, dass es ein koordiniertes Vorgehen für alle Menschenrechtsverträge braucht. Sie ist jedoch der Meinung, dass zusätzlich eine eigene Koordinationsstelle für die Kinderrechte benötigt wird.

Was die Ansiedelung einer Koordinationsstelle anbelangt, zeigt sich gemäss der Befragung, dass es wohl Sinn machen würde, keine zusätzlichen oder neuen Strukturen aufzubauen, sondern bestehende, wenn möglich auszubauen. Dies gilt sowohl für eine eigene Koordinationsstelle für Kinderrechte wie auch für eine, die in umfassender Weise alle menschenrechtlichen Verträge koordiniert. Die erwähnte Lösung mit einer "Koordination light" wird dabei nicht als eine umfassende Lösung gesehen. Dementsprechend wäre eine Ansiedelung beziehungsweise ein entsprechender Ausbau auf Bundesstufe am sinnvollsten. Einerseits nimmt der Bund bereits die Funktion einer Koordinationsstelle im Rahmen der Möglichkeiten erfolgreich wahr, wenn auch - wie die Expertin des BSV erläutert - noch nicht im Sinne des Kinderrechtsausschusses. Andererseits verfügt der Bund über die nötigen Kompetenzen sowie der Nähe zur Politik, die für eine solche Stelle von Bedeutung sind.

Der Kinderrechtsausschuss geforderte Einbezug von Kindern und zivilgesellschaftlichen Organisationen wird von allen drei Expertinnen begrüsst. Es werden auch konkrete Ideen genannt, wie der Einbezug von Kindern gewährleistet werden könnte. So beispielsweise in Form von aktivem Mitwirken oder im Sinne einer nationalen Schülerbefragung zur Umsetzung der Kinderrechte. Zur genauen Ausgestaltung dieser Forderung braucht es jedoch noch eine tiefergreifende Auseinandersetzung, vor allem was die direkte Teilhabe von Kindern an einer solchen Koordinationsstelle anbelangt. Wie die Expertin der SODK erwähnt, wäre gerade der Einbezug von Kindern ein solch komplexes Projekt, dass es für sich alleine ausgearbeitet werden müsste.

Die Expertin des Netzwerks Kinderrechte erwähnt zudem die kürzlich aufgebaute Koordinationsstelle in Deutschland. Es macht Sinn, die Entwicklungen in Deutschland diesbezüglich aktiv mitzuverfolgen.

# 5.4. Die Koordinationsfrage im Zusammenhang mit weiteren Empfehlungen

## 5.4.1. Bundesamt für Sozialversicherungen, Themenbereich Kinderrechte

Expertin des Bundesamts für Sozialversicherungen erwähnt in diesem Zusammenhang den zentralen Stellenwert der Datenerhebung, welche durch ein gut koordiniertes Verfahren erleichtert wird. Sie führt diesbezüglich die Forderung der KdK verbesserten Koordination der Staatenberichte für alle zur Menschenrechtsverträge auf. In Bezug auf die Datenerhebung würde dies bedeuten, dass das Erfassen der Daten durch die Kantone nach einem genau definierten Modus erfolgen sollte. Mit solch einer strukturierten Vorgehensweise könnten Doppelspurigkeiten vermieden werden. Jedoch bleibt offen, wie solche Fragen nun mit dem Konzept "Koordination light" gelöst werden können.

In Bezug auf die Empfehlungen des Kinderrechtsausschusses zur Datenerhebung wird zudem der Mangel eines einheitlichen Erhebungssystems bzw. -programmes bedauert. Der Bund kennt zwar ein Datenerhebungssystem, welches erlaubt, dass verschiedene zuständige Ämter oder Personen am gleichen Dokument arbeiten können. Ein solches System ist gerade für die Erhebung wie das Staatenberichtsverfahren von grossem Nutzen. Diskussionen solch ein System auch für die Kantone einzuführen, stiessen aber bislang nicht auf Anklang.

#### 5.4.2. Netzwerk Kinderrechte Schweiz

Die Lösung der Koordinationsfrage steht für die befragte Expertin auch im Zusammenhang mit einer vom Kinderrechtsausschuss geforderten nationalen Kinderrechtspolitik und -strategie. Als zentral erachtet sie dabei die Umsetzung gewisser Minimalstandards. Ohne politischen Willen und den Willen der Verwaltung ist die Erarbeitung einer nationalen Strategie jedoch nicht möglich. Es braucht deshalb nebst dem (politischen) Willen auch das Bewusstsein, dass Kinderrechte und deren

Umsetzung wichtig und zentral für den Schutz, die Förderung sowie die Partizipation von Kindern in der Schweiz sind.

Ein weiterer zentraler Punkt ist die Bekanntmachung und Sensibilisierung in Bezug auf die Kinderrechtskonvention. Gemäss der Expertin gibt es viele Fachpersonen oder Angestellte in der Verwaltung, deren Arbeit Kinder direkt oder indirekt betrifft und denen die Kinderrechtskonvention dennoch nicht bekannt ist. Hier müsste entweder bei der Ausbildung entsprechend geschult oder mit internen Schulungen sensibilisiert werden. Jedoch erwähnt die Expertin wiederum, dass ein politischer Wille hierfür notwendig ist.

Von zentraler Bedeutung ist eine tragfähige Koordination auch bei der Verbesserung der Datenerhebung. Das Zusammenführen der Daten stellt eine herausfordernde Arbeit dar. Sinnvollerweise müsste eine Übersicht geschaffen werden, bei welcher die bestehenden Daten einerseits aufgelistet, andererseits vereinheitlicht und zu einer nationalen Statistik zusammengeführt würden. Die Expertin ist der Meinung, dass es viele Daten gibt, wie zum Beispiel Daten heilpädagogischer Massnahmen, Daten der Mütter- und Väterberatung oder solche von Kinderärzten, welche konsolidiert aussagekräftigere Informationen zur Situation von Kindern in der Schweiz liefern würden. Als Beispiel einer erfolgreichen Datenerhebung nennt sie die Optimus Studie im Bereich Kinderschutz und Gewalt gegen Kinder (vgl. UBS Optimus Foundation, 2012).

#### 5.4.3. SODK, Fachbereich Kinder und Jugend

Aus Sicht der Expertin steht ausser Frage, dass alle Massnahmen für eine erfolgreiche Umsetzung der Kinderrechtskonvention Hand in Hand gehen müssen: eine übergreifende Kinderrechtspolitik und -strategie oder ein Aktionsplan sind ohne tragfähige Koordination nicht umsetzbar. Der Bund sollte bei solch übergreifenden Massnahmen die Führungsrolle übernehmen. Nebst dessen ist jedoch auch der Einbezug der Kantone, Gemeinden sowie der Zivilgesellschaft von zentraler Bedeutung. Gemeinsam wird es gelten, Lücken zu schliessen und Zuständigkeiten klar festzulegen.

Auch die Expertin der SODK erwähnt den zentralen Stellenwert der Datenerhebung. Für sie zeigt die Schweiz diesbezüglich einen klaren Nachholbedarf. Sie hebt hervor, dass Daten zentral sind, um ein umfassendes Bild des Standes der Umsetzung der Kinderrechte aufzuzeigen. Jedoch erörtert sie auch, dass es wichtig ist zu reflektieren, welche Daten überhaupt notwendig sind und erhoben werden müssen.

# 5.4.4. Zusammenfassung

Alle drei Expertinnen sind der Ansicht, dass Zusammenhänge zwischen der Lösung der Koordinationsfrage sowie weiteren Empfehlungen des Kinderrechtsauschusses bestehen. Vor allem der Zusammenhang zwischen der Koordinationsfrage und einer effizienten und gewinnbringenden Datenerhebung wird erwähnt. Die Datenerhebung bildet aktuell einen Schwachpunkt und eine Verbesserung wird vom Kinderrechtsausschuss dringen empfohlen.

Für die Expertin der SODK stehen alle Empfehlungen im Zusammenhang mit der Lösung der Koordinationsfrage. Besonders hebt sie jedoch, wie auch die Expertin des Netzwerks Kinderrechte, die vom Kinderrechtsausschuss geforderte nationale Kinderrechtspolitik und -strategie hervor. Die Expertin des Netzwerks Kinderrechte weist zudem auf den zentralen Stellenwert von Sensibilisierungsmassnahmen hin. Diese sind notwendig und gerade auch für Fachleute angezeigt, wie sie ausführt. Jedoch erläutert sie auch, dass ohne den politischen Willen und den Willen in der Verwaltung die Möglichkeiten zur Umsetzung umfassender Empfehlungen wie jene Koordination, der der Kinderrechtspolitik und -strategie oder Sensibilisierungsmassnahmen schwierig sind.

#### 5.5. Föderalismus und Rolle der Politik

## 5.5.1. Bundesamt für Sozialversicherungen, Themenbereich Kinderrechte

Die Expertin des BSV erwähnt in ihren Ausführungen immer wieder den zentralen Stellenwert des politischen Willens in Bezug auf die Umsetzung der Kinderrechtskonvention. Nur durch diesen können relevante Entscheide getroffen sowie gesetzliche Verankerungen angestossen werden. Sie selbst erläutert auch, dass ihr

Handlungsspielraum eingeschränkt ist. Die Bundesämter und die Fachstellen führen schlussendlich das aus, was die Politik vorgibt.

Zum Föderalismus und dessen Rolle äussert sich die Expertin des BSV nicht.

#### 5.5.2. Netzwerk Kinderrechte Schweiz

Die Expertin erwähnt, dass sie des Öfteren erlebt hat, dass die Meinung vorherrscht, die Schweiz sei ein Vorzeigemodell was Kinderrechte anbelangt und die Situation der Kinder sei so gut, dass kein Verbesserungsbedarf vorhanden sei. Gepaart mit der aktuellen Sparpolitik führe dies dazu, dass man das Thema Kinderrechte nicht adäquat platzieren kann und es nicht den nötigen Stellenwert erhält. Gemäss der Expertin geht dies soweit, dass das Thema Kinderrechte zuweilen überhaupt keine Beachtung mehr findet.

Auf der anderen Seite nimmt sie jedoch auch wahr, dass das Bewusstsein für die Kinderrechtskonvention und die Sichtweise, dass Kinder Träger von Rechten sind, wächst. Dieser Prozess geht aber langsam von statten. Zudem gibt es eine Reihe von Politikerinnen und Politikern, die gerade im Bereich Kinder- und Jugendpolitik und Kinderrechte viel Engagement zeigen. Die Expertin nennt als Beispiel die Motion für eine unabhängige Ombudsstelle für die Rechte des Kindes von Christine Bulliard-Marbach (2014, Nr. 14.3758).

Was den Einfluss des Föderalismus anbelangt, hat sich die Expertin des Netzwerks dazu bereits bei früheren Fragen geäussert. Ihre Ansichten wurden daher schon in vorangehenden Kapiteln widergegeben. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sie die Meinung vertritt, dass das föderalistische System der Schweiz mehr Hindernis als Nutzen bringt was die Chancengerechtigkeit für alle Kinder in der Schweiz anbelangt. Demzufolge ist der Wohnort eines Kindes ausschlaggebend für die Leistungen und Massnahmen, die ihm zur Verfügung stehen oder welche für seinen Schutz oder seine Förderung zum Zuge kommen. Kinderrechte und deren Anwendung unterliegen so bis zu einem gewissen Grad dem Zufallsprinzip.

#### 5.5.3. SODK, Fachbereich Kinder und Jugend

Die Expertin sieht in den föderalen Strukturen sowohl Vor- wie auch Nachteile. Eine Herausforderung ist dadurch gegeben, dass der Föderalismus die Klärung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten oft erschwert. Dieser Fakt wird weiter durch die Tatsache verstärkt, dass es keine Stelle gibt, die umfassend und für alle Kinderrechte zuständig ist. Wie wir bereits gesehen haben, trifft dies auf den Bund, die interkantonale, die kantonale wie auch die kommunale Ebene zu. Dadurch erhöht sich, wie bereits mehrfach erwähnt, das Risiko von Redundanzen oder fehlerhaften Lücken. Auf der anderen Seite bieten die föderalistischen Strukturen aber auch Vorteile, da sie es gewissen Kantonen, Gemeinden oder Städten kinderrechtlichen Belange voranzutreiben oder erlauben, Projekte Modellcharakter zu entwickeln, die als "best practice" Beispiele von anderen Kantonen übernommen werden können. Ein gutes Beispiel hierfür ist die aktuelle Kampagne des Kantons Neuchâtel "10 mois 10 droits". Diese hat zum Ziel, während zehn Monaten zu zehn wichtigen Kinderrechten zu sensibilisieren. Sie richtet sich an die Bevölkerung, Fachleute und die Kinder selbst. Jedem der zehn Kinderrechte werden während eines Monats verschiedene Aktivitäten gewidmet (vgl. république et canton de Neuchâtel, 2017).

Die Expertin der SODK merkt an, dass die Politik eine wichtige Rolle spielt, da dort die zentralen Entscheidungen getroffen, Prioritäten gesetzt und das Budget zugewiesen wird. Auf politischer Ebene sollte das Thema Kinderrechte mit der nötigen Ernst- und Gewissenhaftigkeit behandelt werden. Dafür muss aber auch das Interesse der Politik an den Kinderrechten geweckt werden. Zudem braucht es politische Leitfiguren, die sich der Thematik annehmen. Der Einbezug der Politik wird aber zum Teil auch durch die Terminologien und Begrifflichkeiten im Bereich Kinderrechte erschwert. Zudem erwähnt die Expertin die Personenabhängigkeit in Bezug auf das Setzen von Prioritäten in der Verwaltung, welche zuweilen sogar zu einer gewissen Willkür bei der Behandlung von Themen führt.

#### 5.5.4. Zusammenfassung

Alle drei Expertinnen sind der Ansicht, dass die Politik und der politische Wille einen grossen Stellenwert bei der Umsetzung der Kinderrechtskonvention und entsprechend auch bei der Koordinationsfrage einnehmen. Es gibt in diesem

Zusammenhang verschiedene Schwierigkeiten und Aspekte, die es zu beachten gilt. Wie die Expertin des BSV erläutert, ist die Verwaltung in der Rolle des ausführenden Organs und hat dadurch nur einen eingeschränkten Handlungsspielraum. Die Expertin des Netzwerks wie auch jene der SODK erörtern den zentralen Stellenwert des Agenda Setting. Ohne dass Kinderrechte auf die politische Agenda gesetzt werden, ist es schwierig, umfangreiche Prozesse zur Verbesserung der Umsetzung der Kinderrechte anzustossen. Zudem braucht es passionierte Politikerinnen und Politiker, die sich dem Thema Kinderrechte annehmen. Eine weitere Herausforderung stellt die oft schwierig verständliche und technische Sprache der Kinderrechtskonvention dar.

In Bezug auf die föderalistischen Strukturen der Schweiz erwähnt die Expertin der SODK zwar auch Vorteile wie die Erarbeitung von Projekten mit Modellcharakter durch bestimmte Kantone oder Städte, die danach von anderen übernommen werden können. Jedoch weisen die föderalistischen Strukturen auch Nachteile auf. Für die Expertin des Netzwerks Kinderrechte führt der Föderalismus zu Chancenungleichheit. Das bedeutet, in letzter Konsequenz kommen nicht allen Kindern in der Schweiz die gleichen Rechte zu. Die Expertin der SODK hebt hingegen die Schwierigkeit der Klärung von Zuständigkeiten im Zusammenhang mit dem Föderalismus hervor. Die Expertin des BSV hat sich hinsichtlich des Einflusses des Föderalismus nicht geäussert.

# 6. SCHLUSSFOLGERUNG

Die vorliegende Arbeit hat mittels Experteninterviews sowie der Analyse von Studien, Fachinformationen, Berichten und anderen Dokumenten eine Datengrundlage zur Beantwortung der Koordinationsfrage erarbeitet. Aufgrund dieser können folgende Schlussfolgerungen gezogen werden:

Aktuell findet sich in der Schweiz keine, wie vom UNO-Kinderrechtsausschuss geforderte, übergeordnete Koordinationsstelle. Der Ausschuss empfiehlt eine solche nicht nur in koordinativer Hinsicht, sondern auch in Bezug auf die Umsetzung einer umfassenden Kinderrechtspolitik und -strategie, welche in der Schweiz bislang nicht existiert. Momentan ist die Schweiz im Aufbau einer umfassenden Kinder- und Jugendpolitik. Eine Kinderrechtspolitik würde jedoch nochmals einen Schritt

weitergehen, denn die Kinder- und Jugendpolitik ist nur ein Teilbereich der Kinderrechtspolitik.

Zurzeit sind in der Schweiz diverse Bestrebungen im Gange, welche in koordinativer Hinsicht gewinnbringend sind. So wurden beispielsweise die Zuständigkeiten auf Bundesebene, interkantonal sowie bei den zivilgesellschaftlichen Partnern in Bezug auf die Umsetzung der Kinderrechte geregelt. Eine Internetplattform zur Kinder- und Jugendpolitik wurde aufgebaut, welche umfassende Daten und Informationen zur Kinder- und Jugendpolitik liefert und für das nächste Staatenberichtsverfahren der Schweiz an den UNO-Kinderrechtsauschuss als Datengrundlage dient. Weiter wurde ein Konzept für eine "Koordination light" für alle Menschenrechtsverträge erarbeitet, dessen Umsetzung in Kürze folgen sollte.

Die Befragung hat gezeigt, dass die Regelung der Koordinationsfrage, wie in den Empfehlungen ausgeführt, von den Expertinnen als zentral erachtet wird. Die Analyse der aktuellen Situation zeigt aber auch, dass auf den verschiedenen Ebenen die Zuständigkeiten in Bezug auf die Koordination doch relativ klar geregelt sind. So verfügen der Bund, die SODK sowie der zivilgesellschaftliche Partner über einen offiziell formulierten koordinativen Auftrag. Jedoch ist die Umsetzung auf Ebene des Bundes wie auch interkantonal nicht in umfassendem Sinne möglich, da die personellen und demzufolge auch die finanziellen Ressourcen nicht zur Verfügung stehen. Bei den 26 Kantonen zeigt sich ein heterogenes Bild. Einige Kantone befassen sich aktiver mit den Kinderrechten als andere. Generell aber lässt sich sagen, dass die Umsetzung der Kinderrechte und entsprechend auch die Koordination insgesamt in den Kantonen bislang nicht in genügendem Masse Beachtung findet. So verfügt kein Kanton über eine offizielle Stelle im Bereich Kinderrechte. Die kommunale Ebene wurde bei dieser Arbeit ganz ausgeklammert. Natürlich müsste sie bei einer ganzheitlichen Betrachtung miteinbezogen werden. Gerade was die konkrete, operative Umsetzung der Kinderrechte anbelangt, findet diese oftmals in den Gemeinden statt. Jedoch würde dies den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

Sowohl in vertikaler wie auch in horizontaler Hinsicht zeigt die Befragung insgesamt eine gut funktionierende Koordination. Dies trifft sowohl auf die Ebene Bund, die interkantonalen Organe sowie die zivilgesellschaftlichen Partner zu. Die zuständigen Stellen koordinieren über alle Ebenen hinweg und berichten von einem

gewinnbringenden Austausch. Nicht zuletzt zeigen sich hier die Bestrebungen der letzten Jahre, die Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz weiterzuentwickeln. Denn durch diese konnte sich ein Teilbereich der Kinderrechtspolitik gut etablieren und vernetzen.

Dennoch wäre es für die Schweiz gewinnbringend und angezeigt, die Empfehlung des Kinderrechtsauschusses tatsächlich aufzunehmen und einen übergeordneten Koordinationsmechanismus zu schaffen. Auch für die befragten Expertinnen ist die Regelung der Koordinationsfrage, wie in den Empfehlungen ausgeführt, ein zentraler Die Ansiedelung und Ausgestaltung einer solchen übergreifenden Koordinationsstelle wird jedoch unterschiedlich beurteilt. Eine mögliche Lösung würde darin bestehen, diese beim Bund anzusiedeln. Dies würde den Vorteil bringen, dass bestehende Strukturen genützt werden können und die Stelle über die nötige Nähe zur Politik und entsprechend auch zum Agenda Setting verfügt. Eine Ansiedelung bei einer unabhängigen Stelle – wie beispielsweise dem SKMR – wäre eine weitere Option. Aktuell sieht der Bund nicht vor, eine eigene Koordinationsstelle Kinderrechtskonvention zu schaffen. Jedoch ist eine sogenannte "Koordination light" aller Menschenrechtsverträge vorgesehen. Diese Lösung würde iedoch nicht einer umfassenden Koordinationsstelle im Sinne des Kinderrechtsauschusses genügen. wäre Dennoch auch denkbar, und möglicherweise wäre dies eine gewinnbringende Lösung, eine Koordinationsstelle für die Kinderrechte im Rahmen der gesamten Koordination aller Menschenrechtsverträge auszugestalten.

Die Regelung der Koordinationsfrage steht in direktem Zusammenhang mit diversen anderen Aspekten. Nebst der bereits erwähnten Ressourcenfrage sind beispielsweise Rahmengesetze, die politischen Rahmenbedingungen, eine umfassende Kinderrechtspolitik und -strategie sowie die nötige Sensibilisierung hinsichtlich der Kinderrechtsthematik von zentraler Bedeutung. Auch diesen Aspekten wird in den nachfolgenden Empfehlungen Rechnung getragen.

Das nun folgende Kapitel enthält konkrete Handlungsempfehlungen. Diese Lösungsansätze leiten sich von den obigen Ausführungen ab. Ziel ist es, aufzeigen, mit welchen Umsetzungsmassnahmen die aktuell bestehenden Lücken geschlossen werden können.

# 7. HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

**Empfehlung 1:** Weiterentwicklung und Festigung der Kinderrechtspolitik in der Schweiz als Ganzes. Hierfür ist die Ausarbeitung klarer Begrifflichkeiten notwendig.

Kommentar: Die Entwicklung der Kinder- und Jugendpolitik hat in den letzten Jahren Erfolge gezeigt. In Anlehnung an diese Entwicklung sollte versucht werden, einen analogen Prozess hinsichtlich der Kinderrechtspolitik in Gang zu setzen. Hierzu lohnt es sich auch, den Blick ins Ausland zu richten und dort Entwicklungen und Strategien zu analysieren.

**Empfehlung 2:** Erarbeitung eines Rahmengesetzes Kinderrechte auf Bundesebene.

Kommentar: Der Föderalismus bietet durch die Möglichkeit der Anpassung an lokale Gegebenheiten sowie einer kantonal individuellen Entwicklung Vorteile. Wie der Kinderrechtsauschuss ausführt, birgt er aber auch die Gefahr der Chancenungleichheit. Aktuell ist vieles in Bezug auf die Kinderrechte im Sinne von "soft law" ohne wirklich bindenden Charakter geregelt. Als längerfristiges Ziel soll daher die Ausarbeitung eines Rahmengesetzes auf Bundesebene, welches die Kinderrechte vollumfänglich einbezieht, angestrebt werden.

**Empfehlung 3:** Errichten einer übergeordneten Koordinationsstelle, die auf Bundesstufe anzusiedeln ist. Integration der Koordinationsstelle für Kinderrechte in die Koordinationsstelle für alle Menschenrechtsverträge, soweit eine solche in umfassender Weise umgesetzt wird.

Kommentar: Der Kinderrechtsauschuss drückt in Paragraph 12 der Abschliessenden Bemerkungen sein Verständnis für die föderalen Strukturen der Schweiz aus. Die Umsetzung der Kinderrechte im Sinne von Chancengleichheit wird jedoch höher gewichtet. Die vorliegende Arbeit kommt zum gleichen Schluss. Eine übergeordnete Koordinationsstelle ist notwendig. Da die aktuell für die Koordination zuständigen Stellen von einer gut etablierten und gut

funktionier-enden horizontalen wie auch vertikalen Koordinationsstruktur berichten, sollen die bereits bestehenden Strukturen genutzt oder ausgebaut werden. Daher sollte eine umfassende Koordinationsstelle auf Bundesstufe angesiedelt werden. Würde in Zukunft eine umfassende Koordinationsstelle für alle Menschenrechtsverträge aufgebaut, wäre die Koordinationsstelle für Kinderrechte sinnvollerweise dort anzusiedeln.

**Empfehlung 4:** Analyse der Möglichkeit des Einbezugs von Kindern an einer übergeordneten Koordinationsstelle durch Fachspezialisten aus dem Bereich Partizipation.

Kommentar: Der Kinderrechtsausschuss fordert, nebst dem Einbezug von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die Teilhabe von Kindern an einer übergeordneten Koordinationsstelle. Diese Forderung wird als sinnvoll und gewinnbringend erachtet. Die Umsetzung einer direkten Teilhabe von Kindern an der Koordinationsstelle selbst wirft jedoch Fragen auf. Eine tiefergreifende Auseinandersetzung durch Fachspezialisten aus dem Bereich Partizipation wäre daher angezeigt.

**Empfehlung 5:** Zur Verfügung stellen von ausreichenden finanziellen und personellen Ressourcen auf den verschiedenen politischen Ebenen (Bund, interkantonal, kantonal und kommunal). Regelung der Zuständigkeiten auch auf kommunaler Ebene.

**Kommentar:** Für eine tragfähige Koordination in einem föderalistischen System wie der Schweiz braucht es auf allen politischen Ebenen ausreichende finanzielle wie auch personelle Ressourcen. Dies ist aktuell nicht der Fall. Daher ist es angezeigt, auf allen politischen Ebenen die nötigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

**Empfehlung 6:** Erstellung eines nationalen Programms Kinderrechte, mit welchem eine umfassende nationale Strategie entwickelt, die Koordination der Kinderrechte gleichzeitig gefestigt und Fachpersonen sowie die Öffentlichkeit für die Thematik der Kinderrechte sensibilisiert werden.

Kommentar: Der Bund hat mit dem Programm "Jugend und Gewalt" sowie dem Programm "Jugend und Medien" gezeigt, wie gewinnbringende nationale Strategien entwickelt werden können. Solche Strategien sind nur durch ein koordiniertes Vorgehen überhaupt möglich. Dank der Programme konnte zudem weitreichend zu den jeweiligen Themen sensibilisiert werden.

**Empfehlung 7:** Kinderrechte und Lösung der Koordinationsfrage auf die politische Agenda setzen.

Kommentar: Es ist wichtig und ausschlaggebend, die Kinderrechte und die Lösung der Koordinationsfrage auf die politische Agenda zu setzen. Die Sensibilisierung von Politikerinnen und Politiker ist zentraler Angelpunkt für die Weiterentwicklung und Lösung kinderrechtlicher Fragen. Hierbei könnten die interkantonalen Konferenzen eine zentrale Rolle einnehmen.

**Empfehlung 8:** In Bezug auf Sensibilisierungsarbeiten, eine "Übersetzung" der Sprache der Kinderrechtskonvention in eine klarer verständliche, einfachere Sprache vornehmen sowie die Verbreitung und Berücksichtigung von "best practice" Beispielen fördern.

Kommentar: Häufig wird, in Bezug auf die Kinderrechte, eine relativ technische Sprache verwendet. Dies erschwert deren Verständnis. Eine für Fachpersonen, Politikerinnen und Politiker aber auch für die breite Öffentlichkeit verständliche Sprache fördert die Festigung wie auch die Weiterentwicklung der Kinderrechte in der Schweiz. Zudem ist es gewinnbringend und zielführend, für Sensibilisierungsarbeiten "best practice" Beispiele wie die Kampagne "10 mois 10 droits" des Kantons Neuchâtel zu verwenden.

**Empfehlung 9:** Verankerung der koordinativen Aufgaben im Pflichtenheft oder der Stellenbeschreibung. Offizialisierung der Zuständigkeiten (auch für die Fakultativprotokolle).

**Kommentar:** Mit einer Verankerung der koordinativen Aufgaben im Pflichtenheft oder der Stellenbeschreibung kann der von den Expertinnen mehrfach

erwähnten Personenabhängigkeit entgegengewirkt werden. Zudem müssen die Zuständigkeiten klar und offiziell geregelt und kommuniziert werden. Dies gilt auch für die Fakultativprotokolle der Kinderrechtskonvention.

**Empfehlung 10:** Erhebungstiefe der elektronischen Plattform Kinder- und Jugendpolitik vereinheitlichen. Datenerhebungssystem mit Multiuserfunktion für Kantone einführen.

**Kommentar:** Mit der elektronischen Plattform Kinder- und Jugendpolitik wurde ein wichtiges Instrument zur Datengewinnung für das nächste Staatenberichtsverfahren geschaffen. Jedoch erfolgte die Bestandsaufnahme mit einer gewissen Uneinheitlichkeit. Es empfiehlt sich, die Erhebungstiefe zu vereinheitlichen um ein umfassendes Bild und eine exakte Datengrundlage zu erhalten. Auf Stufe Bund existiert zudem ein Datenerhebungssystem, welches die Arbeit verschiedener Personen am gleichen Dokument erlaubt. Es macht Sinn, ein solches auch für das Staatenberichtsverfahren auf Stufe der Kantone einzuführen.

# 8. ENGLISH SUMMARY

The Concluding Observations of the UN Children's Rights Committee form a central milestone in the state reporting procedure. They enable the respective states to critically question and develop their child rights policies. The so-called recommendations, which are subdivided into paragraphs, focus on areas in which action is required for the respective state with regard to the implementation of the Convention on the Rights of the Child (CRC).

In the final remarks on the second, third and fourth state reports on Switzerland in 2015, the Committee on the Rights of the Child repeated a recommendation addressed to Switzerland in 2002 (paragraphs 11 and 12). In paragraph 13, the Committee recommends that a coordinating body for the implementation of the Convention on the Rights of the Child need to be set up. In paragraph 12, the Committee on the Rights of the Child acknowledges the challenges of the federal system. However, the Committee notes it's concerns that the lack of a superordinate coordinating body may lead to substantial differences in the implementation of the Convention in individual cantons. The Committee recommends the establishment of

a coordinating body as central to ensuring uniform implementation and the development of a comprehensive child rights policy and strategy. The coordinating body position is to be assigned the required knowledge, appropriate influence and sufficient resources (financial, technical and human resources). The objectives are uniform guarantees of protection and equal opportunities. The participation of children and civil society organizations in the coordinating body is explicitly recommended (cf. United Nations Committee on the Rights of the Child, 2015).

A number of Swiss institutions at federal, cantonal and civil society level have prioritized all the recommendations addressed to Switzerland. The question of coordination was also a central issue for these institutions. For example, the Swiss Competence Centre for Human Rights (SKMR), the Conference of Cantonal Social Directors (SODK), the Federal Office for Social Security (BSV) and the Swiss Children's Rights Network (NKS) concluded that coordination plays an important role in the implementation of children's rights.

The central importance attached to coordination is not surprising, since responsibilities can be clearly defined by a sustainable coordination structure. This is all the more significant in a federal system like Switzerland. It's the only way to avoid or reduce duplication. In addition, without a superordinate coordination unit, recommendations such as effective and efficient data collection for the state reporting procedure and monitoring implementation of the Convention are difficult to fulfill.

The above explanations show the importance of regulating coordination for the implementation of the Convention on the Rights of the Child in Switzerland. This applies to the entire state reporting procedure. The aim of this work is to help clarify the question of coordination. Consequently, the question of how best to ensure the coordination of the implementation of the Convention on the Rights of the Child in Switzerland is addressed. On the one hand, Switzerland's federalist structures must be taken into account, on the other hand, existing competent authorities at different political levels must be included in the analysis.

The work is divided into three parts. The first part introduces the key elements of the Convention on the Rights of the Child. This chapter also explains the meaning of

coordination of the Convention. Thereafter, the focus is specifically on Switzerland. After an excursion into how Switzerland defines child and youth policy and which legal bases are important, the view becomes more comprehensive again. Although child and youth policy is the central focus of children's rights, the spectrum of issues related to children's rights encompasses a wider range of policy areas (such as education, health and migration policy). This is followed by chapters on basic facts relating to the Convention on the Rights of the Child in Switzerland and its coordination. Since the submission of the second, third and fourth state reports to the UN Children's Rights Committee in 2015, Switzerland has made various efforts to strengthen and promote the implementation of children's rights in Switzerland in general, but also with regard to the coordination issue. These efforts are illustrated.

In the second part, the data obtained through the expert interviews as well as through studies, reports, specialist information and other documents is evaluated and discussed. A total of three problem-centered guideline interviews were conducted with key figures who play a leading role on the issue of coordination and have relevant expertise. The interviewees were the federal government official responsible for children's rights, the head of the SODK's Children and Youth department and the managing director of the Swiss Children's Rights Network. In line with the interview guidelines, central aspects of the coordination question are discussed. The interviews were then transcribed afterward. The content structuring according to Mayring (2002) was chosen as the evaluation procedure.

Part three is the synthesis of the previous chapter and conclusions are drawn from the summaries of each chapter. Based on this, concrete recommendations for action are then made with regard to the coordination of the implementation of the Convention on the Rights of the Child in Switzerland, but also with regard to questions whose solution is related to the question of coordination. The recommendations intend to provide information on how best and most efficient coordination can be organized.

The following conclusions can be drawn from the analysis: At present, there is no superordinate coordinating body in Switzerland, as requested by the UN Children's Rights Committee. The Committee recommends such a policy not only in a coordinative sense, but also with regard to the implementation of a comprehensive

child rights policy and strategy, which does not yet exist in Switzerland. At the moment, Switzerland is developing a comprehensive child and youth policy. However, a policy on children's rights would go one step further, because child and youth policy is only one part of the policy on children's rights.

Various efforts are currently underway in Switzerland, which are progressive from a coordinative point of view. For example, responsibilities at federal, inter-cantonal and civil society level with regard to the implementation of children's rights have been regulated. An Internet platform on child and youth policy has been set up, which provides comprehensive data and information on child and youth policy and serves as a data basis for Switzerland's next state reporting procedure to the UN Children's Rights Committee. Furthermore, a concept for a "coordination light" for all human rights treaties was developed, the implementation of which should follow shortly.

The interviews showed that the experts consider the coordination issue to be of central importance, as set out in the recommendations. The analysis of the current situation also shows, that the responsibilities for coordination are relatively clearly regulated at the various levels. The Federal Government, the SODK and its civil society partner have an officially formulated coordination mandate. However, implementation at federal and inter-cantonal level is not possible in a comprehensive sense, since the personnel and financial resources are not available. The 26 cantons present a heterogeneous picture: some of them are more actively involved in children's rights than others. However, in general it can be said that the implementation of children's rights and, accordingly, the coordination of them has not yet received sufficient attention. No canton has an official authority in the area of children's rights. The implementation of children's rights often takes place in the communities. The community level was completely excluded in this work, but is a further question to be addressed.

Overall, the interviews show a well-functioning coordination in both vertical and horizontal terms. This applies to the federal level, the cantonal bodies and civil society partners. The responsible bodies coordinate across all levels and report on a profitable exchange. Last but not least, the efforts made in recent years to further

develop Switzerland's child and youth policy are reflected here. Those efforts have enabled a sub-area of child rights policy to establish and network well.

Nevertheless, it would be beneficial and advisable for Switzerland to actually incorporate the recommendation of the Children's Rights Committee and create a superordinate coordination mechanism. For the interviewed experts the regulation of the coordination question as set out in the recommendations is a central issue too.

However, the location and design of such an overarching coordination office is assessed differently. One possible solution would be to locate it at the federal level. This would have the advantage that existing structures can be used and the necessary proximity to politics and to agenda setting is given. Settlement at an independent location - such as the SKMR - would be another option. Currently, the Federal Government does not plan to create a separate coordination office for the Convention on the Rights of the Child. But a so-called "coordination light" of all human rights treaties is provided for. But this solution, as it is currently designed, would not be sufficient for a comprehensive coordination body within the meaning of the Children's Rights Committee. It is also conceivable, and perhaps an effective solution, that a coordinating body for children's rights would be established as part of the overall coordination of all human rights treaties.

The question of coordination is directly related to a number of other issues as for example the question of resources, framework laws and political framework conditions. A comprehensive child rights policy and strategy as well as awareness raising on children's rights are of central importance. These aspects are also taken into account in the following recommendations.

Finally, concrete recommendations are made based on the analysis. The aim is to show which implementation measures can be used to close the current gaps.

**Recommendation 1**: Further development and consolidation of the policy on children's rights in Switzerland. This requires the elaboration of clear concepts.

**Commentary:** The development of child and youth policy has been successful in recent years. In the light of this development, an attempt should be made to initiate

an analogous process with regard to child rights policy. It is also worthwhile to look abroad and analyze developments and strategies there.

**Recommendation 2**: Development of a framework law on children's rights at federal level.

**Commentary**: Federalism offers advantages through the possibility of adapting to local conditions and cantonal individual development. As the Committee on the Rights of the Child points out, however, it also harbors the risk of inequality of opportunity. There is currently a considerable body of legislation on children's rights in the sense of "soft law", which is not really binding. Therefore, the long-term objective is to draw up a framework law at the federal level, which fully integrates children's rights.

**Recommendation 3**: Establishment of a superordinate coordination office at federal level. It is recommended that the Children's Rights Coordination Unit is integrated with the co-ordination unit for all human rights treaties, if such a coordinating body is to be set up.

Commentary: In paragraph 12 of the Concluding Remarks, the Children's Rights Committee expresses its understanding of the federal structures of Switzerland. However, the implementation of children's rights in the sense of equal opportunities is given higher priority. This paper comes to the same conclusion. A superordinate coordination unit is necessary. Since the authorities currently responsible for coordination report on a well established and well-functioning horizontal and vertical coordination structure, the existing structures are to be used or expanded. Therefore, a comprehensive coordination office should be set up at federal level. If, in the future, a comprehensive co-ordination unit for all human rights treaties is to be set up, it would make sense for the co-ordination unit for children's rights to be located there.

**Recommendation 4**: Analysis of the possibility of the involvement of children at a superordinate coordination office by specialists from the field of participation.

**Commentary:** The Committee on the Rights of the Child calls for the participation of children at a superordinate coordination body, in addition to the involvement of civil society organizations. This demand is considered sensible and worthwhile. However, the implementation of direct participation of children in the coordination office itself raises questions. A more in-depth discussion by specialists from the field of participation would therefore be appropriate.

**Recommendation 5:** Provide sufficient financial and human resources at the various political levels (federation, inter-cantonal, cantonal, communal). Regulation of responsibilities also at municipal level.

**Commentary:** To achieve sustainable coordination in a federalist system such as Switzerland, sufficient financial and personnel resources are needed at all political levels. This is not currently the case. It is therefore appropriate to provide the necessary resources at all political levels.

**Recommendation 6:** Development of a national program on children's rights, which includes a comprehensive national strategy, consolidates coordination of children's rights and raises awareness of the issue of children's rights among experts and the public.

**Commentary:** With its "Youth and Violence" program and "Youth and Media" program, the Confederation has shown how meaningful national strategies can be developed. Such strategies are only possible through coordinated action. Thanks to the programs, it has also been possible to raise awareness of the respective topics.

**Recommendation 7:** Put children's rights and coordination issues on the political agenda.

**Commentary:** It is important and crucial to put children's rights and the issue of coordination on the political agenda. Raising the awareness of politicians is a central focus for the further development and solution of children's rights issues. Intercantonal conferences could play a central role in this respect.

**Recommendation 8:** With regard to awareness-raising work, a "translation" of the language of the Convention on the Rights of the Child into a clearer, easier language is necessary, as well as a dissemination and inclusion of best practice examples.

**Commentary**: A relatively technical language is often used in relation to children's rights, which makes it difficult to understand. A language that is comprehensible to professionals, politicians and the general public alike promotes the consolidation and further development of children's rights in Switzerland. Examples of best practice in awareness-raising work are recommended, such as the Neuchâtel canton's "10 mois 10 droits" campaign.

**Recommendation 9:** Anchoring of the coordinative tasks in the job description and formalizing of responsibilities (also for the optional protocols).

**Commentary:** By embedding the coordination tasks in the job description, it is possible to counteract the dependence on personal commitment mentioned several times by the experts. In addition, responsibilities must be clearly and officially regulated and communicated. This also applies to the Optional Protocols of the Convention on the Rights of the Child.

**Recommendation 10:** Standardize the depth of data collection of the electronic platform for child and youth policy. Implement a data collection system with multiuser function for cantons.

Commentary: With the electronic platform for child and youth policy, an important data collection tool has been created for the next state reporting procedure. However, data collection was carried out with a certain degree of inconsistency. It is advisable to standardize the survey depth in order to obtain a comprehensive picture and an exact data base. At federal level, there is also a data collection system that allows different people to work on the same document. It makes sense to introduce such a system for the state reporting procedure at cantonal level as well.

# 9. LITERATURVERZEICHNIS

Bundesamt für Justiz (2017). Koordination der Arbeiten im Zusammenhang mit Berichtsverfahren der Schweiz vor internationalen Kotrollorganen im Bereich Menschenrechte. Bern: internes Dokument.

Bundesamt für Sozialversicherungen (2015). Kinderrechte. Internetseite. Zugriff am 24. 10. 2015 unter https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialpolitische-themen/kinder-und-jugendfragen/kinderrechte.html.

Bundesamt für Sozialversicherungen, Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren, Netzwerk Kinderrechte Schweiz (2016). Empfehlungen des Ausschusses für die Rechte des Kindes der UNO vom Februar 2015, Zuständigkeiten und Kontaktorgane. Zugriff am 8. 8. 2017 unter https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialpolitische-themen/kinder-und-jugendfragen/kinderrechte.html.

Bundesamt für Sozialversicherungen (2017). Welche Stellen befassen sich mit Kinderund Jugendpolitik? Zugriff am 21. 8. 2017 unter https://www.bsv.admin.ch/ bsv/de/home/sozialpolitische-themen/kinder-und-jugendfragen/grundlagengesetze/zustaendige-stellen.html.

Bundesamt für Sozialversicherungen (2017). Kinder- und Jugendpolitik Schweiz. Zugriff am 12. 9. 2017 unter https://www.kinderjugendpolitik.ch.

Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendförderungsgesetz KJFG) vom 30. September 2011 (KJFG, SR 446.1). Zugriff am 2. 3. 2017 unter https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20092618/index.html.

Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht vom 20. Juni 2003, SR 311.1.

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 12. Februar 2017). Zugriff am 5. 9. 2017 unter https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a8.

Cantwell, N. (2007). Words that Speak Volumes. In: Institute international des droits de L'Enfant and Office of the UN High Commissioner for Human Rights (Eds.), 18 Candles: The Convention on the Rights of the Child Reaches Majority (pp.21-30). Institute international des droits de L'Enfant (IDE).

Committee on the Rights of the Child, thirty-fourth session 19 September 3 (2003): General Comment No. 5. General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts.4, 42 and 44, para.6).

Deutsches Institut für Menschenrechte (2014): ABC der Kinderrechte #1. M wie Monitoring und S wie Staatenpflicht. Zugriff am 14. 6. 2017 unter http://www.institut-fuermenschenrechte.de/uploads/tx\_commerce/abc\_kinderrechte\_monitoring\_und\_staatenpflicht.pdf.

Deutsches Institut für Menschenrechte (2017). Berichtszyklus und Beteiligungsmöglichkeiten. Zugriff am 12. 6. 2017 unter http://www.aktiv-gegendiskriminierung.de/internationale-rechtsdurchsetzung/vereinte-nationen/staaten berichtszyklus-und-beteiligungsmoeglichkeiten/.

Deutsches Institut für Menschenrechte (2017). Was sind Allgemeine Bemerkungen? Zugriff am 15. 9. 2017 unter http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/entwicklungspolitik/oft-gestellte-fragen/was-sind-allgemeine-bemerkungen/.

Die Bundesversammlung. Das Schweizer Parlament (2016). Nr. 07.402. Parlamentarische Initiative Amherd Viola. Verfassungsgrundlage für ein Bundesgesetz über die Kinder- und Jugendförderung sowie über den Kinder- und Jugendschutz. Zugriff am 2. 5. 2017 unter https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=37360.

Die Bundesversammlung. Das Schweizer Parlament (2014). Nr. 14.3758. Motion Bulliard-Marbach Christine. Unabhängige Ombudsstelle für die Rechte des Kindes. Zugriff am 24. 9. 17 unter <a href="https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?Affairld=20143758">https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?Affairld=20143758</a>.

Eidgenössisches Departement für auswertige Angelegenheiten EDA (2017). Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC). Zugriff am 25. 4. 2017 unter https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/internationale-organisationen/vereinte-nationen/die-vereinten-nationenundmenschenrechte/staatenberichte/uebereinkommen-ueberdierechtedeskindescrc.html.

Eidgenössisches Departement des Innern EDI (2008). Schweizerisches Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze. Expertenbericht in Erfüllung des Postulats Janiak (Nr. 00.3469) vom 27. September 2000. Zugriff am 27. 9. 2017 unter https://www.google.de/search?q=Ausgestaltung,+Probleme+ und+L%C3%B6sungsans%C3%A4tze.+Expertenberichte+in+Erf%C3%BCllung+des+Post ulats+Janiak+(00.3469)&spell=1&sa=X&ved=0ahUKEwjo6Jz2lcPWAhUFVxQKHXlqDYUQ BQqjKAA&biw=1040&bih=734.

Eidgenössisches Departement des Innern EDI (2016). Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz. Hintergrunddokument. Zugriff am 26. 4. 2017 unter https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/.../kinder/...kj.../faktenblatt\_kj-politikCH.pdf.

Eidgenössisches Departement des Innern EDI (2008). Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik. Bericht des Bundesrats in Erfüllung der Postulate Janiak (00.3469) vom 27. September 2000, Wyss (00.3400) vom 23. Juni 2000 und Wyss (01.3350) vom 21. Juni 2001. Zugriff am 12. 5. 2016 unter http://www.youthpolicy.org/national/Switzerland\_2008\_Youth\_Policy\_Strategy.pdf.

Eidgenössisches Departement des Innern EDI (2000). Elemente einer schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik. Zugriff am 15. 5. 2017 unter https://www.humanrights.ch/upload/pdf/020611\_krk\_politik\_d.pdf.

Egbuna-Joss A., Kälin W. (2012). Die Umsetzung internationaler Menschenrechtsempfehlungen im föderalistischen Staat. Perspektiven für das followup zu den "Abschliessenden Bemerkungen" der UNO-Vertragsorgane in der Schweiz. Bern: Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR).

Erster Bericht der Schweizerischen Regierung zur Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (2000). Zugriff am 24. 3. 2017 unter http://www.netzwerk-

kinderrechte.ch/fileadmin/nks/krk/BerichtSchweizUmsetzungAbkommens2002 \_de.pdf.

Fass, P.S. (2011). A historical context for the United Nations Convention on the Rights of the Child, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 633, 17-29.

Freeman, M. (2009). Children's rights as human rights: Reading the UNCRC. In J. Qvortrup, W.A. Corsaro, & M.-S. Honig (Eds.), The Palgrave handbood of childhood studies (pp. 377-393). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) (2015). Kinderrechtskonvention und Schlussbemerkungen des UNO-Ausschusses für die Rechte des Kindes. Diskussionspapier für die Jahresversammlung KKJF vom 3. und 4. September 2015. Bern: SODK Generalsekretariat.

Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) (2015). Leitsätze der SODK im Bereich Kinder- und Jugendpolitik. Bern: SODK Plenarversammlung.

Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) (2016). Kinderrechtskonvention und Schlussbemerkungen des UNO-Ausschusses für die Rechte des Kindes in den Kantonen. Bern: Internes Dokument.

Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) (2016). Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) zu unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich. Bern: SODK Generalsekretariat.

Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) (2016). Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) für die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik in den Kantonen. Bern: SODK Generalsekretariat.

Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) (2017). Kinder und Jugend. Zugriff am 16. 9. 2017 unter http://www.sodk.ch/fachbereiche/kinder-und-jugend/.

Verordnung über die Aufnahme von Pflegekinder vom 19. Oktober 1977, SR 211.222.338.

Verordnung über die Adoption vom 29. Juni 2011, SR 211.221.36.

Verordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte vom 11. Juni 2010, SR 311.039.1.

Witzel, Andreas (2000). Das problemzentrierte Interview. Forum: Qualitative Social Research/Sozialforschung (Online-Journal). Zugriff am 30. 10. 2015 unter http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/%201132/2519.

Mayring, Philipp (2002). Einführung in die qualitative Sozialforschung. Weinheim und Basel: Beltz Verlag.

Meuser, Michael und Ulrike Nagel (2005). Experteninterview – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Bogner, Alexander (Hg.). Das Experteninterview. Theorie, Methode und Anwendung (71-93). Wiesbaden: VS Verlag.

Netzwerk Kinderrechte Schweiz (2014). Zweiter, und dritter NGO-Bericht an den Ausschuss für die Rechte des Kindes. Zofingen: Netzwerk Kinderrechte Schweiz.

Netzwerk Kinderrechte Schweiz (2015). Die Empfehlungen des UN-Kinderrechtsausschusses umsetzen. Positionspapier des Netzwerks Kinderrechte Schweiz. Zugriff am 3. 9. 2016 unter http://www.netzwerk-kinderrechte.ch/ fileadmin/nks/tag\_der\_kinderrechte/151120\_NKS\_Positionspapier.pdf.

Netzwerk Kinderrechte Schweiz (2017). Drittes Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend ein Beschwerdeverfahren. Zugriff am 1. 8. 2017 unter http://www.netzwerk-kinderrechte.ch/index.php?id=123.

République et canton de Neuchâtel (2017). Droits de l'enfant. Le Canton de Neuchâtel lance et campagne des sensibilisation. Neuchâtel: internes Dokument.

Schlussbemerkungen des Ausschusses für die Rechte des Kindes: Schweiz (2002). CRC/C15/Add. 182 (Abschliessende Bemerkungen). Ausschuss für die Rechte des Kindes. Dreissigste Sitzung. Behandlung der von den Vertragsstaaten vorgelegten Berichte nach Art. 44 der Konvention.

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (2015). Die Empfehlungen des UNO Kinderrechtsausschusses an die Schweiz. Welches sind die generellen Herausforderungen? Zugriff am 5. 1. 2017 unter http://www.skmr.ch/de/themen bereiche/kinderpolitik/artikel/empfehlungen-uno.html.

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (2017). Vernehmlassung zur nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI). Aktuelles. Zugriff am 29. 8. 2017 unter http://www.netzwerk-kinderrechte.ch/index.php?id=3&tx\_ttnews%5Byear%5 D=2017&tx\_ttnews%5Bmonth%5D=08&tx\_ttnews%5Btt\_news%5D=710&cHash=61bf95b 44528cae9f42c22b75f230f3b.

Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0.

Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, SR 210.

UBS Optimus Foundation (2012). Sexuelle Übergriffe an Kindern und Jugendlichen in der Schweiz. Formen, Verbreitung, Tatumstände. Zürich: UBS Optimus Foundation.

Vuckovic Sahovic, N., Doek, J. E. and Zermatten, J. (2012). The Rights of the Child in International Law. Rights of the Child in a Nutshell and in Context: All about Children's Rights (pp.41-66). Stämpfli Publisher. (Commentary of legal sources).

Quennerstedt, A. (2010), Children, But Not Really Humans? Critical Reflections on the Hampering Effect of the "3P's". International Journal of Children's Rights 18, 619–635.

Witzel, Andreas (1985). Das problemzentrierte Interview. In: Jüttemann, G. (Hg.). Qualitative Forschung in der Psychologie. Weinheim: Beltz Verlag, 227-255.

Witzel, Andreas (1982). Verfahren der qualitativen Sozialforschung. Überblick und Alternativen. Frankfurt: Campus.

Witzel, Andreas (2000). Das problemzentrierte Interview. Forum: Qualitative Social Research/Sozialforschung (Online-Journal). Zugriff am 30. 10. 2016 unter http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/%201132/2519.

Vereinte Nationen. Ausschuss für die Rechte des Kindes (2015). Übereinkommen über die Rechte des Kindes. Schlussbemerkungen zum zweiten, dritten und vierten Staatenbericht der Schweiz.

Verordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte vom 11. Juni 2010, 311.039.1.

Zweiter, dritter und vierter Bericht der Schweizerischen Regierung zur Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (2012). Zugriff am 9. 8. 2016 unter http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/27525.pdf.

# 10. ANHANG: INTERVIEWLEITFADEN

### Generelle und koordinative Aufgaben der Stelle/Institution

- Können Sie mir kurz erläutern, welches der zentrale Auftrag Ihrer Institution (BSV, SODK, NGO, Kanton) in Bezug auf die Umsetzung der Kinderrechtskonvention darstellt (falls ein solcher existiert)? Wo gibt es ggf. Grenzen?
- Was sind die Kernaufgaben und Funktionen Ihrer Fachstelle in Bezug auf die Kinderrechtskonvention und die Umsetzung der Kinderrechte?
- Mit welchen anderen Institutionen, Stellen, Ämtern (intern sowie extern) usw. arbeiten Sie in Bezug auf die KRK zusammen? (horizontale und vertikale Koordination)
- Welche Rolle nimmt ihre Stelle/Institution dabei ein? Welche Rolle kommt den anderen Institutionen, Stellen, Ämtern etc. zu? Besitzt ihre Stelle/Institution eine koordinative Funktion?
- Wie werden die Aktivitäten der involvierten Stellen/Institutionen/Ämter koordiniert? Welche Koordinationsmassnahmen gibt es diesbezüglich (konkrete Aufgaben, Sitzungsgefässe, Vernetzung etc.)?
- Wie schätzen Sie die Qualität und das Funktionieren der Koordination ein?
- Ist die Koordination explizit geregelt? Wenn ja, wo genau ist diese verankert? Wenn nein, wäre es ein Vorteil, diese explizit zu regeln?
- Bestehen ggf. Lücken und würde es allenfalls Bedarf für zusätzliche Koordinationsmassnahmen geben?
- Welche Ressourcen (personell und finanziell) stehen Ihnen für die Koordination zur Verfügung? Reichen diese aus?

 Welche Kompetenzen werden Ihnen zugesprochen? Begünstigen oder behindern diese eine tragfähige und effiziente Koordination?

#### Fragen in Bezug auf übergeordnete Koordination

- Der Regelung der Koordinationsfrage wird in den Empfehlungen wie auch aus Fachkreisen eine zentrale Rolle zugesprochen, was die Umsetzung der Kinderrechte betrifft. Was ist ihre Einschätzung hierzu? Können Sie erläutern, weshalb dem aus Ihrer Sicht bzw. aus Sicht Ihrer Institution so ist?
- Wäre aus Ihrer Sicht eine Verbesserung der Koordination in Bezug auf die KRK nötig? Wenn ja, wie würde eine solche erreicht bzw. welche Rahmenbedingungen bräuchte es hierfür?
- Kennen Sie Beispiele von "good practice" in der existierenden Koordination, z.
   B. in Bezug auf spezifische Themen?
- Welche Rolle spielen aus Ihrer Sicht die f\u00f6deralistischen Strukturen der Schweiz bei der Frage der Koordination? Wo liegen die Herausforderungen? Welche Grenzen sind durch die Strukturen gesetzt?
- Gibt es aus Ihrer Sicht Unterschiede bezüglich der Erstellung des Staatenberichts, den Empfehlungen und dem Follow up Prozess, was die Frage der Koordination betrifft? Wenn ja, wo genau liegen die Unterschiede? Bräuchte es je spezifische Verbesserungen?
- Welche Faktoren wären aus Ihrer Sicht für eine erfolgreiche Koordination zentral (z. B. geregelte Zuständigkeiten und Ansprechpersonen, genügende personelle wie finanzielle Ressourcen etc.)?
- Der Kinderrechtsauschuss empfiehlt die Schaffung einer zentralen/nationalen Koordinationsstelle in der Schweiz. Was denken Sie, wäre dies sinnvoll bzw. besteht aus Ihrer Sicht ein solcher Bedarf? Wenn ja/nein, wieso? Falls Sie dem zustimmen, was wäre hierfür notwendig? Haben Sie konkrete Vorstellungen

bezüglich der Struktur, Organisationsform oder wo genau eine solche Stelle anzusiedeln wäre?

- Der Kinderrechtsauschuss empfiehlt zudem, dass zivilgesellschaftliche Organisationen und Kinder an dieser Koordinationsstelle teilhaben. Was ist Ihre Einschätzung zu dieser Forderung?
- Der Kinderrechtsausschuss empfiehlt, eine nationale Strategie und einen Aktionsplan zur Umsetzung aller in der Konvention festgehaltenen Prinzipien und Rechte der Kinder zu entwickeln. Welche Verbindung sehen Sie zwischen einer nationalen Strategie, einem Aktionsplan und der Koordination in der Schweiz?
- Ein weiteres zentrales Anliegen des Kinderrechtsauschusses ist die Verbesserung der Datenerhebung betr. Umsetzung der Kinderrechtskonvention. Was denken Sie, welche Rolle/Beitrag spielt hier die Koordination?
- Was denken Sie, welcher Mehrwert würde eine Koordinationsstelle für alle UNO- Menschenrechtsverträge bringen? Wissen Sie im Allgemeinen mehr über die Diskussionen diesbezüglich?
- Welche Rolle spielt die Politik bei der Koordinationsfrage und ggf. deren Verbesserung? Inwiefern k\u00f6nnte eine st\u00e4rke Einbindung der Politik von Nutzen sein?
- Wissen Sie etwas darüber, wie die Koordinationsfrage in anderen Ländern geregelt wird? Wenn ja, kennen Sie Länder, in welchen Sie die Strukturen als vorteilhaft erachten? Tauschen Sie sich ggf. bereits länderübergreifend aus?