

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

Netzwerk Kinderrechte Schweiz

Vierter NGO-Bericht an den UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes

2021

Dieser Bericht wird von den Mitgliedsorganisationen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz getragen:

- a;primo
- ASPI. Fondazione della Svizzera italiana per l’Aiuto, il Sostegno e la Protezione dell’Infanzia
- Association Particip’Action
- Association Patouch
- ATD Vierte Welt
- Avenir Social
- Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not
- CURAVIVA Schweiz, Fachbereich Kinder und Jugendliche mit besonderen Bedürfnissen
- Dachverband Offene Kinder- und Jugendarbeit
- Dachverband Terre des Hommes Schweiz - Suisse
- FICE Schweiz
- Fondation REPR
- Humanrights.ch
- Institut international des droits de l'enfant
- Integras. Fachverband Sozial- und Sonderpädagogik
- Interessensgemeinschaft Qualität im Kinderschutz
- Internationaler Sozialdienst Schweiz
- Jacobs Foundation
- Juris Conseil Junior
- Kind und Spital
- Kinderanwaltschaft Schweiz
- Kinderbüro Basel
- Kinderkrebshilfe
- Kinderlobby Schweiz
- Kindernothilfe Schweiz
- LIMITA - Fachstelle zur Prävention sexueller Ausbeutung
- MADEP-ACE
- Marie Meierhofer Institut für das Kind
- Missing Children Switzerland
- MOJUGA Stiftung für Kinder- und Jugendförderung
- Netzwerk Bildung und Familie
- Ombudsstelle Kinderrechte Ostschweiz OMKI
- One Laptop Per Child Switzerland
- PACH Pflege- und Adoptivkinder Schweiz
- Pfadibewegung Schweiz
- Pro Kinderrechte Schweiz
- Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände
- Save the Children Schweiz
- Schlupfhuus Zürich
- Schulsozialarbeitsverband
- Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht
- Schweizerische Gesellschaft für Pädiatrie
- Schweizerischer Verband der Berufsbeistandspersonen
- Stiftung Kinderdorf Pestalozzi
- Stiftung Kinderschutz Schweiz
- Stiftung Pro Juventute
- Stiftung Pro UKBB
- Stiftung SOS-Kinderdorf Schweiz
- Transgender Network Switzerland
- Verband heilpädagogischer Dienste Schweiz
- Verein family-help
- Verein Kinderrechte Ostschweiz
- Vereinigung Cerebral
- VPOD – Kommission Bildung, Erziehung, Wissenschaft

Impressum

Netzwerk Kinderrechte Schweiz

Mai 2021

Ergänzender Bericht zum 5. und 6. Staatenbericht der Schweiz zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in der Schweiz

Netzwerk Kinderrechte Schweiz

c/o polsan AG
Effingerstrasse 2
3011 Bern
031 508 36 14
info@netzwerk-kinderrechte.ch

Redaktion:

Rahel Wartenweiler, Simone Renner

Redaktionelle Begleitung: Marianne Aeberhard (Humanrights.ch), Valentina Darbellay (Dachverband Terre des hommes Schweiz – Suisse), Nina Hössli (Save the Children Schweiz), Liliane Minder (Stiftung Kinderschutz Schweiz), Cornelia Rumo-Wettstein (CURAVIVA Schweiz), Aline Sermet (Institut international des droits de l'enfant)

Lektorat:

Isabelle Spahr

Französische Übersetzung und Lektorat:

Nicola Dänzer, Valentina Darbellay

Englische Übersetzung:

Barbara Erblehner-Swann

Satz und Layout:

Michel Bootz, www.bootzbootz.ch

Druck:

Gebo Druck AG

Danksagung: Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz dankt seinen Mitgliedsorganisationen und allen zugewandten Organisationen für ihre wertvollen Beiträge, die ein breit abgestütztes und detailliertes Portrait der Umsetzung der Kinderrechte in der Schweiz möglich gemacht haben. Besonderer Dank gilt den Mitgliedern der Arbeitsgruppe zum NGO-Bericht für ihren Einsatz.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	9
 Neue Entwicklungen	
2 Gesetze und Entwicklungen	11
3 Nachhaltige Entwicklungsziele	12
 Allgemeine Umsetzungsmassnahmen	
4 Vorbehalte	15
Familiennachzug (Art. 10 Abs. 1 UN-KRK)	15
Ausnahmslose Trennung von Jugendlichen und Erwachsenen im Freiheitsentzug (Art. 37 lit. c UN-KRK)	16
Zugang zu einem unentgeltlichen Rechtsbeistand (Art. 40 Abs. 2 lit. b Ziff. ii UN-KRK)	16
Trennung zwischen untersuchender und urteilender Behörde im Jugendstrafverfahren (Art. 40 Abs. 2 lit. b Ziff. iii UN-KRK)	16
5 Umfassende Kinderrechtspolitik, -strategie und Koordination	17
6 Datenerhebung	18
7 Unabhängige Überwachungsstruktur und Beschwerdemechanismus	21
8 Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft	22
9 Kinderrechte in der Privatwirtschaft	23
 Allgemeine Prinzipien	
10 Nicht-Diskriminierung	27
11 Übergeordnetes Kindesinteresse	28
Terminologie	28
Gesetzgebung	29
Das übergeordnete Kindesinteresse in Verfahren	29
12 Achtung der Meinung des Kindes	31
a) Recht auf Anhörung und Verfahrensbeteiligung von Kindern	31
b) Recht auf sozio-politische Teilhabe	33
c) Schulung von Fachpersonen	33
 Bürgerliche Rechte und Freiheiten	
13 Staatenlosigkeit / Recht auf eine Nationalität	37
14 Recht des Kindes, seine Eltern zu kennen und von ihnen betreut zu werden und Recht auf Identität	38
a) Das Recht auf Kenntnis der eigenen Herkunft bei Adoption oder medizinischer Fortpflanzung	38
b) «Schutzwürdiges Interesse»	39
c) Babyfenster	39

Gewalt gegen Kinder

15 Recht auf Schutz vor Gewalt	43
a) Körperstrafen	43
b) Datenerhebung	44
c) Umfassende Strategie für die Prävention und Intervention	44
d) Kontinuierliches Monitoring des Kinderschutzsystems	45
16 Schädliche Praktiken	45
a) Weibliche Genitalverstümmelung	45
b) Medizinische nicht notwendige Eingriffe an Intersex-Kindern (Intersex Genital Mutilation IGM)	45
c) Minderjährigenheiraten	46

Familiäres Umfeld und alternative Betreuung

17 Familiäres Umfeld	49
18 Aus der familiären Umgebung herausgelöste Kinder	50
a) Berücksichtigung des übergeordneten Kindesinteresses bei Fremdplatzierungen	50
b) Qualitätsstandards für die ausserfamiliäre Betreuung	50
c) Förderung und Begleitung von Pflegefamilien	51
d) Rückkehr in die Ursprungsfamilie	52
19 Adoption	52

Kinder mit einer Behinderung

20 Kinder mit einer Behinderung	55
a) Recht von Kindern mit einer Behinderung auf inklusive Bildung	55
b) Zugang zu Angeboten der frühkindlichen Bildung und Betreuung und zur Berufsbildung	56
d) Unterbringung in psychiatrischen Institutionen	57

Gesundheit und Wohlbefinden

21 Gesundheit und Gesundheitswesen	59
a) Zugang zur pädiatrischen Grundversorgung	59
b) Kostenübernahme bei Behandlung seltener Krankheiten	60
c) Gesunde Ernährung und Lebensweise	60
22 Stillen	60
a) Umfassende Strategie	60
b) Vermarktung von Muttermilch-Substituten	61
23 Psychische Gesundheit	61
a) Suizidprävention	61
b), c), d) Psychische Gesundheit	62
24 Recht auf einen angemessenen Lebensstandard	63
25 Auswirkungen des Klimawandels auf die Kinderrechte	63
a) Reduktion der Treibhausgasemissionen	63
b) Auswirkungen der Umweltverschmutzung auf die Gesundheit der Kinder	64
c) Auswirkungen des Klimawandels auf die Rechte der Kinder bei Investitionen durch Finanzinstitutionen berücksichtigen	64

Bildung, Freizeit und kulturelle Aktivitäten

26 Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung sowie Kinderrechtsbildung	67
a) Zugang zu Angeboten der frühen Bildung, Betreuung und Erziehung	67
b) Prävention von Schulabbrüchen	67
c) Kinderrechtsbildung	68
27 Recht auf Ruhe und Freizeit, auf Spiel und Erholung sowie auf kulturelle und künstlerische Aktivitäten	69

Besondere Schutzmassnahmen

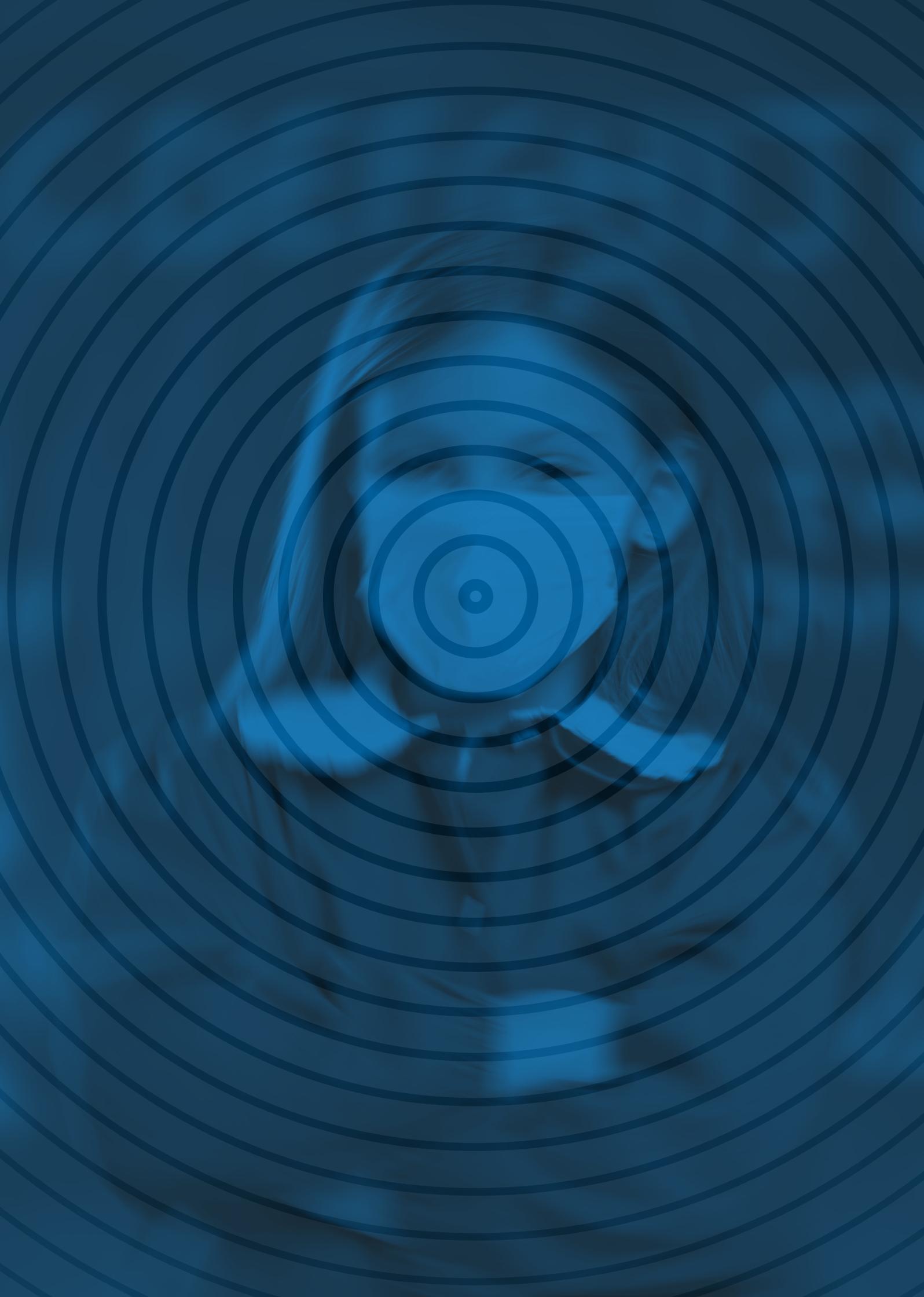
28 Kinder im Asylbereich, geflüchtete Kinder und Kinder im Migrationskontext	73
a) Altersschätzung in Asylverfahren	73
b) Psychische Gesundheit von geflüchteten Kindern	74
c) Standards für Unterbringung und Betreuung von geflüchteten Kindern	75
d) Anspruch auf Vertrauenspersonen für unbegleitete Minderjährige	75
e) Ausnahme von unbegleiteten Minderjährigen vom beschleunigten Asylverfahren	76
f) Administrative Inhaftierung von Minderjährigen im Migrationsbereich	77
29 Rechte von Sans-Papiers Kindern	78
30 Jugendstrafrechtspflege	79
a) Strafmündigkeitsalter	79
b) Zugang zu einer unentgeltlichen Rechtsvertretung	79
c) Schulung von Fachpersonen	80
d) Von Erwachsenen getrennte Unterbringung im Freiheitsentzug	80

Fakultativprotokolle

31 Fakultativprotokoll betreffend den Verkauf von Kindern, Kinderprostitution und Kinderpornografie	85
a) Umfassende Strategie zur Umsetzung des Fakultativprotokolls	85
b) Strafrechtliche Sanktionierung von Kinderhandel sowie sexueller Ausbeutung durch Informations- und Kommunikationstechnologien	86
32 Fakultativprotokoll betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten	87
Abkürzungsverzeichnis	90
Rechtstexte	91
Internationales Recht	93
Nationales Recht	93

1 Einleitung

Die Schweiz hat die UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) 1997 ratifiziert und dem UN-Kinderrechtsausschuss (UN-KRA) bislang zweimal über den Umsetzungsstand berichtet. Die Schweiz hat am 18. Dezember 2020 ihren kombinierten fünften und sechsten Bericht zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention vorgelegt. Im vorliegenden ergänzenden Bericht legen nun die über 50 Mitgliederorganisationen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz ihre Sichtweise auf den Umsetzungsstand der UN-KRK in der Schweiz dar. Der Bericht nimmt ausschliesslich zu den durch den UN-Kinderrechtsausschuss in der *List of Issues Prior to Reporting* (LOIPR) definierten Problemfeldern Stellung.



Neue Entwicklungen

2 Gesetze und Entwicklungen

Das Jahr 2020 stand ganz im Zeichen der COVID-19 Pandemie. Die Einhaltung der Kinderrechte – auf Schutz, Förderung und Partizipation – ist insbesondere in Krisenzeiten wichtig. Bei vulnerablen Gruppen, wie Kindern in Institutionen, stand der Gesundheitsschutz stark im Fokus, während Kindesschutzaspekte ungenügend berücksichtigt wurden. Die Krise zeigt, dass Bildungs- und Betreuungsangebote für junge Kinder, ein funktio-

nierender Kindesschutz sowie die Kinder- und Jugendhilfe systemrelevant sind. Weiter ist ein stärkeres Engagement zur Armutsbekämpfung unerlässlich. In der Schweiz fehlt bisher – mit Ausnahme von explorativen Studienansätzen¹ – eine umfassende Analyse der Auswirkungen der Massnahmen zur Bekämpfung der Pandemie auf Kinder.²

Empfehlungen:

- **Umfassende Analyse der Auswirkungen der Massnahmen zur Bekämpfung der Pandemie auf Kinder, insbesondere auf Kinder aus vulnerablen Gruppen unter Einbezug von Kindern durchführen und Erkenntnisse in den Pandemie-Plan der Schweiz aufnehmen.**
- **Eine Expert*in für Kinderrechtsfragen in die COVID-19 Task Force des Bundes aufnehmen.**

Das Netzwerk Kinderrechte weist darüber hinaus auf folgende neue Gesetzgebungen hin, die aus kinderrechtlicher Sicht problematische Aspekte aufweisen:

Das Parlament verabschiedete im September 2020 zwei umstrittene Vorlagen zur Bekämpfung des Terrorismus, deren Ausrichtung und Ausgestaltung von Menschenrechtskreisen aus der Schweiz wie auch auf internationaler Ebene³ scharf kritisiert wurden. Dies gilt insbesondere für das Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus.⁴ Dieses gibt der Polizei zusätzliche präventive Instrumente für den Umgang mit potentiell terroristischen «Gefährdern» in die Hand. Die Zwangsmassnahmen können auch gegen Minderjährige ver-

hängt werden. Namentlich können Kinder ab 15 Jahren unter Hausarrest gestellt werden. Besorgniserregend ist dabei, dass die Massnahmen präventiv verhängt werden können – also auch dann, wenn noch keinerlei strafrechtlich relevantes Fehlverhalten vorliegt.

Im Dezember 2020 verabschiedete das Parlament eine Änderung im Zivilgesetzbuch, die trans- und intergeschlechtlichen Menschen erlaubt, Geschlechtseintrag und Vornamen künftig mit einer Erklärung basierend auf Selbstbestimmung im Personenstandsregister zu ändern. Allerdings

können urteilsfähige Minderjährige unter 16 Jahren den Eintrag ins Personenstandsregister nur noch mit Zustimmung der gesetzlichen Vertretung ändern. Diese zusätzliche Hürde untergräbt das Selbstbestimmungsrecht betroffener Kinder. Die

Altersgrenze von 16 Jahren ist willkürlich. Zudem verzichtet der Gesetzgeber auf die Einführung einer nicht binären Geschlechtsoption.⁵

3 Nachhaltige Entwicklungsziele

Die nachhaltigen Entwicklungsziele (Sustainable Development Goals SDGs) der Agenda 2030 der Vereinten Nationen sind relevante Bezugsgrössen für die Umsetzung der UN-KRK. Die Ziele verlangen ganzheitliche politische Antworten auf einige der dringlichsten globalen Herausforderungen, zu denen auch Kinderarmut, Ungleichheit und Klimawandel gehören. Der Bund führte im Jahr 2018 eine Bestandsaufnahme zur Umsetzung der SDGs in der Schweiz durch. Die Schweiz versäumte es, das Indikatoren-Set (MONET-Indikatoren) in einer Weise zu konzipieren, um über eine verbesserte Datenlage zur Umsetzung der UN-KRK zu einem gesamtheitlichen Monitoring der Kinderrechtssituation in der Schweiz beizutragen. Schliesslich gilt es, Kinder in der Umsetzung der Ziele als Akteure einer nachhaltigen

Entwicklung einzubeziehen, beispielsweise durch schulische und ausserschulische Aktivitäten im Bereich Bildung für Nachhaltige Entwicklung.

Die Mittel für die internationale Zusammenarbeit wurden massiv reduziert. Die Schweiz weist eine APD-Quote (aide publique au développement) von 0.46% des Bruttonationaleinkommens (BNE) auf, wenn man wie der Bundesrat auch die Ausgaben für Asylsuchende in der Schweiz zur Entwicklungszusammenarbeit zählt.⁶ Die Schweiz liegt damit deutlich unter dem international anerkannten Richtwert von 0.7%. Im August 2020 hat der Bundesrat zudem beschlossen, künftig Gelder aus der internationalen Zusammenarbeit an den grünen Klimafonds umzuleiten.

Empfehlungen:

- Die bestehenden MONET-Indikatoren zur Überwachung der SDGs nach Alter (0-17), sowie anderen soziodemografischen Merkmalen, die Rückschlüsse auf kinderrechtsrelevante Themen zulassen, aufschlüsseln.
- Bei der Ausarbeitung der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2020-2030 und des Aktionsplans 2020-2023 einen kinderrechtsbasierten Ansatz verfolgen.
- Sicherstellen, dass ein Maximum an Ressourcen in Bestrebungen fliessen, welche Kindern zu Gute kommen.
- Die Mittel für die internationale Zusammenarbeit auf das Niveau des internationalen Richtwerts von 0.7% des BNE anheben, wenigstens aber auf 0.5%.

Endnoten

- 1 Stoecklin, D. und Richer, L. (2020). [Le vécu des enfants et adolescents de 11 à 17 ans en Suisse romande par rapport au COVID-19 et aux mesures associées \(semi-confinement\)](#). Enquête exploratoire; Jenkel, N., Güneş, S. und Schmid, M. (2020). [Die Corona-Krise aus der Perspektive von jungen Menschen in der stationären Kinder- und Jugendhilfe \(CorSJH\)](#). Erste Ergebnisse.
- 2 Siehe dazu z. B: Observatory of Children's Human Rights Scotland und Children & Young People's Commissioner Scotland (2020). [Independent Children's Rights Impact Assessment on the Response to COVID-19 in Scotland](#).
- 3 Siehe dazu: Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) (2020). [Gemeinsame Stellungnahme von fünf UNO-Sonderbeauftragten für Menschenrechte vom 26. Mai 2020](#); Kommissar für Menschenrechte des Europarats (2020). [Stellungnahme der Kommissarin für Menschenrechte des Europarats vom 7. Mai 2020](#).
- 4 Geschäft des Bundesrates [19.032](#). Polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus. Bundesgesetz (BBI 2019 4751).
- 5 Geschäft des Bundesrates [19.081](#). ZGB. Änderung des Geschlechts im Personenstandsregister (BBI 2020 799).
- 6 Alliance Sud (2020). [Kein Zeichen für die internationale Solidarität](#) (Medienmitteilung vom 15.06.2020), <https://www.alliancesud.ch/de/politik/entwicklungspolitik/entwicklungsfinanzierung/kein-zeichen-fuer-die-internationale> (26.01.2021).



Allgemeine Umsetzungsmaßnahmen

4 Vorbehalte

Die Schweiz hat bei der Ratifikation der UN-KRK insgesamt sieben Vorbehalte zu fünf Artikeln angebracht, vier davon sind nach wie vor in Kraft. In diesen Punkten entfaltet die Konvention demnach keine Rechtswirkung:

Familiennachzug (Art. 10 Abs. 1 UN-KRK)

Art. 10. Abs. 1 UN-KRK verpflichtet Vertragsstaaten, Anträge auf Familienzusammenführung «wohlwollend, human und beschleunigt» zu bearbeiten. Für vorläufig aufgenommene Personen und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge besteht im Widerspruch zur UN-KRK eine Wartefrist von drei Jahren für den Familiennachzug ihrer Kinder. Auch nach Ablauf dieser Wartefrist ist der Nachzug nur dann möglich, wenn die Kinder im gleichen Haushalt leben, eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden und die Familie nicht auf Sozialhilfe angewiesen ist.¹ Die Voraussetzungen für den Familiennachzug stellen für vorläufig Aufgenommene eine besonders hohe Hürde dar, da der Einstieg in den Arbeitsmarkt aufgrund ihres unsicheren Aufenthaltsstatus schwierig ist.² Regierung und Parlament haben den Handlungsbedarf erkannt und eine Reform des Status der vorläufigen Aufnahme angestossen, die den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern soll.³

Weiter fehlt eine gesetzliche Grundlage, damit unbegleitete Minderjährige ihre im Ausland lebende Familie in die Schweiz nachziehen können (sogenannter umgekehrter Familiennachzug). Die einzige Situation, in der das Bundesgericht dieses Recht im Sinne von Art. 8 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)⁴ gewährt hat, betrifft Schweizer Kinder, sofern der Elternteil sorgeberechtigt ist oder eine enge Beziehung zum Kind hat. Dies gilt mutmasslich auch für Kinder, die EU/EFTA-Bürger sind.⁵ Kinder aus Drittstaaten mit C-, B- oder F-Ausweis sind jedoch nicht dazu berechtigt.⁶

Empfehlungen:

- Anträge zwecks Familienzusammenführung von vorläufig aufgenommenen Personen und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen ohne Wartefrist wohlwollend und human bearbeiten.
- Die gesetzlichen Grundlagen anpassen, sodass der Familiennachzug auch bei Bezug von Ergänzungsleistungen oder Sozialhilfe möglich ist.
- Die gesetzlichen Grundlagen anpassen, damit unbegleitete Minderjährige ihre im Ausland lebenden Familienangehörigen in die Schweiz nachziehen können, sofern diese sorgeberechtigt sind oder enge Verbindung bestehen.
- Den Vorbehalt zu Art. 10 Abs. 1 UN-KRK zurückziehen.

Ausnahmslose Trennung von Jugendlichen und Erwachsenen im Freiheitsentzug (Art. 37 lit. c UN-KRK)

In der Schweiz ist bei Freiheitsentzug die ausnahmslose Trennung der Kinder von Erwachsenen nach wie vor nicht gewährleistet (siehe Punkt 30d). Der Bund kündigte in seinem am 19. Dezember 2018 veröffentlichten Massnahmenpaket in Folge der Empfehlungen des UN-Kinderrechts-

ausschusses von 2015 an, dass er eine Situationsanalyse zur Umsetzung von Art. 37 UN-KRK in den Kantonen plant und den Vorbehalt zurückziehen will, falls die Voraussetzungen dafür erfüllt sind.⁷

Empfehlungen:

- Bei Freiheitsentzug die ausnahmslose Trennung der Kinder von Erwachsenen gewährleisten; die dafür erforderlichen Voraussetzungen in den Kantonen schnellstmöglich schaffen.
- Den Vorbehalt zu Art. 37 lit. c UN-KRK zurückziehen.

Zugang zu einem unentgeltlichen Rechtsbeistand (Art. 40 Abs. 2 lit. b Ziff. ii UN-KRK)

Die Jugendstrafprozessordnung garantiert beschuldigten Jugendlichen den Zugang zu einer Rechtsvertretung. Die Kosten der Rechtsvertretung müssen von dem/der beschuldigten Ju-

gendlichen bzw. der gesetzlichen Vertretung getragen werden, sofern die Mittel vorhanden sind. Ist dies nicht der Fall, wird eine amtliche Verteidigung eingesetzt (vgl. Punkt 30 b).

Empfehlung:

- Den Vorbehalt zurückziehen und den Zugang zu einem unentgeltlichen Rechtsbeistand in jedem Fall gewähren.

Trennung zwischen untersuchender und urteilender Behörde im Jugendstrafverfahren (Art. 40 Abs. 2 lit. b Ziff. iii UN-KRK)

Die Jugendstrafprozessordnung sieht keine Trennung zwischen untersuchenden und urteilenden Behörden vor. Allerdings können der/die beschuldigte Jugendliche und die gesetzliche Vertretung

ohne Begründung verlangen, dass der/die Jugendrichter*in, der/die bereits die Untersuchung geführt hat, im Hauptverfahren nicht mitwirkt (Art. 9 JStPO).⁸

Empfehlung:

- Den Rückzug des Vorbehalts prüfen.

5 Umfassende Kinderrechtspolitik, -strategie und Koordination

In der Schweiz gibt es bislang keine ganzheitliche Kinderrechtspolitik und -strategie auf Bundesebene, die den Schutz, die Förderung und Beteiligung von Kindern und Jugendlichen umfasst. Im föderalen System ist die Kinder- und Jugendpolitik primär Aufgabe der Kantone; der Bund ist nur subsidiär tätig. Auch für das Gesundheits-, Bildungs-, und Justizwesen sind die Kantone zuständig. Folglich hängt es vom Wohnkanton ab, in welchem Umfang Kinder und Jugendliche ihre Rechte wahrnehmen können. Vorstösse zur Schaffung einer verfassungsrechtlichen Grundlage für eine koordinierte Kinder- und Jugendpolitik auf nationaler Ebene sind bislang im Parlament gescheitert.⁹

Grundlage für die subsidiäre Tätigkeit des Bundes sind das Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen KJFG¹⁰ sowie die Verordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte.¹¹

Erstmals hat der Bundesrat im Dezember 2018 ein Massnahmenpaket zur Umsetzung der Empfehlungen des UN-Kinderrechtsausschusses vom Februar 2015 verabschiedet.¹² Bei der Ausarbeitung des Massnahmenpakets unter Federführung des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) wurden erstmals alle relevanten Stellen auf interkantonaler und nationaler Ebene einbezogen. Diese verwaltungsinterne Koordinationsstruktur verfügt jedoch über keine institutionelle Absicherung. Zentral ist nun, die aufgebaute Struktur in Form einer Koordinationsstelle institutionell zu verankern und mit den entsprechenden Ressourcen auszustatten, um notwendige Massnahmen künftig zeitnah ausarbeiten zu können.

Inhaltlich beschränkt sich das Paket auf elf Massnahmen unterschiedlicher Flughöhe. Das Paket lässt eine systematische Umsetzung der Kinderrechte nach Art. 4 UN-KRK vermissen. Zwar umfasst es eine Analyse und Verbesserungen im Bereich des Kindesschutzes, der Fremdplatzierung sowie der Situation von Kindern mit inhaftiertem Elternteil. Die Massnahmen sind teils aber eng definiert: im Kindesschutz bspw. beschränken sie auf den zivilrechtlichen Kindesschutz und fokussieren auf die Sensibilisierung von Behördenmitgliedern. Die Prävention von Kindesmisshandlungen wird nicht ausgebaut. Unberücksichtigt bleiben mit Verweis auf den kantonalen Zuständigkeitsbereich Herausforderungen betreffend weiterer verletzlicher oder benachteiligter Gruppen, insbesondere Minderjährige im Migrations- und Asylbereich, aber auch Kinder mit Behinderungen. Auf interkantonaler Ebene übernimmt die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) eine koordinierende Rolle im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik und bei der Umsetzung der Empfehlungen des UN-Kinderrechtsausschusses. Der Einbezug der SODK in den Ausarbeitungsprozess des Massnahmenpakets des Bundes ist ein wichtiger Schritt zu einer verstärkten Koordination zwischen Bund und Kantonen. Weder auf nationaler noch kantonaler Ebene sind für die Umsetzung der Massnahmen bzw. die Erarbeitung der entsprechenden Instrumente zusätzliche Ressourcen vorgesehen.

Empfehlungen:

- Erforderliche gesetzliche Grundlagen schaffen und eine nationale Strategie zur Stärkung und Förderung der Kinderrechte ausarbeiten mit besonderem Augenmerk auf den Rechten vulnerabler Gruppen wie z. B. Kinder im Fluchtcontext, Kinder mit einer Behinderung, fremdplatzierte Kinder sowie Kinder, die Mehrfachdiskriminierungen ausgesetzt sind. Die nationale Strategie sollte für die Kantone klare Vorgaben zu den Leistungen und Ansprüchen im Bereich der Kinder- und Jugendförderung, des Kindes- und Jugendschutzes und der Partizipation von Kindern und Jugendlichen enthalten.
- Ein eidgenössisches Büro für Kinderrechte zur Unterstützung parlamentarischer Prozesse sowie zur Wahrnehmung von Aufgaben in Beratung, Koordination, Vernetzung und Finanzhilfe realisieren und mit den notwendigen Kompetenzen und Ressourcen ausstatten; mindestens jedoch das BSV mit ausreichend Ressourcen ausstatten, um die Umsetzung der nationalen Strategie zu koordinieren.

6 Datenerhebung

Aussagekräftige und desaggregierte Daten sind eine grundlegende Bedingung dafür, dass Lücken, Missstände und mögliche Diskriminierungen von bestimmten Gruppen von Kindern erkannt und gezielt behoben werden können. Daten über die Situation von Kindern und Jugendlichen finden sich in verschiedenen Statistiken und Studien. Es gibt keine periodisch wiederkehrende, systematische Berichterstattung z. B. im Sinne eines regelmässigen Kinder- und Jugendberichts. Für die Altersgruppe der 0-13-Jährigen werden generell nur wenige Daten erhoben.

Kinder- und Jugendhilfe, Kinderschutz und Fremdplatzierung:

In der Schweiz werden Daten über die Nutzung von Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe sowie von Massnahmen zum Schutz von Kindern in den Kantonen grösstenteils sehr unterschiedlich und auf Basis divergierender Begrifflichkeiten und Datenerhebungskonzepte erfasst. Eine systematische und fortlaufende Erfassung und Beschreibung von Angebot und Leistungsbezug im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe sowie des Kinderschutzes gehört bisher nicht zu den Standards kantonaler Statistik und Berichterstattung. Dar-

Das Massnahmenpaket des Bundes umfasst Verbesserungen in der Datenerhebung zur Situation von Kindern aus zwei besonders vulnerablen Gruppen: Kinder mit einem inhaftierten Elternteil sowie Kinder, die fremdplatziert sind. Trotz dieser Verbesserungen fehlen für viele Bereiche der Konvention aussagekräftige Daten.

über hinaus fehlen Angaben zu den Ausgaben der Kantone in diesen Bereichen.¹³ Es bedarf daher einer Zusammenführung und Harmonisierung bestehender Studienansätze¹⁴ sowie statistischer Erfassungen (wie z. B. Statistik der Konferenz für Kindes und Erwachsenenschutz (KOKES)¹⁵; Kinderschutzstatistik der Schweizerischen Kinderkliniken¹⁶) und einzelner bestehender Datenplattformen (wie z. B. Casadata).

Empfehlungen:

- Eine schweizweit einheitliche Kinder- und Jugendhilfe-/Kinderschutzstatistik schaffen, in Zusammenarbeit mit Hochschulen und Universitäten unter Berücksichtigung bestehender Studienansätze, Statistiken und Datenplattformen.
- Forschungen über Entwicklungsverläufe von Kindern, die Nutzung der Angebote der Kinder- und Jugendhilfe sowie die Anordnung zivilrechtlicher Massnahmen zu deren Schutz in Auftrag geben.
- Daten zu den öffentlichen Ausgaben für Angebote der Kinder- und Jugendhilfe sowie zu zivilrechtlichen Kinderschutzmassnahmen auf Ebene der Kantone bereitstellen.
- Daten für die Altersgruppe der 0-17-Jährigen zu sämtlichen zivilrechtlich angeordneten und «freiwilligen» Unterbringungen bereitstellen.

Cyberkriminalität und Kinderhandel

Die polizeiliche Kriminalstatistik ist zum Thema Cyberkriminalität in Bezug auf Kinder wenig aufschlussreich. Da die Taten unter verschiedene Straftatbestände subsumiert werden, ist aus der Statistik nicht ersichtlich, wie viele Kinder Opfer von Cyberkriminalität wurden und von welchen Formen von Cyberkriminalität sie betroffen waren. Auch die Datenlage zu minderjährigen Opfern von

Menschenhandel ist ungenügend. Die Betroffenen sind sich ihrer Opfersituation oft nicht bewusst und werden auch nicht von den gängigen polizeilichen Indikatoren erfasst (vgl. Punkt 5.2). Fehlende Strafprozesse und eine lückenhafte Opferhilfestatistik sind die Konsequenz.¹⁷ Es ist in der Schweiz mit einer sehr hohen Dunkelziffer zu rechnen.

Empfehlungen:

- Die polizeiliche Kriminalstatistik dahingehend anpassen, dass Rückschlüsse auf die verschiedenen Delikte im Bereich der kinderbezogenen Cyberkriminalität möglich sind.
- Die Datenlage zu minderjährigen Opfern des Menschenhandels verbessern.

Kinder mit einer Behinderung

Aufgrund seines engen Mandats und geringer Ressourcen beschränkt sich das Bundesamt für Statistik (BFS) nach wie vor hauptsächlich darauf, vereinzelt Daten zu Kindern mit Behinderungen bis zum Alter von 14 Jahren aus sehr unterschiedlich konzipierten und lückenhaften Statistiken (Gesundheitsbefragung, sozialmedizinische Institutionen, Invalidenversicherung, Sonderpäda-

gogik) zu extrahieren.¹⁸ Kaum eine Statistik zur Situation von Kindern in bestimmten Lebensbereichen wird nach dem Merkmal Behinderung desaggregiert. Zur Gewaltbetroffenheit von Kindern mit Behinderungen existieren so gut wie keine Daten.¹⁹ Empfehlung Nr. 55 a aus dem letzten Berichtszyklus ist deshalb bei Weitem noch nicht umgesetzt.²⁰

Empfehlungen:

- Mandat und Ressourcen des BFS im Bereich Statistik zu Kindern mit Behinderungen ausbauen.
- Statistiken zur Situation von Kindern in bestimmten Lebensbereichen, insbesondere Statistiken zur Gewaltbetroffenheit (Vgl. dazu Kap. 5.1), nach den in Punkt 6 der LOIPR genannten Merkmalen, inkl. Behinderung, desaggregieren.
- Schweizweite Erhebungen resp. Forschung zur Gewaltbetroffenheit von Kindern mit Behinderungen in Privathaushalten, Institutionen und allgemein in Auftrag geben.

Adoption

Die Datenlage zu internationalen Adoptionen ist nach wie vor zu wenig differenziert. Die Statistik des BFS weist die Herkunftsstaaten nun teils detaillierter, aber längst nicht umfassend aus. Auch kann der Statistik nicht entnommen werden,

ob es sich um die Adoption eines unbekanntes oder bekannten Kindes bzw. um eine Stiefkindadoption handelt.

Empfehlung:

- Eine differenzierte, vollständige und nachvollziehbare Adoptionsstatistik erstellen.

Kinder im Fluchtkontext

Im Asylbereich fehlen Qualitäts-Indikatoren sowie eine systematische Datenerfassung zu den schweizweit variierenden Betreuungs- und Unterbringungssettings für begleitete Kinder und Jugendliche im Asylbereich. Auch zur Betreuung und Unterbringung von unbegleiteten minder-

jährigen Asylsuchenden (MNA) in den Kantonen gibt es keine systematische Datenerfassung. Zwar gibt es in diesem Bereich private Initiativen²¹, diese können jedoch ein staatliches Monitoring nicht ersetzen.

Empfehlung:

- Qualitäts-Indikatoren für die Betreuungs- und Unterbringungsstrukturen (auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene) von begleiteten und unbegleiteten Kindern im Asylbereich definieren und ein Monitoring dieser Indikatoren aufbauen.

Vermisste und verschwundene Kinder

In der Schweiz fehlt eine systematische Datenerhebung zur Anzahl Kinder, die vermisst werden. Dies betrifft 1) Kinder, die aus ihrer Familie/Betreuungssituation weglaufen, 2) Entführungen durch einen Elternteil im In- oder Ausland, 3)

Entführungen durch Dritte. Die fehlenden Daten verhindern die Bereitstellung von Präventionsangeboten für Kinder in Risikosituationen. Dazu zählen unter anderem auch MNA.

Empfehlung:

- Kantonale Statistiken zur systematischen Erfassung verschwundener Kinder, einschliesslich MNA, durch kantonale Polizeibehörden aufbauen und diese in einer nationalen Statistik zusammenführen.

Kinder mit einem inhaftierten Elternteil

Über die Situation von Kindern mit einem inhaftierten Elternteil ist wenig bekannt. Einzig der Kanton Genf plant den Aufbau einer Statistik zur Anzahl inhaftierter Personen, die aufgrund ihrer Haft von ihren minderjährigen Kindern getrennt wurden. Die fehlenden Daten erschweren die Bereitstellung von Unterstützungsmassnahmen für diese vulnerable Gruppe von Kindern. Mangels systematischer Datenerhebung sind diese für die

Strafvollzugsanstalten meist nicht «sichtbar», deswegen erfolgt auch nur selten eine Meldung an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden. Im Zuge der Umsetzung des Massnahmenpakets zu den Kinderrechten hat der Bundesrat eine Befragung bei den Einrichtungen des Freiheitsentzugs sowie eine qualitative Erhebung zur Beziehungspflege vorgesehen. Die Ergebnisse liegen noch nicht vor.

Empfehlung:

- Die Erfassung von Daten zur familiären Situation der Inhaftierten und die Koordination mit den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden durch Einrichtungen des Freiheitsentzugs sicherstellen.

Trans und nicht binäre Kinder

Staatlich erhobene Daten zu trans Kindern fehlen fast komplett. Ausnahme ist die Jugendgesundheitsbefragung der Stadt Zürich, wobei die Antworten der trans Jugendlichen bewusst nicht separat ausgewertet wurden – und dementspre-

chend Aussagen zu ihrer Gesundheit fehlen. Nicht binäre Kinder können nicht einmal erfasst werden, da das Bundesamt für Statistik nur die Geschlechtskategorien männlich (M) und weiblich (F) erfasst.

Empfehlung:

- Bei Datenerhebungen namentlich durch das BFS zusätzliche Geschlechterkategorien einführen, sodass nicht binäre Kinder und trans Kinder in bestehenden Statistiken und Erhebungen (z. B. Gesundheitsbefragungen) erfasst und deren Antworten separat ausgewertet werden können.

Generelle Empfehlungen:

- Die statistische Methodik kontinuierlich an die von der UNO entwickelten Standards (Human Rights Indicators gemäss OHCHR) anpassen.
- Alle Statistiken zur Situation von Kindern in bestimmten Lebensbereichen nach den in der LOIPR genannten Merkmalen aufschlüsseln.
- Daten zur Lebenslage und Gesundheit²² von Kindern auch für die Gruppe der 0-13-Jährigen erheben (z. B. Schweizerische Gesundheitsbefragung, Schweizerisches Haushaltspanel).

7 Unabhängige Überwachungsstruktur und Beschwerdemechanismus

Der Bundesrat hat am 13. Dezember 2019 die Gesetzesvorlage zur Nationalen Menschenrechtsinstitution verabschiedet. Die geplante Institution erfüllt in weiten Teilen internationale Standards. Dies betrifft die gesetzliche Verankerung, das umfassende Mandat zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte sowie die Unabhängigkeit gegenüber der Regierung und staatlichen Strukturen. Die vorgesehene Finanzhilfe des Bundes in der Höhe von einer Million Franken ist jedoch deutlich zu tief angesetzt. Mit diesem Finanzrahmen kann die Institution ihren Auftrag nicht glaubwürdig erfüllen.

Die Institution erhält kein Mandat für den individuellen Menschenrechtsschutz. Damit gibt es in der Schweiz nach wie vor keine Stelle, an welche sich Minderjährige wenden können, wenn ihre Rechte verletzt werden. Aufsichts- und Beschwerdestellen könnten einen bedeutenden Beitrag zur

Sicherstellung der Rechte von Kindern leisten (wie z. B. Heimaufsichtsinstanzen, Ombudsstellen oder Jugendhilfeinspektionen).²³ Gerade im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und des Kinderschutzes sowie im Asylwesen²⁴ fehlen solche Stellen.

Das Parlament hat im September 2020 einen Vorstoss angenommen, der die Schaffung einer unabhängigen Ombudsstelle für Kinderrechte fordert.²⁵ Diese nationale, unabhängige Stelle soll die gewährten (Verfahrens-) Rechte von Kindern analysieren, Kinder in rechtlichen Fragen beraten, Empfehlungen aussprechen, zwischen Fachpersonen und Kindern vermitteln und dem Bund und den Kantonen jährlich Bericht erstatten. Die Stelle soll jedoch keine Beschwerden entgegennehmen können. Der Bundesrat hat nun den Auftrag, einen entsprechenden Gesetzesvorschlag auszuarbeiten.

Empfehlung:

- Varianten für die Schaffung einer Ombudsstelle für Kinderrechte unverzüglich prüfen und gesetzliche Grundlagen schaffen, die ihre Unabhängigkeit, eine ausreichende Finanzierung und die Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien²⁶ garantieren.

8 Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft

Im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik arbeitet der Bund im Rahmen des Bundesgesetzes über die Förderung der ausser schulischen Kinder- und Jugendarbeit²⁷ sowie der Verordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte²⁸ mit zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammen. Der Bund beauftragt diese, mittels Leistungsvereinbarung mit der Umsetzung von Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendförderung, des Kinderschutzes und der Koordination, Sensibilisierung für und Bekanntmachung der Kinderrechte. Diese Kredite sind allerdings knapp bemessen und der Bund übernimmt jeweils nur die Hälfte der Ausgaben. Weiter leistet der Bund Finanzhilfen an Organisationen, die Aufgaben zur Unterstützung von Familien übernehmen. Im Rahmen des Follow-up der Empfehlungen des UN-KRA vom Februar 2015 war das Netzwerk Kinderrechte Schweiz als zivilgesellschaftlicher

Partner an der Zuteilung der Zuständigkeiten für die einzelnen Empfehlungen beteiligt. Zivilgesellschaftliche Organisationen waren jedoch weder bei der Priorisierung der Empfehlungen durch den Bund noch in die Ausarbeitung der Massnahmen einbezogen.

Zu erwähnen ist, dass der Bund ein zeitlich befristetes Kooperationsprojekt verschiedener zivilgesellschaftlicher Akteure zum Einbezug von Kindern und Jugendlichen im Berichtsverfahren finanziell unterstützt.

Übergeordnet bekunden zahlreiche zivilgesellschaftliche Organisationen im Menschenrechtsbereich zunehmend Schwierigkeiten, Aktivitäten zur Förderung und zum Schutz von Kinder- und Menschenrechten zu finanzieren. Eine Vielzahl zivilgesellschaftlicher Organisationen mussten aufgrund ausbleibender Grundfinanzierung ihre Aktivitäten einschränken und Personal reduzieren.

Empfehlungen:

- Kinder- und Jugendliche sowie Vertreter*innen aus zivilgesellschaftlichen Organisationen und Expert*innen aus der Wissenschaft in die Planung, Umsetzung und Evaluation von Massnahmen zur Umsetzung der UN-KRK und der Empfehlungen des UN-Kinderrechtsausschusses einbeziehen.
- Zivilgesellschaftliche Organisationen vermehrt mit der Durchführung von Studien, Evaluationen und Berichten zu Fragestellungen aus ihrem Fachgebiet beauftragen oder miteinbeziehen.
- Den Zugang zivilgesellschaftlicher Organisationen zu öffentlichen Mitteln auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene vereinfachen und insbesondere Mittel für die Grundfinanzierung bereitstellen.

9 Kinderrechte in der Privatwirtschaft

Der Bundesrat hat im Jahr 2016 einen Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) verabschiedet.²⁹ Der Bericht erfüllt das Postulat «Eine Ruggie-Strategie für die Schweiz», das Ende 2012 vom Nationalrat überwiesen wurde.³⁰ Der NAP beschreibt in 50 «Politikinstrumenten», wie die UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte von 2011 in der Schweiz umgesetzt werden sollen.

Der Aktionsplan erntete fundamentale Kritik von über 100 Nichtregierungsorganisationen, die sich im Verein Konzernverantwortungsinitiative (KOVI)³¹ zusammengeschlossen haben. Eine vertiefte Analyse des NAP durch KOVI aus dem Jahr 2016 zeigt,³² dass die Schweiz Vergleich zu anderen Ländern wie Italien, USA und Deutschland, die bereits über einen Aktionsplan zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien verfügen, zurückfällt. Während andere Länder die Prüfung rechtlich verbindlicher Massnahmen in die nationale Umsetzungsplanung aufgenommen haben, hält der Schweizer NAP weiterhin am Prinzip der Freiwilligkeit fest.³³

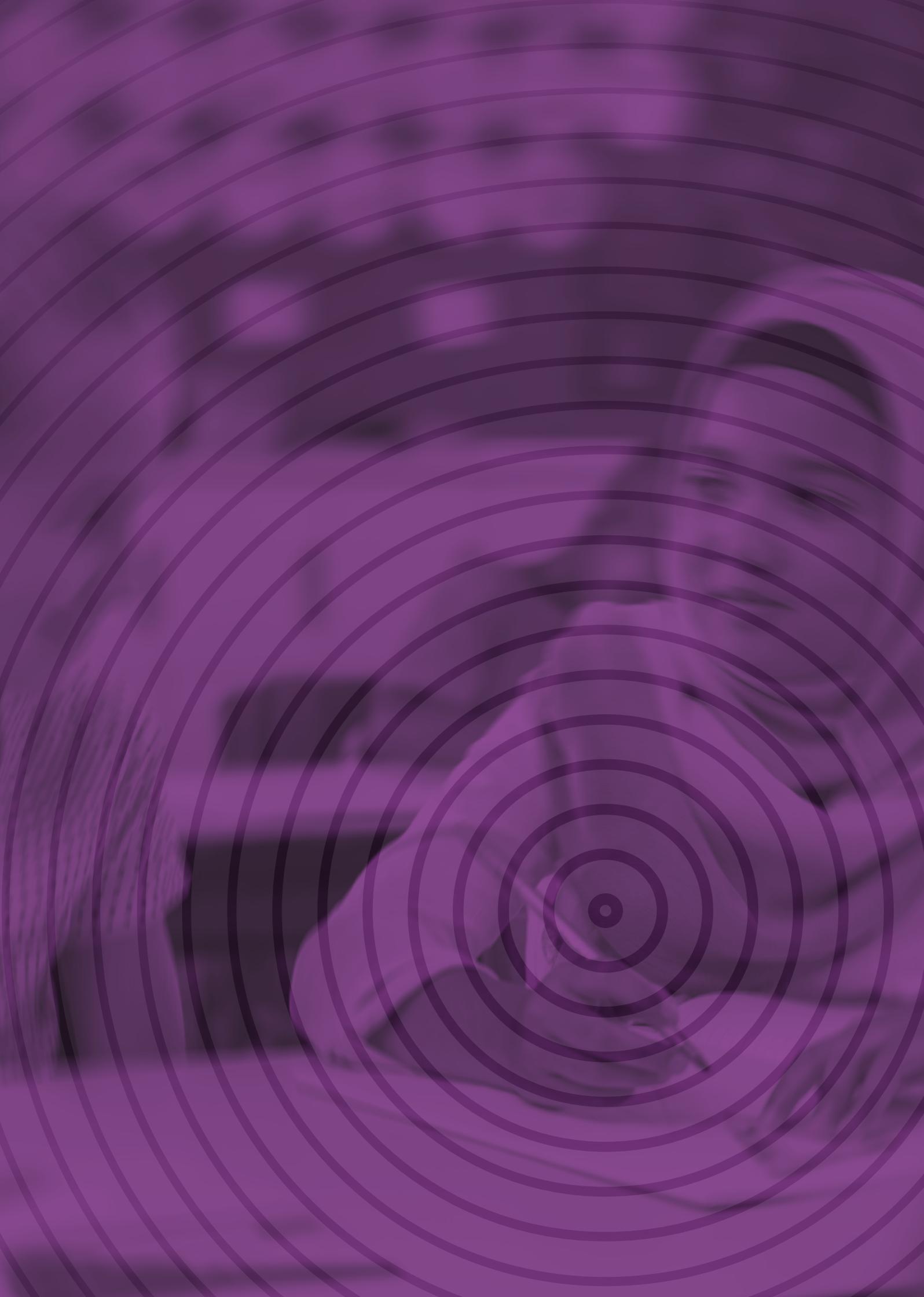
Die ablehnende Haltung gegenüber verbindlichen Massnahmen zur Regulierung von Wirtschaftsaktivitäten zeigte sich auch in den Verhandlungen zur KOVI. Am 29. November 2020 ist die Konzernverantwortungsinitiative am Ständemehr gescheitert, dies obwohl ihr 50.7 % der Stimmberechtigten zugestimmt hatten. Die Initiative verlangte, dass Unternehmen mit Sitz in der Schweiz Menschenrechte und Umweltstandards zukünftig verbindlich in Geschäftsabläufe integrieren und zur Sorgfaltsprüfung verpflichtet sind. Weiter sah die Initiative eine Haftung der Unternehmen für Verletzungen von Menschenrechten und Umweltstandards, die sie selber, ihre Tochterfirmen oder weitere von ihnen kontrollierte Unternehmen begehen. Nun tritt der Gegenvorschlag in Kraft, der Unternehmen lediglich zu Sorgfalt und Berichterstattung verpflichtet.

Empfehlungen:

- Verbindliche Regulierungen in den Nationalen Aktionsplan (NAP) integrieren.
- Verbindliche Regulierung und Haftung von Unternehmen für Kinder- und Menschenrechtsverletzungen einführen.

Endnoten

- 1 Art. 85 Abs. 7 Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG), SR [142.20](#).
- 2 Vgl. Bundesrat (2016). [Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen](#), S. 11.
- 3 Motion der staatspolitischen Kommission des Ständerats [18.3002](#). Punktuelle Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme; Bundesrat (2020). [Botschaft zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 26. August 2020](#), BBI 2020 7457; Motion der staatspolitischen Kommission des Nationalrats [17.3270](#). Ersatz des Status der vorläufigen Aufnahme.
- 4 Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK), SR [0.101](#).
- 5 Spescha, M., Zünd, A., Bolzli, P., Hruschka, C. und de Weck, F. (Hrsg.) (2019). *Migrationsrecht Kommentar*, Nr. 21 N 24.
- 6 Motz, S. (2017). [Familiennachzug für Flüchtlinge in der Schweiz](#); Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (2020). *Vernachlässigtes Kindeswohl. Minderjährige in Asyl- und Ausländerrechtlichen Verfahren*, S. 23ff.
- 7 Bundesrat (2018). [Massnahmen zum Schliessen von Lücken bei der Umsetzung der Kinderrechtskonvention](#).
- 8 Schweizerische Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009 (Jugendstrafprozessordnung, JStPO), SR [312.1](#).
- 9 Vgl. Parlamentarische Initiative Amherd [07.402](#). Verfassungsgrundlage für ein Bundesgesetz über die Kinder- und Jugendförderung sowie über den Kinder- und Jugendschutz; Parlamentarische Initiative Amherd [15.423](#). Unterstützung von Kindern und Jugendlichen.
- 10 Bundesgesetz vom 30. September 2011 über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendförderungsgesetz, KJFG), SR [446.1](#).
- 11 Verordnung vom 11. Juni 2010 über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte, SR [311.039.1](#).
- 12 Bundesrat (2018). [Massnahmen zur Schliessung von Lücken bei der Umsetzung der Kinderrechtskonvention in der Schweiz](#).
- 13 Siehe dazu z. B. Statistisches Bundesamt der Bundesrepublik Deutschland (Destatis). Ausgaben, Einrichtungen und Personal in der Jugendhilfe. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kinderhilfe-Jugendhilfe/_inhalt.html (26.01.2021).
- 14 Siehe z. B. Seiterle, N. (2017). [Ergebnisbericht. Bestandsaufnahme Pflegekinder Schweiz 2015](#); UBS Optimus Foundation (Hrsg.) (2018). *Kindeswohlgefährdungen in der Schweiz. Formen, Hilfen, fachliche und politische Implikationen*.
- 15 Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz KOKES, *Statistik*, <https://www.kokes.ch/de/dokumentation/statistik/aktuellste-zahlen> (26.01.2021)
- 16 Pädiatrie Schweiz, *Nationale Kinderschutzstatistik 2019*, <https://www.paediatricschweiz.ch/kinderschutzstatistik-2019/> (26.01.2021).
- 17 Expertengruppe des Europarates gegen Menschenhandel (GRETA) (2019). [Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Switzerland. Second Evaluation Round](#); GRETA (2015). [Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Switzerland. First Evaluation Round](#).
- 18 Siehe: Bundesamt für Statistik (BFS) (2019). *BFS Aktuell: Kinder und Behinderung 2017*; BFS (2019). *Statistik der Sonderpädagogik, Schuljahr 2017/18*.
- 19 Siehe dazu: Mueller-Johnson, K., Eisner, M. P., und Obsuth, I. (2014). [Sexual Victimization of Youth With a Physical Disability: An Examination of Prevalence Rates, and Risk and Protective Factors](#), in: *Journal of Interpersonal Violence* (S. 1–27); UBS Optimus Foundation (Hrsg.) (2018). *Kindeswohlgefährdungen in der Schweiz. Formen, Hilfen, fachliche und politische Implikationen*.
- 20 Siehe: Bundesrat (2018). [Bericht des Bundesrates in Folge der Empfehlungen des UN-Kinderrechtsausschusses an die Schweiz vom 4. Februar 2015: Massnahmen zum Schliessen von Lücken bei der Umsetzung der Kinderrechtskonvention](#), S. 67.
- 21 Internationaler Sozialdienst Schweiz (SSI) (2018), [Mapping der MNA-Betreuungsstrukturen in den Kantonen](#), <https://www.ssi-schweiz.org/de/mapping-der-mna-betreuungsstrukturen-den-kantonen> (27.01.2021) oder Fachwebseite Asyl & Migration von Save the Children, www.savethechildren.ch/fam (27.01.2021).
- 22 Siehe dazu: Schweizerisches Gesundheitsobservatorium (obsan) (2020). [Gesundheit in der Schweiz – Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene](#).
- 23 Biesel, K. und Messmer, H. (2015). *Fachaufsicht in der Kinder- und Jugendhilfe - Fragen, Probleme und Voraussetzungen*, in: *Das Jugendamt* (Nr. 7-8, S. 346-349); Biesel, K. und Messmer, H. (2018). *Jugendhilfeinspektion in Hamburg: Eine tragfähige Antwort zur Sicherstellung und Verbesserung sozialpädagogischer Kinderschutzarbeit?*, in: *Sozial Extra*, (Nr. 2, S. 15-18); Britze, H. (2015). *Beratung und Aufsicht – Das Tätigkeitsprofil der Heimaufsicht in stationären Einrichtungen der Erziehungshilfe vor dem Hintergrund einer nachhaltigen Wirkung*; Mühlmann, T. (2014). [Aufsicht und Vertrauen. Der Schutz von Kindern und Jugendlichen in stationären Einrichtungen der Jugendhilfe als Aufgabe überörtlicher Behörden](#); Urban-Stahl, U. (2011). *Ombuds- und Beschwerdestellen in der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland*, in: *Beiträge zur Qualitätsentwicklung im Kinderschutz. Expertise 1*; Urban-Stahl, U. und Jann, N. (2014). *Beschwerdeverfahren in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe*.
- 24 Mey, E., Keller, S., Adili, K., Bombach, C., Eser Davolio, M., Gehrig, M., Kehl, K und Müller-Suleymanova, D. (2019). [Evaluation des UMA-Pilotprojektes. Befunde zur kindes- und altersgerechten Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden in den Zentren des Bundes. Schlussbericht](#).
- 25 Motion Noser [19.3633](#). Ombudsstelle für Kinderrechte.
- 26 Generalversammlung der Vereinten Nationen (1993). [Principles relating to the Status of National Institutions \(The Paris Principles\)](#), [Resolution 48/134 vom 20.12.1993](#).
- 27 Bundesgesetz vom 30. September 2011 über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendförderungsgesetz, KJFG), SR [446.1](#).
- 28 Verordnung vom 11. Juni 2010 über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte, SR [311.039.1](#).
- 29 Bundesrat (2016). [Bericht über die Schweizer Strategie zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte](#).
- 30 Postulat von Graffenried [12.3503](#). Eine Ruggie-Strategie für die Schweiz.
- 31 Konzernverantwortungsinitiative, <https://konzern-initiative.ch/> (27.01.2021).
- 32 Verein Konzernverantwortungsinitiative (2016). [Analyse und Kommentare des Vereins Konzernverantwortungsinitiative zum Bericht über die Schweizer Strategie zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte](#).
- 33 humanrights.ch (2016). *Nationaler Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte – kritisches Feedback*, <https://www.humanrights.ch/de/ipf/initiativen-parlament/kovi/nationaler-aktionsplan-wirtschaft-menschenrechte> (27.01.2021).



Allgemeine Prinzipien

10 Nicht-Diskriminierung

Zugang zur Bildung

In der Schweiz ist nicht sichergestellt, dass Kinder unabhängig von ihrer Herkunft, ihrem Aufenthaltsstatus, ihrem Geschlecht und ihrem Gesundheitszustand angemessene Lebensstandards, gleiche Chancen auf (Aus-)Bildung, auf Gesundheitsversorgung sowie auf soziale Teilhabe haben. Vor allem Kinder mit Migrationshintergrund sind starken Benachteiligungen ausgesetzt (siehe dazu auch Punkt 28 b).¹ Benachteiligungen zeigen sich bereits bei Eintritt in die Primarstufe, aber auch bei Übertritten in höhere Schulstufen.² Zudem sind Kinder mit Migrationshintergrund in Sonderschulen und Sonderklassen deutlich überrepräsentiert.³

Kinder im Asylwesen sind beim Zugang zu obligatorischen Bildungsangeboten benachteiligt.⁴ Häufige Schulwechsel bedingt durch die Transfers von Bundesasylzentren zu Kantonen und Gemeinden führen zu Schulunterbrüchen. Auf Kantonebene werden Kinder z. T. über lange Zeit separat beschult anstatt diese rasch in eine Regelschule zu integrieren. Stark eingeschränkt in ihrem Recht auf Bildung sind Kinder aus abgewiesenen Familien, die in so genannten Rückkehrzentren leben (siehe dazu Punkt 24). Die interne Beschulung dieser Kinder in den Kollektivunterkünften oder separaten Schulklassen ist nicht akzeptabel.⁵ Auch die kulturelle Teilhabe ist aufgrund der oftmals isolierten Lage der Unterkünfte sowie der Nothilfeleistungen kaum möglich.

Empfehlungen:

- Frühe Selektion in der Schullaufbahn vermeiden und ein inklusives Bildungssystem aufbauen.
- Lehrpersonen in Bezug auf diskriminierende Mechanismen und Folgen für die betroffenen Kinder sowie Traumata sensibilisieren.
- Koordination zwischen Bund, kantonalen Erziehungsdirektionen, Schulbehörden und Akteuren im Asyl- und Migrationswesen verbessern.
- Geflüchtete Kinder unabhängig von ihrem Status schnellstmöglich in obligatorische und nachobligatorische Regelstrukturen des Bildungswesens integrieren und Übergänge sicherstellen.

Diskriminierung von Kindern aufgrund der sexuellen Orientierung, Geschlechtsidentität, -ausdruck oder -merkmalen

Lesbische, schwule, bisexuelle, trans- und intersex-Kinder und Jugendliche sind nach wie vor mehrfachen Benachteiligungen ausgesetzt. Für junge LGBT*-Menschen⁶ ist es noch immer schwierig, zu ihrer sexuellen Orientierung und/oder Geschlechtsidentität zu stehen – aus Angst vor Ablehnung durch die Familie, Mobbing in der Schule oder am Arbeitsplatz sowie homo-, bi- und transphober Gewalt. Das kann zu psychischen Belastungen führen. Erhöhter Substanzmissbrauch, häufigere sexuelle Risikosituationen, vermehrt depressive Erkrankungen bis zu suizidalem Verhalten können die Folge sein.⁷

Trans Kindern fehlt es im schulischen Umfeld oftmals an Unterstützung, um sich im Schulalltag diskriminierungsfrei einzugliedern (z. B. geschlechtsneutrale Garderoben und Toiletten).⁸ Hausärzt*innen, Pädiater*innen und Schulärzt*innen sind teilweise nur ungenügend geschult. Daraus resultieren Fehlbehandlungen und unterlassene indizierte Behandlungen. Insbesondere der Zugang zu einer hormonellen Pubertätsblo-

ckade oder hormonellen Geschlechtsangleichung ist nicht immer gegeben. Für eine gesunde Entwicklung und Sozialisation von Jugendlichen ist der Zugang zu diesen Therapien jedoch entscheidend. Aufgrund von Bundesgerichtsurteilen aus dem Jahr 1988 lehnen Krankenkassen ihre Leistungspflicht für geschlechtsangleichende Behandlungen an unter-25-Jährigen immer wieder rechtswidrig ab.

Mit dem Inkrafttreten der erweiterten Antirassismus-Strafnorm am 1. Juli 2020 ist Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung strafrechtlich belangbar.⁹ Ein umfassender Diskriminierungsschutz aufgrund der Geschlechtsidentität, des Geschlechtsausdrucks und der Geschlechtsmerkmale fehlt nach wie vor.¹⁰ Weiter fehlt eine statistische Erfassung von «hate crimes» aufgrund von sexueller Orientierung, Geschlechtsidentität, Geschlechtsausdruck oder Geschlechtsmerkmalen. Eine entsprechende parlamentarische Motion wurde im Parlament verworfen.¹¹

Empfehlungen:

- Einen umfassenden Schutz vor Diskriminierung aufgrund der Geschlechtsidentität, des Geschlechtsausdrucks und der Geschlechtsmerkmale gesetzlich verankern.
- Hate Crimes mit LGBT*-feindlichen Motiven erfassen, um entsprechende Präventionsarbeit aufzubauen.
- Niederschwellige und anonym erreichbare Informations- und Beratungsangebote für LGBT*-Themen finanziell unterstützen und Präventionsprogramme fördern.
- Sicherstellen, dass LGBT*-Kinder die Schule gewalt- und diskriminierungsfrei besuchen können.
- Sicherstellen, dass trans Kinder Zugang zu notwendigen medizinischen Behandlungen erhalten und diese durch die Krankenkassen adäquat vergütet werden.
- Gesundheitspersonal, insbesondere Haus- und Kinderärzt*innen, flächendeckend für die Bedürfnisse von trans Kindern schulen.

11 Übergeordnetes Kindesinteresse

Terminologie

In der deutschen Fassung der UN-Kinderrechtskonvention wird der englische Begriff «best interests of the child» heute mit «Kindeswohl» übersetzt. Die deutschsprachige Fachliteratur und Judikatur bedienen sich ebenfalls dieser Terminologie. In seiner Übersetzung der Abschlüssenden Bemerkungen des UN-Kinderrechtsausschusses vom 4. Februar 2015 sieht das BSV von einer Übersetzung ab und verwendet den engli-

schen Begriff «best interests». In der französischsprachigen Schweiz ist im Schweizerischen Zivilgesetzbuch ZGB von «bien de l'enfant» die Rede, in den Übersetzungen der UN-KRK wird die Formulierung «intérêt supérieur de l'enfant» verwendet. Der UN-Kinderrechtsausschuss hat zu Recht kritisch bemerkt, dass diese Begriffe nicht das Gleiche zum Ausdruck bringen.¹² Eine Klärung der Übersetzung und der Bedeutung des Konzepts

in beiden Sprachen ist daher notwendig.¹³ Aufbauend auf einer präzisen Begriffsdefinition ergibt sich auch Klarheit betreffend Aufgaben, Kompe-

tenzen und Verantwortungen der involvierten Fachpersonen.

Empfehlungen:

- Übersetzung des Begriffs «best interests of the child» in alle Landessprachen klären.
- Das Prinzip des übergeordneten Kindesinteresses gemäss der Allgemeinen Bemerkung Nr. 14 des UN-Kinderrechtsausschusses in relevanten Fachkreisen bekannt machen.

Gesetzgebung

Neue Gesetzgebungsentwürfe werden in der Schweiz nicht auf ihre Vereinbarkeit mit der UN-KRK geprüft. Auf Bundesebene muss der Bundesrat gemäss Parlamentsgesetz in seinen Botschaften zu Erlassentwürfen zwar die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht und die Auswirkungen auf künftige Generationen erläutern, eine systematische Prüfung im Hinblick auf die

Kindesinteressen erfolgt jedoch nicht.¹⁴ Die ausserparlamentarische Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen prüft kinder- und jugendpolitisch wichtige Bundesgesetze und Verordnungen vor ihrem Erlass auf ihre Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche und erlässt Kurzeempfehlungen an das Parlament. Dies entspricht jedoch keiner systematischen Prüfung.

Empfehlung:

- Prüfungs- und Reflexionsmechanismen auf Ebene von Bund und Kantonen schaffen, um sicherzustellen, dass neue gesetzliche Grundlagen, Programme und Projekte auf ihre Vereinbarkeit mit der UN-KRK und ihre Auswirkungen auf das Kindesinteresse geprüft werden (Folgenabschätzung in Kinderrechtsfragen).¹⁵

Das übergeordnete Kindesinteresse in Verfahren

In allen Verfahren, die Kinder (mit-)betreffen, ist das Kindesinteresse vorrangig zu berücksichtigen. Bei der Ermittlung und Bestimmung des Kindeswohls muss die Meinung des Kindes mitberücksichtigt und dieser entsprechend seinem Alter und Reifegrad einen angemessenen Stellenwert eingeräumt werden.¹⁶ Es existieren keine schweizweit einheitlichen Kriterien und Verfahrensleitlinien zur Bestimmung des Interesses des Kindes, die Verwaltung und Justiz zur Verfügung stehen und eine konsistente Anwendung ermöglichen.

Das übergeordnete Kindesinteresse ist in verschiedenen Rechtsgebieten heute noch ungenügend verankert:

- **Familienrechtliche Verfahren:** Bei familienrechtlichen Verfahren (z. B. Scheidungen) werden die Bedürfnisse und Interessen der Kinder teilweise nicht genügend berücksichtigt. Seit dem 1. Juli 2014 sieht das Eherecht¹⁷ die gemeinsame elterliche Sorge als Regelfall vor. Das übergeordnete Kindesinteresse soll bei der Frage der Zuteilung der elterlichen Sorge massgebend sein.¹⁸ Mit dieser neuen Bestimmung

nimmt der Druck auf die Kinder zu, den Anliegen beider Eltern zu entsprechen. Rigide Vorstellungen der Gerichte von günstigen Entwicklungsbedingungen in Familien favorisieren oftmals Regelungen des Aufenthaltsbestimmungsrechts, welche die (Bindungs-)Bedürfnisse und Äusserungen der (insbesondere jüngeren) Kinder kaum berücksichtigen.

- **Strafverfahren:** Die strafrechtliche Verfolgung von Eltern hat gravierende Auswirkungen auf die Kinder. Sie sind von den Verfahren direkt oder indirekt mitbetroffen. Ihre Rechte werden von den Strafverfolgungsbehörden jedoch nur ungenügend berücksichtigt. Im Strafgesetzbuch finden sich keine Normen, die die Interessen der Kinder inhaftierter Eltern schützen.¹⁹
- **Sozialhilfeverfahren:** In der aktuellen Sozialhilfepraxis werden Kinder nicht als selbstständige Rechtspersonlichkeiten betrachtet, sondern nur innerhalb der Gemeinschaft mit ihren Eltern. Bei Leistungskürzungen sind Kinder stark mitbetroffen, obwohl den Behörden ein grosser Ermessensspielraum zusteht.

In asyl- und migrationsrechtlichen Verfahren wird das Kindesinteresse als ein vorrangiger Gesichtspunkt zu wenig berücksichtigt. In vielen Entscheidungen überwiegen die allgemeinen Erwägungen betreffend Migrationskontrolle das Kindesinteresse.²⁰

- **Asylverfahren:** Im Asylverfahren besteht gegenüber Kindern eine erhöhte Sorgfalts- und Schutzpflicht.²¹ Stellen Kinder zusammen mit ihren Eltern einen Asylantrag, werden die Fluchtgründe des Kindes nicht unabhängig jenen der Eltern geprüft. Das Kind stellt ein selbstständiges Rechtssubjekt dar und kann eigene Gründe haben, die für eine Gutheissung des Antrags sprechen. Zudem gibt es weder einen kinderspezifischen Verfolgungsbegriff (z. B. Schutz vor Kinderheirat, Rekrutierung als Kindersoldat*in) noch kinderspezifische Verfahrensrechte.
- Das Schweizer Asylverfahren ist nicht darauf ausgerichtet, das übergeordnete Kindesinteresse zu bestimmen (Best Interest Determination)²², sondern den asylrechtlichen Schutzbedarf. Das übergeordnete Kindesinteresse umfasst jedoch mehr als nur den Schutzstatus und sollte daher – insbesondere bei unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden – systematisch geprüft werden. In der Schweiz fehlt ein formelles Verfahren dazu.
- **Wegweisungsverfahren:** Kinder haben gemäss Art. 9 Abs. 3 UN-KRK ein Recht auf regelmässige persönliche Beziehungen zu beiden Elternteilen. Gemäss Rechtsprechung des Bundes-

gerichts entsteht daraus kein Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung, ist aber in der Interessenabwägung zu berücksichtigen.²³ Im Falle einer Trennung der Familienmitglieder durch Wegweisung eines Elternteils sind die Behörden oftmals der Ansicht, dass ein paar Kontakte pro Jahr und moderne Kommunikationsmittel ausreichen, um die Beziehung aufrechtzuerhalten. Das Bundesgericht stützt diese Auffassung. Dem Interesse des Kindes auf persönliche Beziehung zu beiden Elternteilen wird dabei zu wenig Rechnung getragen.²⁴ Zudem werden Kinder in weniger als der Hälfte der Kantone angehört, wenn ein Elternteil ausgewiesen werden soll (siehe dazu Punkt 12a).²⁵

- In Konstellationen, in welchen Kindesschutzmassnahmen und Wegweisung der Familie verfügt wurden, sind die Kindesschutzbehörden in der Pflicht, zu prüfen, ob der Kindesschutz während der Wegweisung und im Zielland sichergestellt werden kann. In der Praxis ist dies oftmals nicht oder nur ungenügend gewährleistet.²⁶
- **Ausschaffung:** Die gestaffelte Ausschaffung von Familienmitgliedern ist problematisch. Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter kritisiert zudem weitere Situationen, bei denen der besonderen Vulnerabilität von Kindern keine Rechnung getragen wurde (bspw. Eindringen in die Unterkunft der Familie durch bewaffnete Polizist*innen zur Festhaltung oder Fesselung eines Elternteils bei der gemeinsamen Ausschaffung mit Kindern).²⁷

Empfehlungen:

- Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Interesses des Kindes gemäss den Leitlinien für eine kindgerechte Justiz des Europarats²⁸ auf Ebene von Bund und Kantonen anwenden.
- Ratifikation des Übereinkommens des Europarats über die Ausübung von Kinderrechten vom 20.01.1996²⁹ prüfen.
- Bestehende Hilfsmittel und Empfehlungen zur Gewichtung von Sichtweisen, Bedürfnissen und Äusserungen von Kindern in Gerichts- und Verwaltungsverfahren sammeln und auswerten sowie in Verwaltung, Gerichten, Politik, öffentlichen und privaten Sozialeinrichtungen bekannt machen.
- Klare Weisungen, wie die Rechte der Kinder von Inhaftierten in allen Phasen des Strafverfahrens (Festnahme, Untersuchungshaft, Festlegung und Vollzug der Strafe) berücksichtigt und geschützt werden können, gemäss den Leitlinien des Europarats zum Schutz von Kindern inhaftierter Eltern erlassen³⁰.
- Die Kindesinteressen in Sozialhilfeverfahren systematisch prüfen und berücksichtigen.
- In Asylverfahren, bei migrationsrechtlichen Entscheiden des Staatssekretariats für Migration sowie bei der transnationalen Zusammenarbeit im Hinblick auf Rückführungen, Ausreisen Kindesinteressen als ein vorrangiger Gesichtspunkt berücksichtigen. Dieser Grundsatz als Verfahrensregel im Handbuch «Asyl und Rückkehr» verankern.
- Standards und Leitfäden zum Einbezug des übergeordneten Kindesinteresses und kinderspezifischer Fluchtgründe bei Asylentscheiden erarbeiten.

- Bei Rückführungen und Ausreisen die Fortführung von Kinderschutzmassnahmen sicherstellen und dabei die transnationale Zusammenarbeit stärken.
- Bei Ausschaffungen von Familien der besonderen Vulnerabilität von Kindern Rechnung tragen, Traumatisierung durch die Ausschaffung vermeiden und Empfehlungen der nationalen Kommission zur Verhütung von Folter umsetzen.

12 Achtung der Meinung des Kindes

12a) Recht auf Anhörung und Verfahrensbeteiligung von Kindern

Kinder haben gemäss Art. 12 UN-KRK das Recht, in allen sie betreffenden Verfahren beteiligt und angehört zu werden. Dieses Recht ist untrennbar mit Art. 3 UN-KRK verknüpft, denn ohne die Berücksichtigung der Meinung des Kindes können die übergeordneten Kindesinteressen nicht ermittelt werden. In verschiedenen Rechtsgebieten fehlen jedoch nach wie vor die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen zur Partizipation des Kindes. Auch in der Praxis wird das Recht auf Anhörung nicht immer umgesetzt. In der Schweiz ist der Paradigmenwechsel von einem Schutz- zu einem Kinderrechtsansatz noch nicht vollzogen.³¹ In seinem Postulatsbericht zur Umsetzung des Anhörungsrechts von Kindern hält der Bundesrat zwar fest, dass Partizipationsrechte von Kindern in der Schweiz noch ungenügend umgesetzt sind. Der Bundesrat verzichtet jedoch darauf, konkrete gesetzliche Anpassungen vorzunehmen, setzt auf Information und Sensibilisierung betroffener Fachkreise und schiebt die Verantwortung den Kantonen zu.³²

Im Schweizerischen Zivilrecht ist das Anhörungsrecht des Kindes nur für bestimmte Verfahrenstypen, namentlich für familienrechtliche Verfahren und Kinderschutzverfahren explizit geregelt, auch wenn das Kind von anderen Entscheidungsverfahren ebenso unmittelbar betroffen sein kann. Das Anhörungsrecht ist auch in der Praxis nicht flächendeckend umgesetzt³³ und in der Anhörungsmethodik bestehen teilweise deutliche Unterschiede. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sollen Kinder ab 6 Jahren in Verfahren grundsätzlich angehört werden und setzt dieses in zivilrechtlichen Verfahren auch zunehmend durch.³⁴ Gewisse Zivilgerichte ziehen aber grundsätzlich erst bei Kindern ab 10 Jahren eine Anhörung in Betracht.

Im Bereich des Jugendstrafrechts zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Kantonen bei der Umsetzung der Partizipationsrechte und der Information der Jugendlichen über das Jugendstrafverfahren. Es besteht Bedarf an altersgerechten Informationsmaterialien zum Jugendstrafverfahren sowie an fachlichen Standards für die Beteiligung der Jugendlichen. Strafbefehlsverfahren werden zudem oftmals ohne Anhörung der Jugendlichen durchgeführt.³⁵

Verwaltung und Gerichte beachten Art. 12 KRK im Asyl- und Ausländerrecht nur selektiv. Das Staatssekretariat für Migration hört begleitete Kinder in der Regel erst ab 14 Jahren an.³⁶ Der Verzicht auf eine Anhörung urteilsunfähiger minderjähriger Asylsuchender ist mit Art. 12 UN-KRK nicht vereinbar.³⁷ Weiter gibt es keine adäquate Methodik zur Glaubhaftigkeitsbeurteilung von Kinderaussagen. In Wegweisungsverfahren werden Kinder eines ausländischen Elternteils in weniger als der Hälfte der Kantone angehört.³⁸ Bundesgericht wie Bundesverwaltungsgericht gehen regelmässig davon aus, dass die Kindesinteressen und die Interessen der Eltern gleichgerichtet sind und eine Anhörung daher nicht zwingend notwendig ist.³⁹ Diese Rechtsprechung genügt den Anforderungen der UN-KRK nicht.

Schulrechtliche Verfahren haben direkte Auswirkungen auf das Kind, dementsprechend hoch sind die Anforderungen an die Ausgestaltung des Verfahrens.⁴⁰ Das Recht auf Anhörung oder gar Mitwirkung im Verfahren ist in den Kantonen sehr unterschiedlich ausgestaltet. Ferner sind die gesetzlichen Bestimmungen diesbezüglich nicht in allen Kantonen hinreichend.⁴¹

Weiter gilt es, die Beteiligungsrechte auch für besonders benachteiligte Gruppen von Kindern,

z. B. Kinder mit Behinderungen, sicherzustellen. Diese sind besonders benachteiligt bei der Ausübung ihrer Verfahrensrechte. Minderjährigen, die als «urteilsunfähig» beurteilt werden, wird auch bei höchstpersönlichen Rechten die eigenständige Prozessfähigkeit aberkannt.⁴² Zudem werden insbesondere Kinder mit geistiger Be-

hinderung häufig nicht oder nicht in angemessener Weise angehört.⁴³

Auch wenn einem Elternteil eine unbedingte Freiheitsstrafe droht, muss das urteilsfähige Kind seine Meinung dazu einbringen können, um dem Kind vermeidbare Nachteile zu ersparen.

Empfehlungen:

- **Partizipationsrechte des Kindes nach Art. 12 UN-KRK in sämtlichen Verfahren gewährleisten, gesetzgeberisch verankern und im Personenrecht explizit festschreiben.**⁴⁴
- **Verfahrensbeteiligung an den Leitlinien des Europarates für eine kindgerechte Justiz**⁴⁵ ausrichten.
- **Praxiserhebungen zur Partizipation von Kindern und Jugendlichen in der ambulanten, freiwilligen Kinder- und Jugendhilfe, im gesetzlichen Kinderschutz und in den stationären Einrichtungen durchführen.**⁴⁶
- **Partei- und Prozessfähigkeit von Kindern mit Behinderungen anerkennen, wenn sie mittels unterstützter Entscheidungsfindung zu einem Urteil gelangen; ihr Recht auf Anhörung gewährleisten, und dafür sorgen, dass eine Meinungsäußerung mittels einer speziell ausgebildeten Rechtsvertretung möglich ist.**

Zugang zur einer Rechtsvertretung

Der Zugang zu einer qualifizierten Rechtsvertretung ist ein zentrales Element für die Beteiligung von Kindern in Verfahren. In gewissen Konstellationen sind die rechtlichen Grundlagen diesbezüglich ungenügend:

- **Minderjährige Opfer im Strafverfahren:** Nach Art. 152 Strafprozessordnung⁴⁷ kann sich ein Opfer in Strafverfahren von einem Rechtsbeistand und einer Vertrauensperson begleiten lassen. Während die Täterschaft häufig eine notwendige Verteidigung erhält, ist es für minderjährige Opfer mit Aufwand verbunden, eine qualifizierte und unabhängige Rechtsvertretung zu erhalten. Die Strafprozessordnung sieht keinen Anwalt der ersten Stunde für minderjährige Opfer vor, wie dies bei der Täterschaft der Fall ist. Bei urteilsunfähigen Opfern ist dies insbesondere dann problematisch, wenn die gesetzliche Vertretung des Kindes selbst als

Beschuldigte im Strafverfahren beteiligt ist. Kinder sind dann auf einen unverzüglichen Zugang zu einer Rechtsvertretung angewiesen.⁴⁸

- **Minderjährige im Zivilverfahren:** In Zivilverfahren kann das Gericht in Umsetzung von Art. 299 Abs. 1 ZPO die Vertretung des Kindes anordnen und eine in fürsorgerischen und rechtlichen Fragen erfahrene Person als Beistandin oder Beistand einsetzen. Die Einsetzung einer Kindesvertretung wird nicht systematisch analysiert und ist in der Praxis ungenügend verankert. Während das urteilsfähige Kind selbst eine Vertretung verlangen kann (Art. 299 Abs. 3 ZPO), haben nicht urteilsfähige Kinder diese Möglichkeit nicht.⁴⁹
- **Unbegleitete Minderjährige in Asylverfahren:** Im Asylverfahren ist die Rechtsvertretung zwar formell sichergestellt, die Anforderungen an die Qualifikationen der Vertretungspersonen sind jedoch nur ungenügend definiert.

Empfehlungen:

- **Auf kantonaler Ebene Weisungen zum Einsatz einer Rechtsvertretung des Kindes erlassen und sicherstellen, dass systematisch geprüft wird, ob eine Rechtsvertretung angezeigt ist.**⁵⁰
- **Voraussetzungen schaffen, dass minderjährige Opfer einfachen Zugang zu einer qualifizierten und unabhängigen Rechtsvertretung erhalten.**
- **Zugang zu einer Pikettanwaltsperson für minderjährige Opfer im Strafverfahren ermöglichen.**

12b) Recht auf sozio-politische Teilhabe

Für die Persönlichkeitsentwicklung von Kindern und Jugendlichen ist das Erleben von Anerkennung, Kompetenzen und Selbstwirksamkeit durch Mitgestaltung im öffentlichen Bereich von zentraler Bedeutung. Zwar gibt es in vielen Kantonen und Gemeinden Kinderräte und/oder Jugendparlamente und Jugendräte.⁵¹ Der Einbezug dieser Gremien ist jedoch oftmals unverbindlich und punktuell, und die Beschlüsse haben keinerlei

verbindlichen Charakter. Dasselbe gilt für die eidgenössische Jugendsession. Auf nationaler Ebene und in den meisten Kantonen ist das Stimm- und Wahlrecht derzeit ab Volljährigkeit gewährt. Ausnahme ist der Kanton Glarus, der das Stimm- und Wahlrecht bereits 2007 auf 16 Jahre gesenkt hat. Derzeit ist im Parlament ein Vorstoss hängig, der ein aktives Stimm- und Wahlrecht ab 16 Jahren fordert.⁵²

Empfehlungen:

- Beteiligung von Kindern auf lokaler und schulischer Ebene in Raumplanungs-, Wahl- und Schulgesetzen sicherstellen und flankierend gezielte Mitwirkungs- und Gestaltungsprojekte vor Ort finanziell unterstützen.
- Kinder und Jugendliche in Gesetzgebungsprojekten auf kantonaler und nationaler Ebene mittels geeigneter Instrumente (z. B. Kinder- und Jugendparlamente, Eidg. Jugendsession) systematisch einbeziehen und entsprechende Instrumente fördern und stärken.
- Inklusive Ausgestaltung von Instrumenten zur Partizipation von Kindern und Jugendlichen, damit insbesondere auch vulnerable Kinder wie z. B. Kinder mit Behinderungen und/oder Migrationshintergrund ihr Recht auf Mitwirkung wahrnehmen können.
- Die Altersgrenze für das Stimm- und Wahlrecht auf mindestens 16 Jahre senken.

12c) Schulung von Fachpersonen

Fachpersonen, die mit Kindern Anhörungen und/oder Abklärungen durchführen, sollten für die Rechte von Kindern sensibilisiert und in der Gesprächsführung mit Kindern geschult werden. Seitens Fachpersonen verschiedener Bereiche besteht ein grosses Bedürfnis nach Information zur Beteiligung von Kindern und nach entsprechenden Hilfsmitteln (Checklisten, Leitfäden).⁵³ Die kantonalen Praktiken variieren stark bezüglich der Methode, der Praxis-Kompetenzen der Person, die die Anhörung durchführt, und des Alters der Kinder. Fort- und Weiterbildungsangebote zu diesem Thema existieren zwar, werden jedoch

nur von wenigen Personen aus der Rechtspflege in Anspruch genommen.⁵⁴ Gewisse Berufsgruppen, die direkt mit Kindern in Kontakt stehen, werden zudem nicht systematisch zu Kinderrechten und zur Gesprächsführung mit Kindern geschult. Dies betrifft insbesondere Rechtsvertreter*innen des Kindes, (Jugend-)Richter*innen, Mitglieder von Schulaufsichts- oder Kinderschutzbehörden sowie Fachpersonen aus dem Asyl-, Gesundheits- und Betreuungswesen.⁵⁵ Überdies braucht es Richtlinien zur Einladungspraxis: eine kindgerechte Einladung zur Anhörung ist massgebend dafür, dass das Kind dieses Recht auch wahrnimmt.

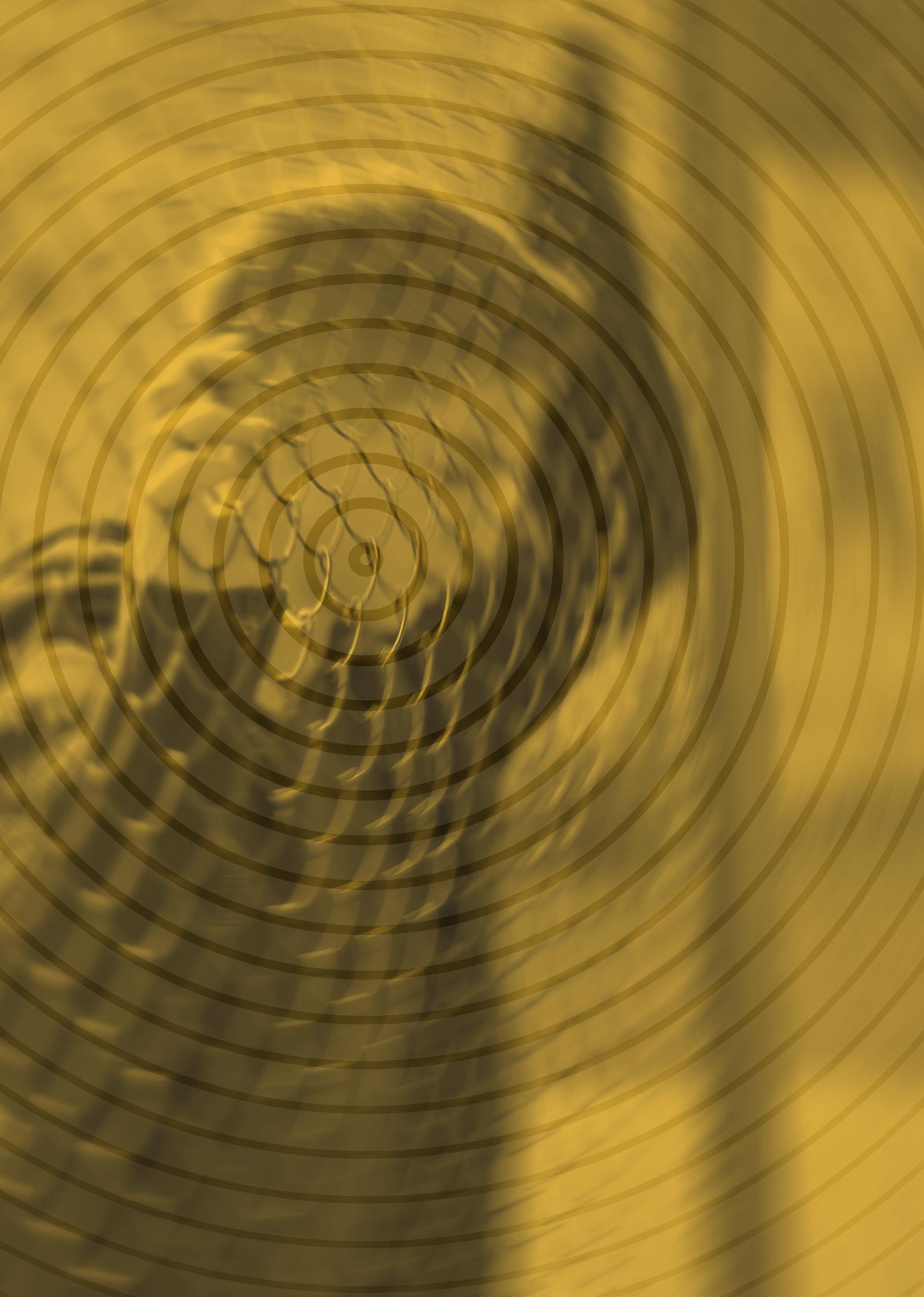
Empfehlungen

- Anhörungspraxis in den Kantonen überprüfen und verbindliche Standards zur Beteiligung von Kindern in juristischen und verwaltungsrechtlichen Verfahren auf der Grundlage vorhandener Materialien erarbeiten.⁵⁶
- Fachpersonen aus Gerichten und Behörden systematisch zur Beteiligung von Kindern in Verfahren weiterbilden.

Endnoten

- 1 Mörgen, R., Buser, F., Kilic, S. und Fridez, M. (i.A.). Soziale Teilhabemöglichkeiten von geflüchteten Kindern und Jugendlichen – ein Citizen Science Projekt, Laufendes Projekt am Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Zürich, <https://www.ife.uzh.ch/de/research/abe/forschung/Soziale-Teilhabem%C3%B6glichkeiten-von-gef%C3%BChteten-Kindern-und-Jugendlichen-.html> (27.01.2020).
- 2 Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF) (2018). [Bildungsbericht Schweiz 2018](#); Fehlmann, J., Efonayi-Mäder, D., Liechti, D. und Morlok, M. (2019). [Bildungsmassnahmen für spät eingereiste Jugendliche und junge Erwachsene - Privat \(mit\)finanzierte Bildungsangebote für Asylsuchende, Swiss Forum Migration Studies #74](#).
- 3 Sahrai, D. (2015). Chancengerechtigkeit und Diskriminierung im Rahmen von Sonderschulungen bei Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund, in: [Equity – Diskriminierung und Chancengerechtigkeit im Bildungswesen. Migrationshintergrund und soziale Herkunft im Fokus](#) (S. 51-65).
- 4 z. B. Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (2020). Vernachlässigtes Kindeswohl. Minderjährige in Asyl- und Ausländerrechtlichen Verfahren, [Fallnr. 362](#).
- 5 Siehe dazu auch: Eidgenössische Migrationskommission EKM (2019). [Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden. Profile, \(Aus\) Wege, Perspektiven](#).
- 6 LGBT, Abkürzung für Lesbian, Gay, Bisexual and Trans*
- 7 Wang, J., Plödel, M., Häusermann, M., und Weiss, M. (2015). Understanding Suicide Attempts Among Gay Men From Their Self-perceived Causes, in: *The Journal of Nervous and Mental Disease* (7, S. 499-506); Krell, C. und Oldemeier, K. (2019). Coming-out – und dann...?! Ein DJI-Forschungsprojekt zur Lebenssituation von lesbischen, schwulen, bisexuellen und trans* Jugendlichen und jungen Erwachsenen (5. Auflage); Klocke, U. (2012). Akzeptanz sexueller Vielfalt an Berliner Schulen. Eine Befragung zu Verhalten, Einstellungen und Wissen zu LSBT und deren Einflussvariablen;; Sung Hong, J., Espelage, D. und Kral, M.. (2011). Understanding suicide among sexual minority youth in America: An ecological systems analysis, in: *Journal of Adolescence* (S. 1-10).
- 8 Vgl. Clark, Terryann C. et al. (2014): The health and well-being of transgender high school students: results from the New Zealand adolescent health survey (Youth'12), in: *Journal of Adolescent Health*, (55, S. 93-99).
- 9 Änderungen des Schweizerischen Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB), SR [311.0](#), und des Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1927 (MStG), SR [321.0](#), vom 14. Dezember 2018.
- 10 Ablehnung der parlamentarischen Initiative Reynard [13.407](#). Kampf gegen die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung.
- 11 Motion Quadranti [17.3667](#). Statistische Erfassung von «hate crimes» aufgrund sexueller Orientierung, Geschlechtsidentität, Geschlechtsausdruck oder Geschlechtsmerkmalen.
- 12 Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB), SR [210](#); Ausschuss für die Rechte des Kindes der Vereinten Nationen (UN-KRA) (2015). [Schlussbemerkungen zum zweiten, dritten und vierten Staatenbericht der Schweiz vom 4. Februar 2015](#).
- 13 Siehe dazu auch: SMRK (2013). [Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz: Eine Bestandesaufnahme im Bereich Kinder- und Jugendpolitik](#).
- 14 Art. 141 Abs. 2 lit. g. Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG), SR [171.10](#).
- 15 Siehe dazu z. B.: Netzwerk Kinderrechte Schweiz (2013). [Kindergerechtigkeits-Check. Ein Leitfaden für die Verwaltung zur Umsetzung der Kinderrechte](#); Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) Schweiz und Lichtenstein, Initiative «Kinderfreundliche Gemeinde», <https://www.unicef.ch/de/unsere-arbeit/schweiz-lichtenstein/kinderfreundliche-gemeinde> (27.01.2021).
- 16 UN-KRA (2013). [General Comment No 14 \(2013\) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration \(art. 3, para. 1\)](#).
- 17 Art. 90-251 ZGB, SR [210](#).
- 18 Bundesgericht (BGE) Urteil [5A_346/2016](#) vom 29.06.2017.

- 19 De Saussure, S. (2020). Kinder von Eltern im Freiheitsentzug: Das Schweigen der Schweizer Behörden, <https://www.human-rights.ch/de/ipf/menschenrechte/kinder/kinder-eltern-freiheitsentzug-schweizer-schweigen> (27.01.2021).
- 20 Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (2020), Vernachlässigtes Kindeswohl. Minderjährige in Asyl- und Ausländerrechtlichen Verfahren, S. 23ff.
- 21 Vgl. dazu: Nationale Kommission zur Verhütung von Folter NKVF (2018), [Bericht an das Staatssekretariat für Migration \(SEM\) betreffend Überprüfung durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter in den Zentren des Bundes im Asylbereich 2017-2018](#).
- 22 UNICEF und Hochkommissariat für Flüchtlinge der Vereinten Nationen (UNHCR) (2016), [Safe and Sound, Welche Massnahmen Staaten ergreifen können, um das Kindeswohl von unbegleiteten Kindern in Europa zu gewährleisten](#).
- 23 BGE Urteil [2A.563/2002](#) vom 23.05.2003, E. 2.5.
- 24 Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (2020). Vernachlässigtes Kindeswohl. Minderjährige in Asyl- und Ausländerrechtlichen Verfahren, S. 28ff.
- 25 SKMR (2017). [Une justice adaptée aux enfants - L'audition de l'enfant lors d'un placement en droit civil et lors du renvoi d'un parent en droit des étrangers](#).
- 26 Siehe z.B. Bundesverwaltungsgericht Urteil (BVGE) E-4184/2017 vom 03.08.2017; Beobachter (2018), Das Kindeswohl ist wohl egal, <https://www.beobachter.ch/gesellschaft/behorden-das-kindeswohl-ist-wohl-egal> (27.01.2021).
- 27 NKfV (2020). [Rapport au Département fédéral de justice et police \(DFJP\) et à la Conférence des directrices étés directrices des départements cantonaux de justice et police \(CCDJP\) relatif au contrôle des renvois en application du droit des étrangers, d'avril 2019 à mars 2020](#), 8 juin 2020.
- 28 Europarat (2010). [Leitlinien des Ministerkomitees des Europarates für eine kindgerechte Justiz](#).
- 29 Europarat. [Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants](#), SEV Nr.160.
- 30 Europarat (2019). [Recommendation CM/Rec \(2018\)5 of the Committee of Ministers to member States concerning children with imprisoned parents](#).
- 31 SKMR (2019). [Die Umsetzung des Partizipationsrechts des Kindes nach Art. 12 UN-Kinderrechtskonvention in der Schweiz](#).
- 32 Postulat der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats [14.3382](#). Bilanz über die Umsetzung des Rechts auf Anhörung nach Artikel 12 der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen in der Schweiz; Bundesrat (2020). [Das Recht des Kindes auf Anhörung. Bilanz der Umsetzung von Art. 12 der Kinderrechtskonvention in der Schweiz. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 14.3382 WBK-N, 2. September 2020](#).
- 33 Vgl. dazu: SKMR (2019). [Die Umsetzung des Partizipationsrechts des Kindes nach Art. 12 UN-Kinderrechtskonvention in der Schweiz](#), Empfehlung Nr. 5.2.
- 34 Siehe z. B. BGE Urteil [5A_723/2019](#) vom 04.05.2020 und BGE Urteil [5A_914/2018](#) vom 18.12.2019.
- 35 SKMR (2019). [Die Umsetzung des Partizipationsrechts des Kindes nach Art. 12 UN-Kinderrechtskonvention in der Schweiz](#).
- 36 Staatssekretariats für Migration (SEM). [A2 – UN-Kinderrechtskonvention KRK \(01.03.2019\)](#), in: Handbuch «Asyl und Rückkehr», S. 6.
- 37 Hotz, Sandra (Hrsg.). (2020). Handbuch Kinder im Verfahren. Stellung und Mitwirkung von Kindern in Straf-, Zivil-, Gesundheits-, Schul- und Asylverfahren, Rz. 9.38; SKMR (2019). [Die Umsetzung des Partizipationsrechts des Kindes nach Art. 12 UN-Kinderrechtskonvention in der Schweiz](#).
- 38 SKMR (2017). [Une justice adaptée aux enfants - L'audition de l'enfant lors d'un placement en droit civil et lors du renvoi d'un parent en droit des étrangers](#).
- 39 BGE Urteil [5A_709/2019](#) vom 07.02.2020 und BVGE Urteil [D-7246/2015](#) vom 21.09.2017.
- 40 Hotz, Sandra (Hrsg.). (2020). Handbuch Kinder im Verfahren. Stellung und Mitwirkung von Kindern in Straf-, Zivil-, Gesundheits-, Schul- und Asylverfahren, Rz. 8.3.
- 41 Vgl. dazu: Hotz, Sandra (Hrsg.). (2020). Handbuch Kinder im Verfahren. Stellung und Mitwirkung von Kindern in Straf-, Zivil-, Gesundheits-, Schul- und Asylverfahren.
- 42 Siehe Art. 19c Abs. 2 ZGB, SR [210](#). Die Verweigerung der Prozessfähigkeit manifestiert sich z.B. im Bereich Familienrecht im Besuchs- und Kontaktrecht, Sorgerechtsregelung; im Kinderschutz und Adoptionsrecht in Beschwerdemöglichkeit gegen Verweigerung der Anhörung (Art. 314a Abs. 3 ZGB, Art. 268abis Abs. 3 ZGB) und Anrufung des Gerichts bei fürsorgischer Unterbringung (Art. 314b Abs. 2 ZGB); im Strafrecht im Strafantragsrecht Minderjähriger (Art. 30 Abs. 3 StGB), SR [311.0](#); im Strafprozessrecht in höchstpersönlichen Verfahrensrechten (Art.106 Abs. 3 StPO), SR [312.0](#).
- 43 Dies u.a. unter Berufung auf «andere wichtige Gründe», die neben dem Alter des Kindes gegen eine Anhörung sprechen können: vgl. Art. 298 Abs. 1 Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (Zivilprozessordnung, ZPO), SR [272](#) (Kinderbelange im Familienrecht), Art. 314a Abs. 1 ZGB (Kinderschutz), Art. 268abis Abs. 1 ZGB (Adoption); oder auf die Beachtung der Meinung des Kindes «soweit tunlich», Art. 133 Abs. 2 ZGB (Scheidungsfolgen), SR [210](#).
- 44 Siehe dazu: SKMR (2019). [Die Umsetzung des Partizipationsrechts des Kindes nach Art. 12 UN-Kinderrechtskonvention in der Schweiz](#), Empfehlung Nr. 5.2.
- 45 Europarat (2015). [Leitlinien des Ministerkomitees des Europarates für eine kindgerechte Justiz](#).
- 46 SKMR (2019). [Die Umsetzung des Partizipationsrechts des Kindes nach Art. 12 UN-Kinderrechtskonvention in der Schweiz](#), Empfehlung Nr. 17.
- 47 Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung, StPO), SR [312.0](#).
- 48 Hotz, Sandra (Hrsg.). (2020). Handbuch Kinder im Verfahren. Stellung und Mitwirkung von Kindern in Straf-, Zivil-, Gesundheits-, Schul- und Asylverfahren.
- 49 ZPO, SR [272](#).
- 50 Siehe dazu: SKMR (2019). [Die Umsetzung des Partizipationsrechts des Kindes nach Art. 12 UN-Kinderrechtskonvention in der Schweiz](#), Empfehlung Nr. 11.1.
- 51 Vgl. Dachverband Schweizer Jugendparlamente (DSJ), DSJ-Mitglieder, <https://www.dsj.ch/ueber-uns/mitglieder/aktuelle-mitglieder/> (28.01.2021); Youpa, <https://www.youpa.ch/> (28.01.2021).
- 52 Parlamentarische Initiative Arslan [19.415](#). Den jungen Menschen eine Stimme geben. Aktives Stimm- und Wahlrecht für 16-Jährige als erster Schritt ins aktive politische Leben.
- 53 Siehe dazu: SKMR (2019). [Die Umsetzung des Partizipationsrechts des Kindes nach Art. 12 UN-Kinderrechtskonvention in der Schweiz](#).
- 54 Vgl. SKMR (2014). [Le droit de protection de l'enfant. Les premiers effets de la mise en œuvre dans les cantons de Genève, Vaud et Zurich](#).
- 55 SKMR (2014). [Le droit de protection de l'enfant. Les premiers effets de la mise en œuvre dans les cantons de Genève, Vaud et Zurich](#).
- 56 Z. B. UNICEF Schweiz und Marie Meierhofer Institut für das Kind (2014), [Die Kindesanhörung. Ein Leitfaden für die Praxis im Rechts-, Bildungs- und Gesundheitswesen](#).



Bürgerliche Rechte und Freiheiten

13 Staatenlosigkeit / Recht auf eine Nationalität

Das Recht des Kindes auf eine Staatsangehörigkeit gemäss Art. 7 UN-KRK ist nur ungenügend gewährleistet.¹ Das Schweizer Recht sieht lediglich vor, dass als staatenlos anerkannte Kinder nach einem Aufenthalt von fünf Jahren die Möglichkeit der erleichterten Einbürgerung haben (Art. 24 Bürgerrechtsgesetz²). Es besteht jedoch kein Anspruch auf Einbürgerung. In der Schweiz geborene Kinder, die staatenlos sind, haben keine Möglichkeit, direkt nach ihrer Geburt die Schweizer Staatsangehörigkeit zu erlangen. Damit bleibt die Schweiz hinter den Empfehlungen des UN-Kinderrechtsausschusses zurück, wonach im Land geborene Kinder automatisch die Staatsangehörigkeit erwerben sollen, wenn sie sonst staatenlos wären.³

In der Schweiz lebten Ende 2019 rund 614 staatenlose Personen, darunter mehr als ein Viertel Kinder unter 19 Jahren.⁴ Ohne Zugang zur Staatsangehörigkeit verbleiben als staatenlos anerkannte Kinder in einer äusserst prekären Rechtsstellung, haben nur Reisedokumente und keine Identitätsdokumente und sind somit in der Ausübung ihrer Rechte erheblich eingeschränkt.⁵ Von dieser Unsicherheit sind namentlich Kinder betroffen, deren Eltern kein gesichertes Aufenthaltsrecht haben, insbesondere Kinder von Geflüchteten und Personen mit vorläufigem Aufenthalt.

Bei Kindern von Sans-Papiers besteht überdies die Gefahr, dass sie nach der Geburt nicht regis-

triert und in Folge staatenlos werden. Der UN-Kinderrechtsausschuss hat die Schweiz aufgefordert, die zeitnahe Registrierung neugeborener Kinder unabhängig vom Aufenthaltsstatus der Eltern sicherzustellen.⁶ Wichtig ist hier insbesondere zu gewährleisten, dass die Zivilstandsbehörden keine Informationen an die Migrationsämter weiterleiten.⁷

Die Schweiz wendet eine sehr enge Definition der Staatenlosigkeit an und kennt kein spezialgesetzlich geregeltes, formelles Verfahren für dessen Anerkennung.⁸ Damit werden die Verfahrensrechte von staatenlosen Kindern ungenügend geschützt.⁹ Für einen umfassenderen Schutz wäre die Ratifizierung des Übereinkommens von 1961 zur Reduktion der Staatenlosigkeit angebracht.¹⁰

Staatenlosigkeit wird in der Schweiz zunehmend auch im Zusammenhang mit Leihmutterschaft zu einem Problem.¹¹ Die Schweiz verbietet die Leihmutterschaft (Art. 119 Abs. 2 lit. d BV¹² und Art. 4 FMedG¹³). Trotz Schwierigkeiten in Bezug auf die Anerkennung der Elternschaft und Erteilung des Bürgerrechts wird die Leihmutterschaft im Ausland zur Erfüllung des Kinderwunsches in Anspruch genommen.¹⁴ Wenn das Kind nicht die Staatsangehörigkeit der biologischen Mutter oder des Geburtsorts erwerben kann, läuft es Gefahr, staatenlos zu werden. Das Schweizer Recht kennt hier bis heute keine Schutzmechanismen.

Empfehlungen:

- Übereinkommen von 1961 zur Reduktion der Staatenlosigkeit und der Europäischen Staatsangehörigkeitskonvention von 1997 ratifizieren und umsetzen.
- Verfassungsartikel über den automatischen Erwerb des Schweizer Bürgerrechts bei Geburt in der Schweiz für Kinder schaffen, die andernfalls staatenlos wären.
- Aufenthaltserfordernis von fünf Jahren für die erleichterte Einbürgerung von staatenlosen Kindern gemäss Art. 24 Bürgerrechtsgesetz auf zwei Jahre reduzieren.
- Gesetzlich geregeltes Verfahren zur Anerkennung der Staatenlosigkeit einsetzen, welches die allgemeinen Verfahrensgarantien für staatenlose Kinder wahrt und ihre besondere Verletzlichkeit berücksichtigt.
- Gesetzliche Grundlage schaffen, damit durch Leihmutterschaft geborene Kinder von Schweizer Bürger*innen das Schweizer Bürgerrecht automatisch bei Geburt erwerben.

14 Recht des Kindes, seine Eltern zu kennen und von ihnen betreut zu werden und Recht auf Identität

14a) Das Recht auf Kenntnis der eigenen Herkunft bei Adoption oder medizinischer Fortpflanzung

Kinder haben das Recht, ihre Herkunft und folglich sofern möglich ihre leiblichen Eltern zu kennen. Gemäss Art. 268 c Abs. 1 ZGB sind Adoptiveltern verpflichtet, das Kind entsprechend seinem Alter und seiner Reife über die Tatsache seiner Adoption zu informieren.¹⁵ Kinder, die adoptiert wurden haben zudem das Recht, Auskünfte über die leiblichen Eltern zu erhalten, soweit dadurch keine Rückschlüsse auf deren Identität möglich sind (Ausnahme vgl. Punkt 14 b). Allerdings gibt es bei Adoptionen häufig Datenlücken in Bezug auf den biologischen Vater.

Gemäss Art. 27 des Fortpflanzungsmedizingesetzes¹⁶ können Kinder, die durch medizinische Fortpflanzung geboren wurden, bei Volljährigkeit Auskunft über den Samenspender erhalten. Vorher ist dies nur über den Nachweis eines «schutzwürdigen Interesses» möglich. Seitens der Eltern gibt es allerdings keine Informationspflicht, wodurch für diese Kinder keine Garantie besteht, dass sie über ihre Herkunft informiert werden und infolgedessen Auskünfte einfordern können. Wenn Paare auf medizinische Fortpflanzung im Ausland zurückgreifen, ist das Recht auf Kenntnis der eigenen Herkunft noch schwieriger einzufordern.

Empfehlungen

- Sicherstellen, dass adoptierte Kinder die Identität ihres leiblichen Vaters in Erfahrung bringen können, bspw. durch die Möglichkeit einer vertraulichen Kindeserkennung durch den leiblichen Vater.¹⁷
- Gewährleisten einer bedarfsgerechten Begleitung der adoptierten oder durch medizinische Fortpflanzung geborenen Kinder im Prozess der Herkunftssuche.

14b) «Schutzwürdiges Interesse»

Seit der Revision des Adoptionsrechts im 2018 hat das minderjährige Adoptivkind Anspruch auf Auskunft über die leiblichen Eltern, soweit dadurch keine Rückschlüsse auf deren Identität möglich sind (z. B. Beruf, Aussehen, Alter).¹⁸ Anspruch auf Kenntnis identifizierender Informationen (z.B. Namen, Heimatort, Staatsangehörigkeit) der leiblichen Eltern hat das minderjährige Kind nur bei Nachweis eines «schutzwürdigen Interesses»¹⁹

(z. B. aus medizinischen Gründen). Dies gilt auch für Kinder, die durch medizinische Fortpflanzung geboren wurden.²⁰ Das Konzept des «schutzwürdigen Interesses» ist nur bedingt mit dem übergeordneten Interesse des Kindes vereinbar. Die Suche nach der eigenen Herkunft ist identitätsstiftend und somit aus Sicht des Kindes per se schutzwürdig.

Empfehlung

- Vom Erfordernis des Nachweises des schutzwürdigen Interesses bei adoptierten oder durch medizinische Fortpflanzung geborenen Kindern absehen. (Als Minimum einheitliche Instrumente zur Prüfung des Nachweises des schutzwürdigen Interesses schaffen, damit landesweit eine Gleichbehandlung der betroffenen Kinder gegeben ist).

14c) Babyfenster

Weiterhin existieren Babyfenster an 6 Standorten in der Schweiz. Diese sind einem Spital angegliedert und stellen die medizinische Versorgung des neugeborenen Kindes sicher. Das anonyme Hinterlassen des Kindes in einem Babyfenster verletzt das Recht des Kindes auf Kenntnis der eigenen Herkunft, kann unter Umständen aber Gefährdungen von Leib und Leben verhindern. Als Alter-

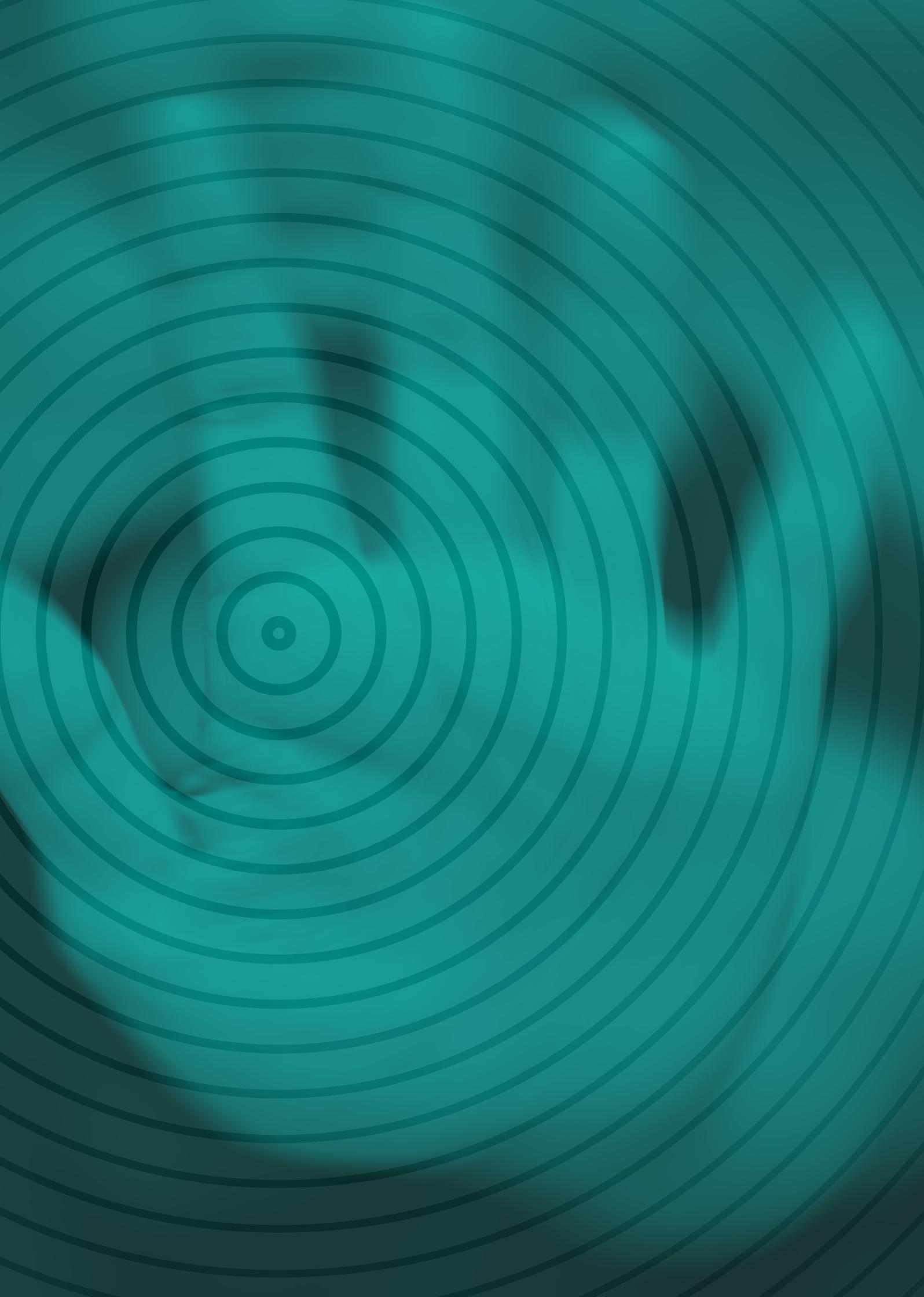
native zum Babyfenster soll deshalb die Möglichkeit einer vertraulichen Geburt gefördert werden, bei welcher die Identität der Schwangeren durch das Spital geschützt und die Geburt durch das Zivilstandesamt vertraulich registriert wird. Vertrauliche Geburten ermöglichen, dass sowohl die Rechte des Kindes und die medizinische Versorgung von Kind und Mutter gewährleistet sind.

Empfehlungen:

- Alternativen zum Babyfenster bekannt machen und die vertrauliche Geburt fördern.
- Landesweit ein standardisiertes Verfahren für vertrauliche Geburten entwickeln.

Endnoten

- 1 Vgl. UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein (2018). [Staatenlosigkeit in der Schweiz](#); humanrights.ch, Institute on Statelessness and Inclusion, European Network on Statelessness and Terre des hommes Foundation(2017). [Joint Submission to the Human Rights Council at the 28th Session of the Universal Periodic Review](#); Siehe dazu auch: Arnaiz, P. (2016). Staatenlose im internationalen und schweizerischen Recht, in: Actualité du droit des étrangers (S. 57-154); Kanics, J. (2019). Preventing statelessness: ensuring migrant and refugee children's right to acquire a nationality, in: ASYL (2, S. 10-16); Von Rütte, B. (2019). Rechtliche Herausforderungen beim Schutz staatenloser Personen in der Schweiz, in: ASYL (2, S. 3-9).
- 2 Bundesgesetz vom 20. Juni 2014 über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BüG), SR [141.0](#).
- 3 Ausschuss zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen der Vereinten Nationen (UN-Wanderarbeiterausschuss, CMW) und UN-KRA (2017). [Joint general comment No. 4 \(2017\) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 \(2017\) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return](#), para. 24.
- 4 UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein (2018). [Staatenlosigkeit in der Schweiz](#), para 51.
- 5 Siehe dazu: Arnaiz, P. (2016). Staatenlose im internationalen und schweizerischen Recht, in: Actualité du droit des étrangers (S. 57-154).
- 6 Ausschuss für die Rechte des Kindes der Vereinten Nationen (UN-KRA) (2015). [Concluding observations on the combined second to fourth periodic reports of Switzerland, 26 February 2015 \(CRC/C/CHE/CO/2-4\)](#), CO 31.
- 7 Vgl. Kanics, J. (2019). Preventing statelessness: ensuring migrant and refugee children's right to acquire a nationality, in: ASYL (2, S. 10-16), S. 9.
- 8 UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein (2018). [Staatenlosigkeit in der Schweiz](#), para. 68 ff. Vgl. auch: Von Rütte, B. (2019). Rechtliche Herausforderungen beim Schutz staatenloser Personen in der Schweiz, in: ASYL (2, S. 3-9), S. 4 ff.
- 9 UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein (2018). [Staatenlosigkeit in der Schweiz](#), para. 109 ff.
- 10 UN-KRA (2015). [Concluding observations on the combined second to fourth periodic reports of Switzerland, 26 February 2015 \(CRC/C/CHE/CO/2-4\)](#), para. 31; Postulat Günter [05.3737](#). Beitritt zum Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit; Postulat Masshardt [15.3269](#). Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit; Interpellation Fridez [16.3126](#). Apatridie des enfants. Où en est la Suisse?; Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (2017). [Report of the Working Group on the Universal Periodic Review Switzerland \(A/HRC/37/12\)](#), para. 148.13 and 148.14.
- 11 Vgl. Boillet, V. und Akiyama, H. (2017). Statelessness and International Surrogacy from the International and European Legal Perspectives, in: Swiss review of international and European law (27 (4), S. 513-534); Bundesrat (2013). [Bericht zur Leihmutterchaft. Bericht des Bundesrates vom 29. November 2013 in Beantwortung des Postulats 12.3917 vom 28. September 2012](#).
- 12 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV), SR [101](#).
- 13 Bundesgesetz vom 18. Dezember 1998 über die medizinisch unterstützte Fortpflanzung vom (Fortpflanzungsmedizinengesetz, FMedG), SR [810.11](#).
- 14 Boillet, V. und Akiyama, H. (2017). Statelessness and International Surrogacy from the International and European Legal Perspectives, in: Swiss review of international and European law (27 (4), S. 513-534); Bundesrat (2013). Bericht zur Leihmutterchaft. [Bericht des Bundesrates vom 29. November 2013 in Beantwortung des Postulats 12.3917 vom 28. September 2012](#).
- 15 ZGB, SR [210](#).
- 16 FMedG, SR [810.11](#).
- 17 Vgl. dazu: Eidgenössischen Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ) (2019). [Das Recht des Kindes auf eine Erziehung ohne Gewalt. Situation in der Schweiz, Handlungsbedarf und Forderungen der EKKJ, Positionspapier, November 2019](#).
- 18 Art. 268c Abs. 2 Satz 1 ZGB, SR [210](#).
- 19 Art. 268c Abs. 2 Satz 2 ZGB, SR [210](#).
- 20 Art. 27 Abs. 2 FMedG, SR [810.11](#).



Gewalt gegen Kinder

15 Recht auf Schutz vor Gewalt

15a) Körperstrafen

Die Hälfte aller Kinder in der Schweiz erlebt heute physische und/oder psychische Gewalt in der Erziehung¹, jedes fünfte Kind erlebt sogar schwere Gewalt.² Die häufigsten Formen wie psychische und physische Gewalt, Vernachlässigung oder sexueller Missbrauch im familiären Umfeld³ werden tendenziell sehr spät entdeckt, so dass die Kinder oft körperlichen und seelischen Schaden nehmen.⁴ 1'500 Kinder werden jährlich auf Kindernotfallstationen in Spitälern wegen Kindsmisshandlung behandelt.⁵

Aufgrund dieser Tatsachen sieht auch die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ) «dringenden Handlungsbedarf». Denn körperliche Züchtigung ist gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts nur dann strafrechtlich verboten, wenn sie «über das von der Gesellschaft akzeptierte Mass hinausgeht». Wie genau dieses Mass definiert ist, ist jedoch unklar.⁶

Es braucht daher eine klare Verankerung des Rechts auf gewaltfreie Erziehung im Zivilgesetzbuch. Dies würde Eltern helfen, ihr eigenes gewalttätiges Handeln als solches zu erkennen und Fachpersonen bei der Prävention unterstützen. Ein explizites Verbot von Gewalt in der Erziehung führt zu einer Reduktion von Körperstrafen, wie internationale Studien belegen.⁷ Entsprechende Vorstösse zur Änderung der Rechtslage sind im Parlament in den letzten Jahren wiederholt gescheitert.⁸ Auch der Bundesrat hat den Handlungsbedarf stets verneint, zuletzt im Frühjahr 2020 in Ablehnung der Motion 19.4632 «Gewaltfreie Erziehung im ZGB verankern».⁹ Der Nationalrat hat im Dezember 2020 ein Postulat überwiesen, das den Bundesrat beauftragt, in einem Bericht darzustellen, wie der Schutz von Kindern vor Gewalt in der Erziehung im Zivilgesetzbuch verankert werden kann.¹⁰

Empfehlungen

- Jegliche Form von körperlicher Züchtigung vollumfänglich verbieten und das Recht auf gewaltfreie Erziehung gesetzlich verankern.
- Jährlich wiederkehrende Ressourcen für die gesellschaftliche Sensibilisierung gegen verschiedene Formen von Gewalt in der Erziehung sprechen.

15b) Datenerhebung

In der Schweiz fehlt es nach wie vor an aussagekräftigen und systematisch erhobenen Daten zu Formen von Gewalt an Kindern, zum Vorkommen und zur Praxis der zuständigen Behörden. Der Bund hat im Rahmen des Massnahmenpakets zur Umsetzung der Empfehlungen des UN-Kinderrechtsausschusses 2015 festgehalten, dass feh-

lende Daten einen wirksamen Kinderschutz erschweren und die Erhebung und Analyse von entsprechenden Daten als vordringlich einzustufen sind. Studien zur Prävalenz will der Bundesrat aus Kostengründen dennoch keine durchführen, wie er im Staatenbericht festhält.¹¹

Empfehlungen:

- Schweizweit einheitliche Kinder- und Jugendhilfe- sowie Kinderschutzstatistik zu Formen und Vorkommen von Gewalt an Kindern unter Berücksichtigung bestehender Studienansätzen, Statistiken und Datenplattformen schaffen. Besonderer Fokus auf die Erfassung «unsichtbarer Gruppen» (z. B. Kinder in Asylzentren, mit Behinderungen, etc.).
- Geeignete Akteur*innen beauftragen, die Entwicklungsverläufe von Kindern zu erforschen, die Angebote der Kinder- und Jugendhilfe genutzt haben und zu deren Schutz zivilrechtliche Massnahmen angeordnet wurden.

15c) Umfassende Strategie für die Prävention und Intervention

Im Bericht zur Umsetzung der Empfehlungen des UN-Kinderrechtsausschusses von 2015 stellt der Bundesrat die Notwendigkeit eines verstärkten Engagements für die Sensibilisierung von direkt involvierten Berufsgruppen für die Früherkennung von Gewalt fest. Weiter erachtet er eine koordinierte Vorgehensweise der Kantone sowie der zuständigen Fachpersonen bei Interventionen im Kinderschutz als vordringlich. Die vorgesehenen Massnahmen gehen jedoch zu wenig weit. Weder

stellt der Bund zusätzliche (finanzielle und personelle) Ressourcen für die Umsetzung von Massnahmen bereit, noch will er eine umfassende Strategie zum Schutz von Kindern vor Gewalt erarbeiten. Kinder und Eltern sollten unabhängig ihres Wohnorts und ihres sozioökonomischen Hintergrunds auf niederschwellige Unterstützungsangebote zurückgreifen und im Fall einer drohenden oder eingetretenen Kindeswohlgefährdung zeitnah und kompetent Hilfe erhalten können.¹²

Empfehlungen:

- Eine nationale Strategie zum Schutz von Kindern vor Gewalt in Zusammenarbeit mit den Kantonen erarbeiten. Die Strategie umfasst die Prävention, Früherkennung und Intervention und berücksichtigt den Schutz besonders vulnerabler Gruppen (u.a. Kindern in Institutionen, Kinder mit einer Behinderung, Kinder im Asylwesen, LGBT*-Kinder).
- Berufsgruppen, die direkt oder indirekt mit Kindern arbeiten, zu allen Formen von Gewalt an Kindern sowie zu Melderechten und -pflichten sensibilisieren und schulen.
- Private und öffentliche Institutionen, die mit Kindern arbeiten, verpflichten, interne Schutzkonzepte auszuarbeiten und bei der Rekrutierung von Personen, die direkt mit Kindern arbeiten, einen Strafregisterauszug und Sonderprivatauszug zu verlangen.

15d) Kontinuierliches Monitoring des Kindesschutzsystems

Bei der Erfassung von Kindeswohlgefährdungen durch die Behörden bestehen deutliche regionale Unterschiede. Kindesschutzmassnahmen wer-

den entsprechend nicht in allen Kantonen gleich angewendet. Folglich ist es vom Wohnkanton abhängig, welchen Schutz Kinder erhalten.¹³

Empfehlung:

- Kontinuierliches Monitoring zu den Formen von Kindeswohlgefährdungen, zur Erfassung der Fälle durch die Behörden und zu den angeordneten Kindesschutzmassnahmen einführen und regelmässige Analysen durchführen.

16 Schädliche Praktiken

16a) Weibliche Genitalverstümmelung

Schätzungen gehen davon aus, dass im Jahr 2018 in der Schweiz rund 22'410 von weiblicher Genitalverstümmelung (FGM/C) betroffene oder gefährdete Mädchen und Frauen leben.¹⁴ Das Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz informiert über FGM/C, berät Betroffene, sensibilisiert Fachpersonen und Communities und baut niederschwellige Unterstützungsangebote auf.

Die Finanzierung des Netzwerks durch den Bund ist bis 2021 gesichert und wird voraussichtlich verlängert. Die Prävention, der Schutz und die Unterstützung von betroffenen oder gefährdeten Mädchen hängt allerdings stark vom Wohnkanton ab. Weiter muss FGM/C verstärkt als Kindeswohlgefährdung im Kontext häuslicher Gewalt mitgedacht werden.

Empfehlungen:

- Empfehlungen des Postulatsberichts vom November 2020¹⁵ umsetzen.
- Datenerhebung und Monitoring zu FGM/C verbessern.
- Finanzierung von Präventionsangeboten langfristig sicherstellen.
- FGM/C bei Massnahmen zur Früherkennung von und im Umgang mit innerfamiliärer Gewalt und Kindeswohlgefährdung mitdenken und spezifische Risikofaktoren für FGM/C berücksichtigen.
- FGM/C in Ausbildungs- und Weiterbildungscurricula von relevanten Berufsgruppen, insbesondere im Gesundheitsbereich, verankern.

16b) Medizinische nicht notwendige Eingriffe an Intersex-Kindern (Intersex Genital Mutilation IGM)

Der UN-Kinderrechtsausschuss stufte in seinen Empfehlungen 2015 medizinisch nicht notwendige Behandlungen an Kindern als schädliche Praktik ein und empfahl der Schweiz dringend, Kinder vor solchen Eingriffen zu schützen, ihre körperliche Unversehrtheit zu gewährleisten sowie ihren Familien angemessene Unterstützung zukommen

zu lassen. Auch andere UN-Vertragsorgane empfehlen der Schweiz, auf solche schädlichen Praktiken zu verzichten und die physische Integrität zu gewährleisten.¹⁶ Auch die nationale Ethikkommission im Bereich der Humanmedizin (NEK) hielt fest, dass nicht bagatellhafte, geschlechtsbestimmende Behandlungsentscheide, die irreversible

Folgen haben und aufschiebbar sind, aus ethischen und rechtlichen Gründen erst dann getroffen werden sollten, wenn die zu behandelnde Person selbst darüber entscheiden kann.¹⁷ Der Bundesrat räumte in der Folge ein, dass Eingriffe «ohne medizinische Notwendigkeit» stattfanden, «teils ohne das Einverständnis oder gar das Wissen der Eltern», und «in vielen Fällen erhebliche Folgeschäden und schweres Leid» bei den Betroffenen verursachten. Ein kostenfreies psychosoziales Beratungsangebot für Betroffene hält der Bundesrat jedoch nicht für realisierbar.¹⁸ Auch darüber

hinaus verneint der Bundesrat weiteren Handlungsbedarf. Dementsprechend sieht auch das Massnahmenpaket keine zusätzlichen Massnahmen zum Schutz, Beratung und Begleitung von Betroffenen vor. Die entsprechende Empfehlung des UN-KRA wurde mit dem Verweis auf die Revision des ZGB betreffend die vereinfachte Änderung des Geschlechts im Personenstandsregister aussortiert.¹⁹ Auch auf kantonaler Ebene wurden bis heute keine griffigen Massnahmen umgesetzt.

Empfehlungen:

- Sicherstellen, dass die NEK-Empfehlungen befolgt und umgesetzt werden.
- Gesetzliche Grundlagen schaffen, um sicherzustellen, dass IGM nur dann vorgenommen werden dürfen, wenn die betroffene Person gültig in den Eingriff eingewilligt hat, wenn der Eingriff lebensrettend ist oder wenn nur durch diesen eine schwere Gesundheitsschädigung abgewendet werden kann.
- Zugang zu kostenfreier psychosozialer Beratung für betroffene Kinder und ihre Familien sowie für Personen, die in der Vergangenheit unnötigen Eingriffen unterzogen wurden, sicherstellen.

16c) Minderjährigenheiraten

Personen unter 18 Jahren sind in der Schweiz nicht heiratsberechtigt. Trotzdem werden Minderjährige verheiratet oder sind von Zwangsverheiratung bedroht. Die Fachstelle Zwangsheirat zählte im Jahr 2019 gemäss eigenen Angaben 123 Fachberatungen von minderjährigen Betroffenen. Eine im Ausland geschlossene Heirat mit einer minderjährigen Person, die mittlerweile über dem Schutzalter von 16 Jahren ist²⁰, kann in der Schweiz anerkannt werden.²¹ Zwar wird geprüft, ob die Fortführung der Minderjährigenehe im Interesse beider Eheleute ist. Dies ist jedoch aufgrund von familiären und kulturellen Loyalitätskonflikten meist schwierig zu evaluieren. Betroffene sind zudem oftmals grossem familiären Druck ausgesetzt. Es braucht daher Massnahmen, um

Betroffene und Gefährdete besser zu schützen. Der Nationalrat hat einen Vorstoss angenommen, der Ehen für ungültig erklären lassen will, wenn einer der Ehegatten zum Zeitpunkt der Eheschliessung minderjährig war, und der die Interessenabwägung streichen will.²² Der Bundesrat schlägt vor, dass im Ausland von Minderjährigen geschlossene Ehen nicht mehr automatisch mit 18 Jahren, sondern mit 25 Jahren «geheilt» werden.²³

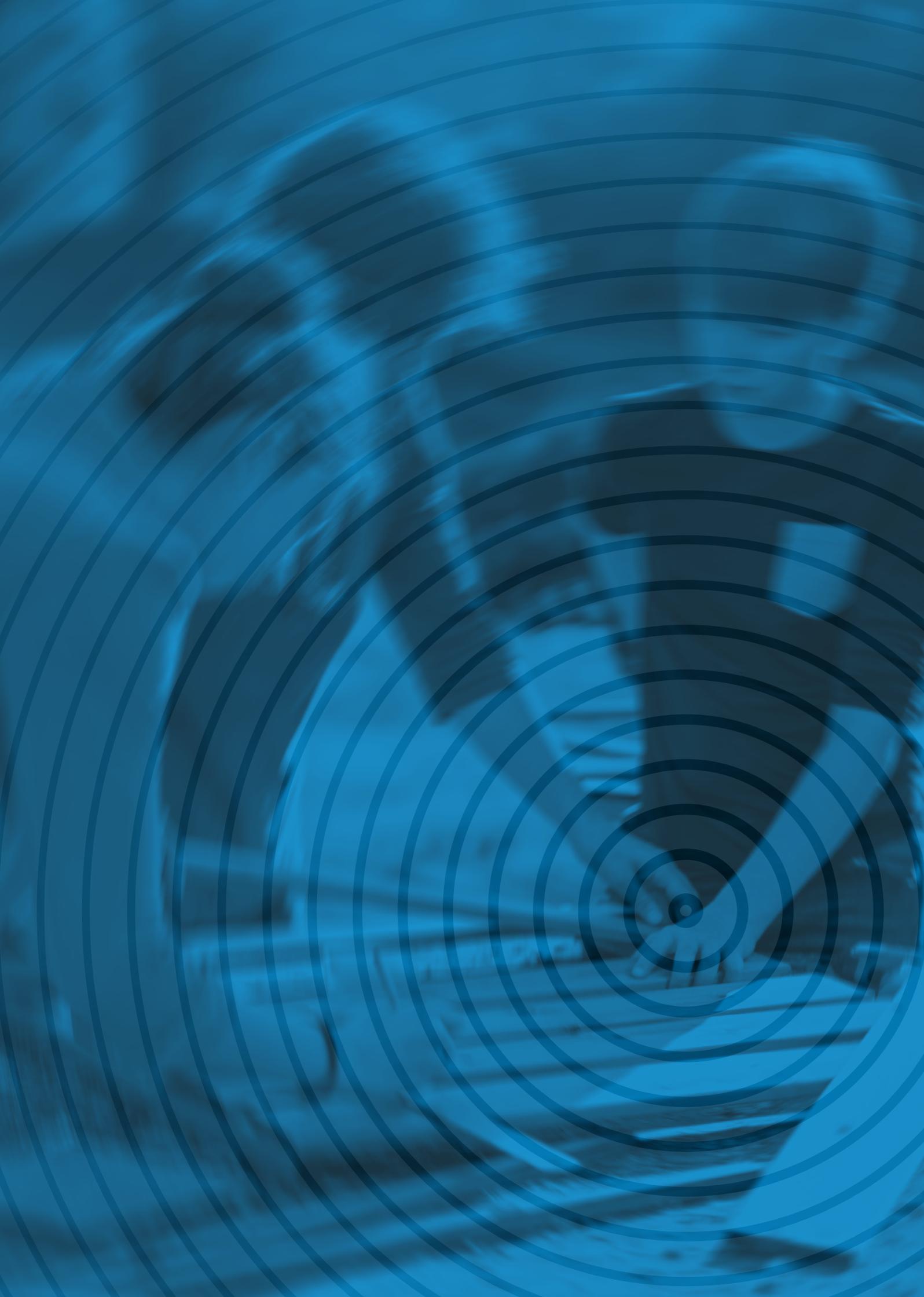
In der Schweiz werden vermehrt informelle Minderjährigenehen geschlossen.²⁴ Solche traditionell-religiöse Heiraten haben zwar keine rechtliche Gültigkeit, sind aber für die betroffenen Familien oft weitaus bedeutungsvoller als die standesamtliche Eheschliessung.

Empfehlungen:

- Interessenabwägung bei der Prüfung einer im Ausland geschlossener Ehe Minderjähriger, verankert in Art. 105 Ziff. 6 ZGB, streichen.²⁵
- Nachteile von Ungültigkeitserklärungen wie bspw. Verlust der Aufenthaltserlaubnis für betroffene Kinder zwingend auffangen (z. B. Opferschutz oder Anpassung des Ausländer- und Integrationsgesetzes).
- Über das geltende Primat der Ziviltrauung informieren.
- Verlobungen von Minderjährigen in der Schweiz verbieten.²⁶

Endnoten

- 1 Institut für Familienforschung und -beratung der Universität Freiburg (2020). [Bestrafungsverhalten von Eltern in der Schweiz. Eine wissenschaftliche Begleitung der Präventionskampagne «Starke Ideen – Es gibt immer eine Alternative zur Gewalt»](#); Baier, D., Manzoni, P., Haymoz, S., Isenhardt, A., Kamenowski, M. und Jacot, C. (2018). [Elterliche Erziehung unter besonderer Berücksichtigung elterlicher Gewaltanwendung in der Schweiz: Ergebnisse einer Jugendbefragung](#).
- 2 Baier, D. et al. (2018). [Elterliche Erziehung unter besonderer Berücksichtigung elterlicher Gewaltanwendung in der Schweiz: Ergebnisse einer Jugendbefragung](#).
- 3 UBS Optimus Foundation (2018). [Kindeswohlgefährdungen in der Schweiz. Formen, Hilfen, fachliche und politische Implikationen](#); Institut für Familienforschung und -beratung der Universität Freiburg (2017). [Bestrafungsverhalten von Eltern in der Schweiz. Physische und psychische Gewalt in Erziehung und Partnerschaft in der Schweiz: Momentanerhebung und Trendanalyse](#); BFS (2018). Strafgesetzbuch (StGB): [Straftaten häusliche Gewalt und geschädigte Personen](#).
- 4 Bundesrat (2018). [Früherkennung innerfamiliärer Gewalt bei Kindern durch Gesundheitsfachpersonen. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 12.3206 Feri Yvonne vom 15. März 2012](#).
- 5 Pädiatrie Schweiz, Nationale Kinderschutzstatistik 2019, <https://www.paediatrieschweiz.ch/kinderschutzstatistik-2019/> (30.01.2021).
- 6 Vgl. dazu: EKKJ (2019). [Das Recht des Kindes auf eine Erziehung ohne Gewalt. Situation in der Schweiz, Handlungsbedarf und Forderungen der EKKJ, Positionspapier, November 2019](#).
- 7 Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend der Republik Österreich (Hrsg.) (2009). [Familie – kein Platz für Gewalt!\(?\) 20 Jahre gesetzliches Gewaltverbot in Österreich. Vergleichende Untersuchung Österreich -Deutschland – Schweden – Frankreich – Spanien](#).
- 8 Zuletzt: Frage Feri [19.5591](#). Recht von Kindern auf eine Erziehung ohne Gewalt; Motion Marchand-Balet [18.360](#). Im Zivilgesetzbuch ein Verbot von Körperstrafen und anderen erniedrigenden Handlungen gegenüber Kindern verankern; siehe dazu auch: EKKJ (2019). [Das Recht des Kindes auf eine Erziehung ohne Gewalt. Situation in der Schweiz, Handlungsbedarf und Forderungen der EKKJ, Positionspapier, November 2019](#).
- 9 Motion Bulliard-Marbach [19.4632](#). Gewaltfreie Erziehung im ZGB verankern.
- 10 Postulat Bulliard-Marbach [20.3185](#). Schutz von Kindern vor Gewalt in der Erziehung.
- 11 Bundesrat (2020). [Übereinkommen über die Rechte des Kindes der Vereinten Nationen. Antwort der Schweiz zur «List of Issues» vor Einreichen des fünften und sechsten Staatenberichts](#).
- 12 Schnurr, S. (2019). Kinder- und Jugendhilfe in der Schweiz, in: Jugendhilfe (1, S. 13-18); Schnurr, S. (2012). Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe, in: [Gewalt und Vernachlässigung in der Familie: notwendige Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und der staatlichen Sanktionierung, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Fehr \(07.3725\) vom 5. Oktober 2007](#) (S. 66-109).
- 13 UBS Optimus Foundation (2018). [Kindeswohlgefährdungen in der Schweiz. Formen, Hilfen, fachliche und politische Implikationen](#).
- 14 Bundesrat (2020). [Massnahmen gegen die weibliche Genitalverstümmelung. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Rickli Natalie \(18.3551\)](#).
- 15 Bundesrat (2020). [Massnahmen gegen die weibliche Genitalverstümmelung. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Rickli Natalie \(18.3551\)](#).
- 16 UN-KRA (2015). [Concluding observations on the combined second to fourth periodic reports of Switzerland, 26 February 2015 \(CRC/C/CHE/CO/2-4\)](#), paras 42-43; UN-Ausschuss gegen Folter (CAT) (2015). [Concluding observations on the seventh periodic report of Switzerland \(CAT/C/CHE/CO/7\)](#), para 20; UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW) (2016). [Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of Switzerland \(CEDAW/C/CHE/CO/4-5\)](#), paras 24-25, 38-39; Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (2017). [Concluding observations on the fourth periodic report of Switzerland \(CCPR/C/CHE/CO/4\)](#), paras 24-25.
- 17 Nationale Ethikkommission im Bereich Humanmedizin (NEK-CNE) (2012). [Zum Umgang mit Varianten der Geschlechtsentwicklung, Ethische Fragen zur «Intersexualität», Stellungnahme](#).
- 18 Bundesrat (2016). Menschen mit uneindeutigem Geschlecht - Sensibilität fördern (Medienmitteilung vom 06.07.2016), <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-62507.html> (30.01.2021).
- 19 Bundesrat (2018). [Massnahmen zur Schliessung von Lücken bei der Umsetzung der Kinderrechtskonvention in der Schweiz](#).
- 20 Vgl. Jugement du tribunal de premiere instance, Canton de Genève, 7ème Chambre, du lundi 2 juin 2014. In diesem Fall wurde eine (religiöse) Heirat einer 14-Jährigen zwei Jahre später in der Schweiz anerkannt.
- 21 Art. 105 Ziff. 6 ZGB, SR [210](#), i.V.m. Art. 45 Bundesgesetz vom 18. Dezember 1987 über das Internationale Privatrecht (IPRG), SR [291](#).
- 22 Motion der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats [20.3011](#). Kinder- und Minderjährigenehen nicht tolerieren.
- 23 Bundesrat (2020). Heirat von Minderjährigen: Bundesrat will Betroffene besser schützen (Medienmitteilung vom 29.01.2020) <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-77926.html> (07.02.2021).
- 24 Vgl. NZZ am Sonntag vom 29.01.2017, Prediger trauen Minderjährige, <https://www.nzz.ch/nzzas/illegale-ehen-prediger-trauen-minderjaehrige-ld.142413?reduced=true> (30.01.2021).
- 25 SR [201](#).
- 26 Vgl. dazu: Art. 21 Abs. 2 Afrikanische Charta der Rechte und des Wohlergehens des Kindes vom 11. Juli 1990.



Familiäres Umfeld und alternative Be- treuung

17 Familiäres Umfeld

Nach wie vor legt die Bundespolitik den Fokus bei der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf mit dem Ziel, möglichst viele Eltern im Erwerbsleben zu halten. Die Qualität der Betreuung und das Kindeswohl haben dabei keine Priorität. Eine Evaluation des Programms «Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung»¹ zeigt, dass damit das Angebot an familienergänzenden Betreuungsplätzen verdoppelt werden konnte.² Seit Sommer 2018 gibt es zusätzliche Finanzhilfen, die von Kantonen oder Gemeinden beantragt werden können, um das Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung weiter auszubauen. Der Fokus liegt auf Quantität, so sind keine Finanzmittel für die Förderung der

Qualität im Bereich der FBBE verfügbar. Ebenfalls besteht kein landesweit implementiertes Monitoring zur Qualitätskontrolle der Angebote. Auch bei der Ausgestaltung bezahlter Betreuungsurlaube sind nur geringe Fortschritte zu verzeichnen. Seit 2005 gibt es einen 14-wöchigen Mutterschaftsurlaub, der seit dessen Einführung auf Seiten der Anspruchsberechtigten ausgeweitet wurde, nicht aber in Bezug auf die Dauer. 2019 konnte sich das Parlament auf einen 2-wöchigen Vaterschaftsurlaub einigen, die Gesetzesänderung trat am 1. Januar 2021 in Kraft. Eine längere Elternzeit gibt es in der Schweiz nicht, obwohl sie sich nachweislich positiv auf die psychische und körperliche Gesundheit des Kindes auswirkt.³

Empfehlungen:

- Investitionen von Bund, Kantonen, Gemeinden und der Wirtschaft in die FBBE ausbauen sowie Elternbeiträge reduzieren.
- Qualität der FBBE als wichtiges Kriterium für die Finanzierungshilfen des Bundes aufnehmen.
- Landesweites Monitoring zur Qualitätskontrolle der Angebote im Frühbereich erstellen.
- Potential eines bezahlten Betreuungsurlaubs nutzen und eine Elternzeit für Mutter und Vater einführen.

18 Aus der familiären Umgebung herausgelöste Kinder

18a) Berücksichtigung des übergeordneten Kindesinteresses bei Fremdplatzierungen

Es gibt keine schweizweit verbindlichen Qualitätskriterien zur Eruiierung und Berücksichtigung des übergeordneten Kindesinteresses bei Platzierungen von Kindern ausserhalb ihrer Familie. Dies gilt sowohl für behördlich angeordnete wie auch für vereinbarte resp. einvernehmliche Platzierungen. Insbesondere im Bereich der vereinbarten Platzierungen fehlen etablierte Standards, obwohl diese Form rund zwei Drittel aller Fremdplatzierungen ausmacht.⁴ Dementsprechend sind die gemeinsamen Empfehlungen von SODK und KOKES zu qualitativen Mindeststandards bei der ausserfamiliären Platzierung sehr zu begrüssen.

Die Empfehlungen sind jedoch unverbindlich.⁵ Nach Art. 1a Abs. 2 lit. b Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Pflegekindern muss jedem Pflegekind unverzüglich eine Vertrauensperson zugewiesen werden.⁶ In der Praxis werden Vertrauenspersonen jedoch oftmals, wenn überhaupt, erst ernannt, wenn die Platzierung bereits erfolgt ist. Zudem besteht auch kein Konsens darüber, wer als Vertrauensperson eingesetzt werden kann und welche Funktion diese übernehmen soll.

Empfehlungen:

- Einvernehmliche Platzierungen statistisch erfassen.
- Sicherstellen, dass Kinder in Platzierungsverfahren angehört werden.
- Einsetzung einer qualifizierten Rechtsvertretung systematisch prüfen und ablehnende Entscheide begründen, wie dies in einzelnen Kantonen bereits erforderlich ist.
 - Im Sinne der Subsidiaritätsmaxime familienbegleitende, ambulante Massnahmen stärken; gleichzeitig sicherstellen, dass finanzielle Anreize bei Entscheiden über eine Fremdplatzierung keine Rolle spielen.
- Pflegekinderverordnung umfassend revidieren und dabei insbesondere folgende Aspekte berücksichtigen:
 - Quality4Children Standards in amtlich angeordneten und einvernehmlichen Platzierungsprozessen durch die zuständigen Stellen verbindlich berücksichtigen und in der PAVO explizit verankern.⁷
 - Interdisziplinäre Reflexionsprozesse bei Platzierungsentscheiden als Qualitätskriterium fördern, entsprechende Ressourcen bereitstellen und die Interdisziplinarität in der PAVO explizit verankern.
 - Umsetzung des Instituts der Vertrauensperson in Bezug auf den konkreten Auftrag, den Zeitpunkt der Ernennung, die Qualifikation der eingesetzten Person und die Beteiligung des Kindes am Ernennungsentscheid evaluieren; Erkenntnisse der Evaluation zur Revision von Art. 1 Abs. 2 lit b PAVO nutzen.⁸

18b) Qualitätsstandards für die ausserfamiliäre Betreuung

In der Schweiz fehlen verbindliche Standards für die ausserfamiliäre Betreuung auf überkantonaler Ebene. Die Pflegekinderverordnung des Bundes enthält nur wenige Vorgaben und lässt den Kantonen grossen Spielraum.

Kinder, die in Pflegefamilien und Institutionen aufwachsen, befinden sich in einer besonders vulnerablen Situation und müssen vor Übergriffen

durch ihre Bezugspersonen oder durch andere Minderjährige geschützt werden. Verbindliche Betriebsbewilligungsverfahren, Schutzkonzepte und Qualitätsstandards sowie eine externe Aufsicht und Beschwerdemechanismen unterstützen dieses Ziel. Die Auswahl, Aufsicht und Begleitung von Pflegefamilien sollte von definierten Stellen wahrgenommen werden, um funktionale Über-

schneidungen zu vermeiden. Fachpersonen sollten von regelmässigen Fortbildungen, Super- und Intervention profitieren können. Elternarbeit sollte während des gesamten Platzierungsverlaufs erfolgen.

Verbindliche Standards zu Qualität, Bewilligung, Aufsicht und Begleitung von Pflegeverhältnissen sowie einheitliche Regelungen zur Kostenbeteiligung von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie

der Familien sind zwingend erforderlich, um sicherzustellen, dass aus der Familie herausgelöste Kinder in Bezug auf Unterbringung, Begleitung und Schutz die gleichen Garantien geniessen. Dies gilt auch für unbegleitete Minderjährige im Asylwesen. Unterbringungs- und Betreuungsstrukturen für unbegleitete Minderjährige im Asylwesen sollten daher der Bewilligungspflicht unterliegen.

Empfehlungen:

- Interkantonale Standards zur Bewilligung, Aufsicht und Qualität von Pflegefamilien und Institutionen der Fremdplatzierung sowie zur Regelung der Kostenbeteiligung des Bundes, der Kantone, der Gemeinden und der Familien, basierend auf dem übergeordneten Kindsinteresse, erarbeiten.
- Pflegekinderverordnung umfassend revidieren und dabei insbesondere folgende Aspekte berücksichtigen:⁹
 - Institutionen im Rahmen von Betriebsbewilligungsverfahren verpflichten, verbindliche Schutzkonzepte und Qualitätsstandards auszuarbeiten und diese regelmässig überprüfen.
 - Sicherstellen, dass Kinder bei Entscheiden zur Unterbringung, während des Pflegeverhältnisses und bei dessen Auflösung umfassend informiert und beteiligt werden. Beteiligung als Qualitätsstandard definieren.
 - Schlüsselfunktionen bei der Auswahl, Begleitung und Aufsicht von Pflegeverhältnissen klar definieren und eine Überschneidung der Funktionen vermeiden.
 - Strukturen der Betreuung und Unterbringung von unbegleiteten Minderjährigen im Asylwesen im Geltungsbereich der PAVO explizit einschliessen.

18c) Förderung und Begleitung von Pflegefamilien

Die Aus- und Weiterbildung und Begleitung von Pflegefamilien wird in den Kantonen sehr unterschiedlich umgesetzt. Zwar gibt es vielversprechende Initiativen und Projekte¹⁰, diese Angebote sind jedoch nicht in allen Landesteilen verfügbar.

Ausbildungen sollten Wissen zum Kindesschutzsystem im Allgemeinen vermitteln sowie den Austausch zwischen den Pflegefamilien und Fachpersonen relevanter Bereiche fördern.

Überdies bedarf es einer professionellen Begleitung der Pflegeverhältnisse durch Super- und Intervention. Die Begleitung sollte bedarfsgerecht ausgestaltet sein und insbesondere auch der spezifischen Situation von verwandtschaftlichen Pflegeverhältnissen und der Betreuung von MNA Rechnung tragen. Die Praxis zeigt, dass die Begleitung durch die eingesetzten Mandatspersonen aufgrund fehlender Ressourcen oftmals nicht ausreichend geleistet werden kann. Auch die in der Pflegekinderverordnung vorgesehenen jährlichen Aufsichtsbesuche durch die Behörden können diese Unterstützung nicht gewährleisten.¹¹

Empfehlungen:

- Sicherstellen, dass jedes Pflegeverhältnis individuell und bedarfsgerecht durch Fachpersonen begleitet wird.
- Super- und Intervention für Pflegefamilien anbieten sowie Kostenübernahme für Weiter- und Fortbildungen als Teil der nationalen Standards für die Bewilligung, Aufsicht und Begleitung von Pflegefamilien garantieren.
- Aus- und Weiterbildungsangebot für Pflegefamilien ausbauen.

18e) Rückkehr in die Ursprungsfamilie

Transitionsphasen wie die Rückkehr in die Ursprungsfamilie sind entscheidende Momente im Leben von Kindern. Damit diese Übergänge gelingen, brauchen Kinder und ihre Bezugspersonen besondere Unterstützung und müssen in angemessener Weise begleitet werden. Auch bei der Rückplatzierung ist das Unterstützungsangebot kantonal sehr unterschiedlich ausgestaltet. Eine interdisziplinäre Zusammenarbeit von Fachper-

sonen und Betroffenen ist dringend erforderlich. Die Elternarbeit zur Unterstützung von Rückführungsprozessen sollte überdies an Betriebs-erlaubnis- und Einrichtungsüberprüfungsverfahren gekoppelt werden. Weiter bedarf es Unterstützungsangebote für Kinder beim Übergang von einem Heim oder Pflegefamilie in die Selbstständigkeit (leaving care).

Empfehlungen:

- Verbindliche Vorgaben zur interdisziplinären Elternarbeit im Hinblick auf die Unterstützung von Rückplatzierungsprozessen im Rahmen von Qualitätsstandards definieren und an Betriebsbewilligungs- und Überprüfungsverfahren der Institution oder Pflegefamilie koppeln. Sicherstellen, dass Kinder und Eltern an diesen Prozessen beteiligt sind.
- Breites Angebot an Unterstützungsmöglichkeiten für Eltern in allen Stadien der Platzierung (und über die Rückplatzierung/Rückkehr hinaus) sicherstellen.
- Kostenfreie Unterstützungsangebote beim Übergang in die Selbstständigkeit für Care Leaver sicherstellen.

19 Adoption

Berichte zu vergangenen, rechtswidrigen Auslandsadoptionen von Kindern aus Sri Lanka führen zu einer partiellen Aufarbeitung der Schweizer Adoptionspraxis.¹² Bis heute bestehen Unregelmässigkeiten bei Adoptionsverfahren. Dies betrifft sowohl Kinder aus Staaten, die das Übereinkommen vom 29. Mai 1993 über den Schutz von Kinder und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Internationalen Adoption ratifiziert haben als auch aus Nicht-Vertragsstaaten.¹³ Die Schweiz hat diesbezüglich eine Verantwortung zu tragen und interessierte Adoptiveltern für die Risiken einer internationalen Adoption zu sensibilisieren. Es ist daher dringend erforderlich, dass interessierte Adoptiveltern verpflichtet werden,

sich von einer akkreditierten Vermittlungsstelle beraten zu lassen.

Der Bundesrat hat jüngst Versäumnisse und Verfehlungen der Schweizer Behörden im Zusammenhang mit Adoptionen aus Sri Lanka in den 1970er und 1980er Jahren eingestanden. Trotz eindeutigen Hinweisen auf illegale Adoptionen und Kinderhandel blieben Bund und Kantone lange untätig. Der Bundesrat will betroffene Personen bei der Herkunftssuche künftig besser unterstützen und die Aufarbeitung der Schweizer Praxis auf andere Herkunftsländer ausweiten. Zudem soll das heutige System der internationalen Adoptionen untersucht werden.¹⁴

Empfehlungen:

- Zusammenarbeit mit einer akkreditierten Vermittlungsstelle für interessierte Adoptiveltern aus der Schweiz als obligatorisch erklären.
- Internationale Adoptionspraxis seit den 1960er Jahre in allen Kantonen wissenschaftlich aufarbeiten.
- Betroffene illegaler Adoptionen bei der Herkunftssuche unterstützen, insbesondere durch psychologische und finanzielle Unterstützung sowie Übernahme von Übersetzungsleistungen; die rechtlichen und administrativen Mittel stärken, um Betroffene in diesem Prozess zu unterstützen.

Kinder, die nicht aus einem Vertragsstaat des Haager Übereinkommens adoptiert oder durch eine Leihmutterschaft im Ausland geboren wurden, verbleiben während eines Jahres probeweise bei ihren Adoptiveltern in der Schweiz, bis die Adoption rechtsgültig ist. Verliert das Kind aufgrund

des Adoptionsverfahrens seine ausländische Staatsbürgerschaft und/oder entscheiden sich die Eltern während dieser Probezeit gegen die Adoption, ist das Kind staatenlos (siehe dazu auch Punkt 13).

Empfehlung:

- **Rechtsgrundlagen schaffen, damit durch Leihmutterschaft geborene Kinder von Schweizer Bürger*innen das Schweizer Bürgerrecht automatisch bei Geburt erwerben und Kinder, die im Rahmen eines Adoptionsverfahrens in die Schweiz kommen, das Schweizer Bürgerrecht automatisch erhalten.**

Endnoten

- 1 Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (KBFHG), SR 861, in Kraft seit 2003.
- 2 Ecoplan (im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen) (2017). [Evaluation «Anstossfinanzierung». Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung.](#)
- 3 Müller, F. und Ramsden, A. (im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen EKFF) (2017). [Evidenzbasierte Erkenntnisse zu Wirkungen von Elternzeit sowie Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaub. Literaturanalyse.](#)
- 4 KOKES (2017). KOKES-Statistik 2016 Anzahl Personen mit Schutzmassnahmen, in: Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz (5, S. 369-375).
- 5 SODK und KOKES (2020). [Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren \(SODK\) und der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz \(KOKES\) zur ausserfamiliären Unterbringung.](#)
- 6 Pflegekinderverordnung, PAVO, SR 211.222.338.
- 7 Quality4Children (2008). [Quality4Children Standards in der ausserfamiliären Betreuung in Europa.](#)
- 8 PAVO, SR 211.222.338.
- 9 Siehe dazu auch: Empfehlungen zu Punkt 18a.
- 10 Siehe z. B.: Integras, Formation pour parents d'accueil: désormais en coopération avec Espoir et Tipiti, <https://www.integras.ch/fr/actualites/299-nouvelle-formation-pour-parents-d-accueil-a-zuerich-integras-a-accompagne-la-transition> (31.01.2021).
- 11 Art. 10 Abs. 1 PAVO, SR 211.222.338.
- 12 Vgl.: ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (Hrsg). (2020). [Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka in der Schweiz 1973-1997, Zur Praxis der privaten Vermittlungsstellen und der Behörden, Historische Analyse betreffend das Postulat Ruiz 17.4181 im Auftrag des Bundesamts für Justiz](#); Postulat Ruiz 17.4181. Licht ins Dunkel bringen. In den Achtzigerjahren wurden Kinder aus Sri Lanka in der Schweiz illegal adoptiert.
- 13 HAÜ 93, SR 0.211.221.311.
- 14 Bundesrat (2020). Adoptionen aus Sri Lanka: Bundesrat bedauert die Versäumnisse der Behörden (Medienmitteilung vom 14.12.2020), <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-81577.html> (31.01.2021); Bundesrat (2020). [Illegale Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka: historische Aufarbeitung, Herkunftssuche, Perspektiven. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 17.4181 Ruiz Rebecca vom 14.12.2017.](#)



Kinder mit einer Behinderung

20 Kinder mit einer Behinderung

20a) Recht von Kindern mit einer Behinderung auf inklusive Bildung

Kinder mit Behinderungen haben nach wie vor keinen Zugang zu inklusiver Bildung, im Sinne einer Regelschulung aller Schüler*innen, bei der Vielfalt Normalität ist und die sich den Bedürfnissen einzelner Schüler*innen anpasst. Der Bund anerkannte zwar, dass insbesondere im Bildungsbereich zur Förderung der Inklusion «weitere Anstrengungen unternommen werden» müssten, liess aber die Empfehlungen 55.b und 55.c des UN-KRA mit Verweis auf seinen begrenzten Kompetenzbereich unberücksichtigt.¹ Zugleich wurden in den letzten Jahren weder durch interkantonale noch durch kantonale Gremien eine Strategie und Gesetzgebung für den Aufbau eines inklusiven Bildungssystems erarbeitet. So besteht neben dem regulären Schulsystem nach wie vor ein Sonderschulsystem.

Obwohl auf interkantonaler Ebene eine interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007 (Sonderpädagogikkonkordat) besteht, wurde diese jedoch lediglich von 16 der 26 Kantone

ratifiziert. Das Konkordat sieht nur einen bedingten Vorrang der Integration vor der Sonderpädagogik vor.² Gemäss Statistik der Sonderpädagogik wurden im Schuljahr 2017/18 schweizweit rund 28'000 Schüler*innen in Sonderschulen oder -klassen unterrichtet. Demgegenüber besuchten nur gut 22'000 Kinder mit verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen eine Regelschule.³

Zwar wurden von privaten Fachorganisationen Standards für eine inklusive Schule erarbeitet⁴, verbindliche Qualitätskriterien auf nationaler oder interkantonaler Ebene gibt es jedoch bislang nicht. Hierfür ist es wichtig, die Bedürfnisse betroffener Schüler*innen und das Regelschulsystem zu analysieren wie auch Massnahmen zur individuellen Unterstützung Betroffener und zur Anpassung des schulischen Umfelds zu erlassen.

Empfehlungen

- Entwicklung einer Strategie zum schweizweiten Aufbau eines inklusiven, für alle Kinder zugänglichen Schulsystems, einschliesslich der Gewährleistung des Rechts auf inklusive Beschulung, tiefgreifender struktureller Veränderungen des Schulsystems zur Vermeidung von Separierung sowie Ersatz des «Sonderpädagogik»-Konkordats, durch Bund und EDK.
- Schulleitungen und Lehrpersonen für das Recht auf eine inklusive Bildung sensibilisieren und Praxiswissen im Umgang mit heterogenen Lerngruppen in Ausbildungsgängen der pädagogischen Hochschulen verankern.
- Reflexionsprozess auf nationaler Ebene für eine kohärente Umsetzung des Rechts auf inklusive Beschulung anstossen.
- Sicherstellen, dass kantonale Gesetzgebungen den Anforderungen an ein inklusives Bildungssystem entsprechen sowie Erarbeitung interkantonaler Standards zur konkreten Ausgestaltung der inklusiven Schule und Bereitstellung hinreichender Ressourcen.

20b) Zugang zu Angeboten der frühkindlichen Bildung und Betreuung und zur Berufsbildung

Auch der Zugang zur Frühförderung und persönlicher Assistenz von Kindern mit Behinderungen hat sich nicht grundlegend verbessert. Solche Massnahmen sind zentral, damit die Selbstbestimmung der Kinder sowie ihre schulische und gesellschaftliche Inklusion von Anfang an gefördert werden können. Auch diese Empfehlungen des UN-KRA⁵ wurden mit Verweis auf die kantonale Zuständigkeit durch den Bund nicht weiterverfolgt.⁶ Nach wie vor bestehen aber auf allen drei Staatsebenen grosse Lücken: Beispielsweise nutzen im Bereich der cerebralen Bewegungsbeeinträchtigung nur vier von 100 anspruchsberechtigten Kindern die relevanten Leistungen der Invalidenversicherung (IV) für die Frühförderung, u.a. wegen mangelndem Fachpersonal und hoher administrativer Hürden.⁷ Autismusspezifische Therapieangebote werden dem Bedarf ebenfalls noch nicht gerecht.⁸ Die mangelnde Inklusivität

allgemeiner Vorschulangebote (Kindertagesstätten, Spielgruppen) ist mitunter darauf zurückzuführen, dass der Mehrbedarf erst vereinzelt durch Kantone und Gemeinden finanziert wird.

Trotz umfassender Regelungskompetenz des Bundes im Berufsbildungsbereich verwies dieser auch hier auf die Kantone. Junge Menschen mit Behinderungen, die die Anforderungen einer Ausbildung gemäss Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Berufsbildung⁹ grundsätzlich erfüllen, haben – zumindest in der Berufsschule – Anspruch auf Nachteilsausgleich durch die Anpassung von Lern- und Prüfungsmodalitäten sowie Assistenz. Den übrigen jungen Menschen, insbesondere mit kognitiven Behinderungen, bleiben die regulären Ausbildungen und Brückenangebote i.d.R. verschlossen, da sie kaum integrativ bzw. individuell anpassbar ausgestaltet sind.

Empfehlungen:

- Zugang zu Früherkennung und wissenschaftlich fundierter, intensiver Frühförderung ohne Wartezeiten durch spezifisch ausgebildete Fachkräfte sicherstellen, insbesondere auch für Kinder mit Autismus.
- Flächendeckende staatliche Finanzierung inklusiver Vorschulangebote sicherstellen.
- Inklusive Ausgestaltung der Berufsausbildungen nach BGG durch den Bund, u.a. individuell anpassbare Bildungspläne und Kompetenznachweise sowie einen klaren gesetzlichen Anspruch auf Nachteilsausgleich in der betrieblichen Ausbildung in Lehrbetrieben einführen.

20d) Unterbringung in psychiatrischen Institutionen

Für bestimmte Formen von Beeinträchtigungen sind nicht immer adäquate Betreuungsangebote verfügbar, insbesondere für Kinder mit frühkindlichem Autismus. Diese Kinder werden teils in psychiatrischen Einrichtungen untergebracht,

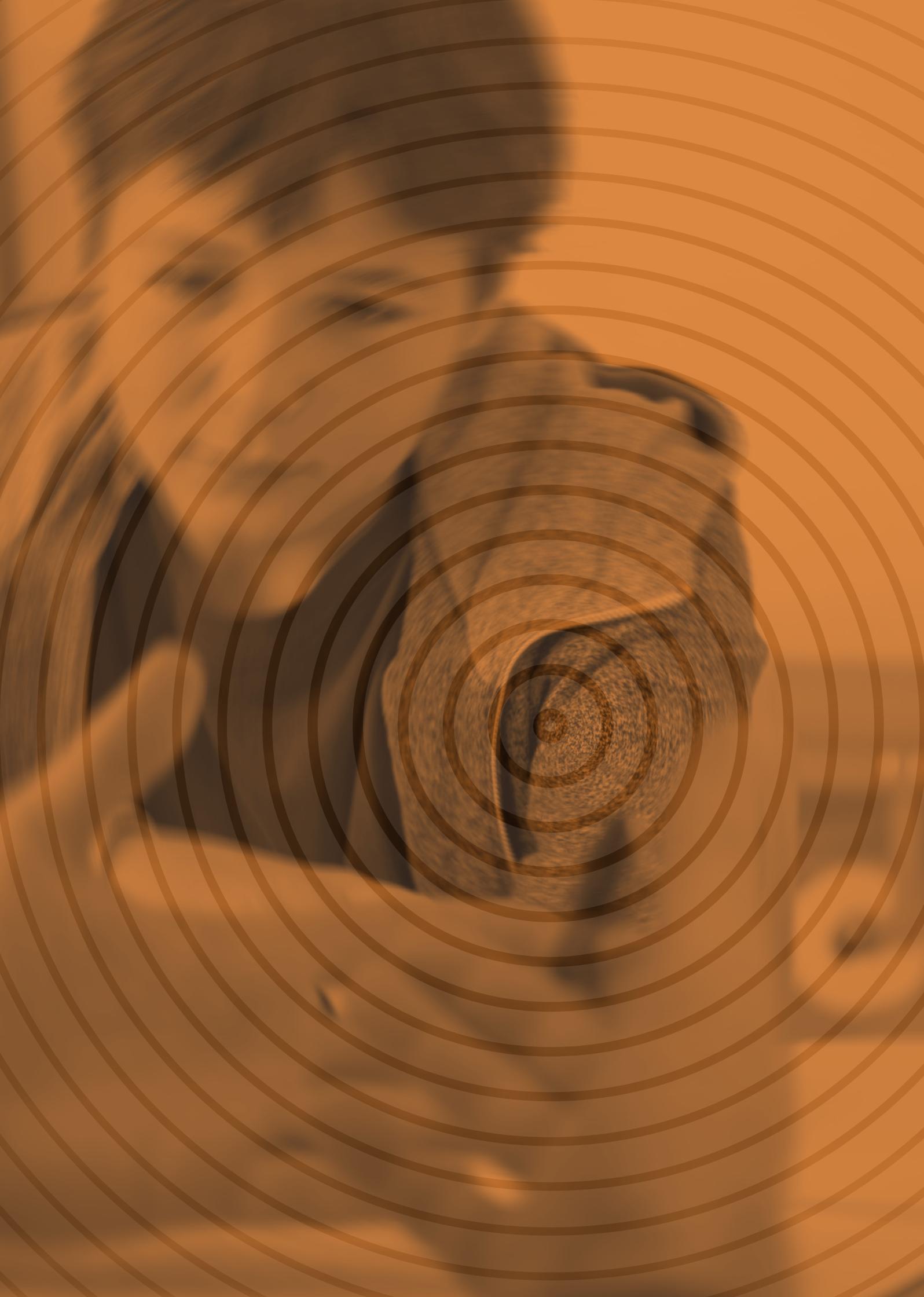
manchmal auch in Einrichtungen für Erwachsene. Auch wenn es sich dabei häufig um Zwischenlösungen handelt, sollten alternative Angebote aufgebaut werden.

Empfehlung:

- Auf die Unterbringung und Betreuung von Kindern mit Behinderungen in psychiatrischen Institutionen verzichten und adäquate Angebote aufbauen.

Endnoten

- 1 UN-KRA (2015). [Concluding observations on the combined second to fourth periodic reports of Switzerland, 26 February 2015 \(CRC/C/CHE/CO/2-4\)](#), Empfehlung 55 (b) und (c); Bundesrat (2018). [Massnahmen zum Schliessen von Lücken bei der Umsetzung der Kinderrechtskonvention Bericht des Bundesrates in Folge der Empfehlungen des UN-Kinderrechtsausschusses an die Schweiz vom 4. Februar 2015](#), S. 67 f.
- 2 Vgl. Art. 2 lit. b der Interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007 ([Sonderpädagogik-Konkordat](#)).
- 3 Siehe: BFS (2019). In der obligatorischen Schule erhalten 4,5% der Kinder verstärkte sonderpädagogische Massnahmen (Medienmitteilung vom 29.10.2019), <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/10428096/master> (31.01.2021), Grafik G 1.
- 4 Integras. Fachverband Sozial- und Sonderpädagogik (2018). [Standards inklusive Schule](#).
- 5 UN-KRA (2015). [Concluding observations on the combined second to fourth periodic reports of Switzerland, 26 February 2015 \(CRC/C/CHE/CO/2-4\)](#), Empfehlung 55 (d) und (e); Bundesrat (2018). [Massnahmen zum Schliessen von Lücken bei der Umsetzung der Kinderrechtskonvention Bericht des Bundesrates in Folge der Empfehlungen des UN-Kinderrechtsausschusses an die Schweiz vom 4. Februar 2015](#).
- 6 Vgl. Bundesrat (2018). [Massnahmen zum Schliessen von Lücken bei der Umsetzung der Kinderrechtskonvention Bericht des Bundesrates in Folge der Empfehlungen des UN-Kinderrechtsausschusses an die Schweiz vom 4. Februar 2015](#), S. 68 f.
- 7 Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) (im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen (2017)). [Evaluation Assistenzbeitrag 2012-2016](#).
- 8 Siehe u.a.: Liesen, C., Krieger, B. und Becker, H. (im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen) (2018). [Evaluation der Wirksamkeit der intensiven Frühinterventionsmethoden bei frühkindlichem Autismus](#), S. 17.
- 9 Berufsbildungsgesetz (BBG), SR [412.10](#).



Gesundheit und Wohlbefinden

21 Gesundheit und Gesundheitswesen

21a) Zugang zur pädiatrischen Grundversorgung

Der nationale Gesundheitsbericht stellt Zugangsprobleme zur Gesundheitsversorgung für Mütter und Kinder mit Migrationshintergrund und für sozial benachteiligte Gruppen fest.¹ Schwangere und junge Mütter mit Migrationshintergrund haben einen erschwerten Zugang zu perinataler und frühkindlicher Versorgung. Bei Müttern und Neugeborenen mit Migrationshintergrund treten zudem mehr gesundheitliche Probleme auf als bei Schweizer Müttern und Neugeborenen.² Fehlendes Wissen über das Schweizer Gesundheitssystem, Sprachbarrieren oder ein geringes Einkommen erschweren den Zugang zur medizinischen Grundversorgung.³

Versorgungslücken zeigen sich insbesondere auch im Bereich der pädopsychischen Gesundheitsversorgung. So bestehen sowohl bei der psychiatrischen Versorgung wie auch bei der nichtärztlichen Psychotherapie lange Wartefristen. Zudem gibt es einen Mangel an Fachärzt*innen für Kinder- und Jugendpsychiatrie. Ebenfalls ungenügend sind die Struktur- und Versorgungsdaten zur Kinder- und Jugendgesundheit (siehe dazu Punkt 6).⁴

Empfehlungen:

- Zugang zur (pädiatrischen) Grundversorgung für schwangere Mütter und Kinder mit Migrationshintergrund und sozial benachteiligten Gruppen sicherstellen.
- Spezialisierte Angebote der psychiatrischen und psychotherapeutischen Versorgung für Kinder und Jugendliche ausbauen.

21b) Kostenübernahme bei Behandlung seltener Krankheiten

Auch betreffend der Kostenübernahme für Minderjährige, welche von seltenen Krankheiten betroffen sind, gibt es in der Schweiz Herausforderungen.⁵ 80 % der seltenen Krankheiten sind genetisch bedingt und treten oftmals schon während der Kindheit in Erscheinung.⁶ Bis im Alter von 20 Jahren übernimmt die Invalidenversicherung die Kosten für Behandlungen von gewissen Geburtsgebrechen.⁷

Obwohl die obligatorische Krankenpflegeversicherung zum Ziel hat, die Kosten für die Diagnose und Behandlung einer Krankheit und ihrer

Folgen zu übernehmen⁸, ist die Rückerstattung nicht immer gewährleistet.⁹ Gewisse Medikamente zur Behandlung seltener Krankheiten sind sehr teuer und die Übernahme der Kosten durch die Krankenkassen ist nicht sichergestellt bzw. mit einem hohen administrativen Aufwand für die betreuende Ärzteschaft oder die Eltern verbunden.¹⁰ Das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage zur Regelung der Kostenübernahmen für Arzneimittel für seltene Krankheiten setzt betroffene Kinder dem Risiko von Ungleichbehandlungen aus.¹¹

21c) Gesunde Ernährung und Lebensweise

Übergewicht und Adipositas sind in der Schweiz weit verbreitet. Im Jahr 2017 waren 11.7 % der Kinder zwischen 6 und 12 Jahren übergewichtig, 3.3 % adipös.¹² Adipöse Kinder bleiben auch als Erwachsene häufig übergewichtig oder adipös. Das Risiko für zahlreiche Krankheiten ist erhöht

und Auswirkungen auf die psychische Gesundheit sind meist unvermeidbar. Prävention und die Förderung einer gesunden Lebensweise und Ernährung sind daher zentral. Bislang gibt es keine Einschränkungen im Bereich der Lebensmittelwerbung in Medien.

Empfehlungen

- Marketing und Werbung für zucker- und fettreiche Lebensmittel einschränken.
- Standards für die Ernährung in Kinderbetreuungseinrichtungen, Schulen und Heimen sowie Asylunterkünften schaffen.
- Eltern und Kinder für eine gesunde Ernährung sensibilisieren, z. B. über Bildungseinrichtungen.
- Transparentes Label für verarbeitete Lebensmittelprodukte einführen, um die Konsumenten über die Ernährungsqualität der Produkte zu informieren und so die Entscheidung der Eltern für gesunde Produkte zu erleichtern.
- Gesetzliche Grundlagen schaffen, die zur Angabe des Zuckergehalts bei verarbeiteten Lebensmitteln in der Nährwertdeklaration auf der Verpackung verpflichtet.
- Besteuerung von Produkten mit freiem Zucker (z. B. Süssgetränke) prüfen.

22 Stillen

22a) Umfassende Strategie

In der Schweiz gibt es keine nationale Strategie zur Förderung des Stillens. Eine Studie aus dem Jahr 2014 zeigt eine hohe Anfangsstillrate von ungefähr 95%, im 3. und 4. Lebensmonat werden noch 68% der Kinder voll gestillt.¹³ Daten zum Stillen werden nur alle 10 Jahre stichprobenartig erhoben. Ein nationales Monitoring existiert in der

Schweiz nicht. Die Anzahl zertifizierter babyfreundlicher Spitäler, die das Stillen konsequent fördern und unterstützen, nimmt seit dem Jahr 2009 stetig ab. Derzeit fehlen neben der politischen Abstützung zunehmend auch Ressourcen, um die Initiative weiterzuführen.¹⁴

Empfehlungen:

- Nationale Strategie ausarbeiten, die Massnahmen zum Schutz, zur Förderung und Unterstützung des Stillens beinhalten.
- Systematische und regelmässige Datenerhebung zum Stillverhalten, u.a. zwecks epidemiologischer Auswertungen betreffend übertragbare sowie nicht übertragbare Krankheiten.
- Kriterien der Babyfreundlichen Spital Initiative (BFSI) von UNICEF und WHO als Standard für alle Geburts- und Kinderkliniken festlegen.

22b) Vermarktung von Muttermilch-Substituten

Der Internationale Kodex für die Vermarktung von Muttermilchersatzprodukten (International Code of Marketing of Breast-milk Substitutes) ist nur teilweise im Schweizer Gesetz verankert und gilt

nicht für Folgemilch. Bei Verstössen gegen den Kodex sind demnach keine Sanktionen möglich.¹⁵

Empfehlungen

- Sämtliche Bestimmungen des internationalen Kodex in der nationalen Gesetzgebung verankern und auf Folgemilch anwenden.
- Information zum Kodex in den Ausbildungsgängen für Pflegepersonal, Hebammen, Stillberater*innen, Väter- und Mütterberater*innen und Kinderärzt*innen verankern.

23 Psychische Gesundheit

23a) Suizidprävention

Kinder- und Jugendsuizid ist Inhalt zahlreicher internationaler Empfehlungen an die Schweiz.¹⁶ Wiederholt beanstandet wird das Fehlen einer koordinierten nationalen Strategie und die regionalen Unterschiede in der Verfügbarkeit von Präventionsangeboten. Die Schweiz hat im Jahr 2016 einen nationalen Aktionsplan zur Suizidprävention verabschiedet, für dessen wirkungsvolle Umsetzung fehlen die erforderlichen finanziellen Ressourcen.

Von 2009 bis 2013 starben in der Schweiz pro Jahr durchschnittlich 133 junge Menschen durch Suizid, davon 32 noch vor ihrem 20. Geburtstag.¹⁷ Bei Suizidversuchen ist die Rate bei Jugendlichen

und jungen Erwachsenen deutlich höher als bei anderen Altersgruppen.¹⁸ Besonderes Augenmerk muss vulnerablen Gruppen von Kindern zuteilwerden. Im nationalen Aktionsplan zur Suizidprävention wird zwar auf die erhöhte Suizidalität von LGBT-Menschen verwiesen, Präventionsmassnahmen wurden jedoch nur in Bezug auf LGBT-Jugendliche im Aktionsplan verankert. Entsprechende Massnahmen zur Prävention für trans Jugendliche wurden nicht aufgenommen.¹⁹ Jugendliche im Asylbereich, insbesondere unbegleitete Jugendliche, sind ebenfalls vulnerabel für suizidale Handlungen, davon zeugen sieben Suizidversuche im Jahr 2016.²⁰

Empfehlungen:

- Wirksamkeit der Massnahmen des Aktionsplans zur Suizidprävention evaluieren und mit ausreichenden Ressourcen für eine effiziente Umsetzung versehen.
- Massnahmen für Transkinder und minderjährige Asylsuchende im Aktionsplan zur Suizidprävention verankern.
- Daten zu Suiziden und Suizidversuchen nach soziodemografischen Merkmalen aufschlüsseln.

23b), c), d) Psychische Gesundheit

In der Schweiz lässt sich im Jahr 2016 eine deutliche psychiatrisch-psychotherapeutische Unterversorgung von Kindern und Jugendlichen feststellen, die sich in langen Wartefristen, fehlenden Fachkräften, fehlender Verfügbarkeit von Angeboten in allen Regionen und Settings sowie Finanzierungsproblemen manifestiert.²¹ Im Jahr 2017 hat die Inanspruchnahme ambulanter psychiatrisch-psychotherapeutischer Behandlungen durch Kinder und Jugendliche zugenommen, was auf eine leichte Verbesserung der ambulanten Versorgungslage schliessen lässt. Gleichzeitig nimmt jedoch auch die Hospitalisierungsrate von

Kindern und Jugendlichen zu. Diese stieg zwischen 2012 und 2017 um 45.5%. Im Jahr 2017 lag die Hospitalisierungsrate von Kindern und Jugendlichen in stationären psychiatrischen Einrichtungen bei 3.2 Hospitalisierungen pro 1'000 Einwohnern.²²

Die Lehrpersonenweiterbildung «FOKUS» zur Förderung von Kindern mit ADHS im Unterricht zeigte eine positive Wirkung.²³ Inwiefern aber die geplanten Massnahmen zu Monitoring und Qualitätssicherung der therapeutischen Anwendung von methylphenidathaltigen Arzneimitteln umgesetzt worden sind, ist nicht bekannt.²⁴

Empfehlungen:

- Ambulante psychiatrisch- und psychotherapeutische Angebote für Kinder und Jugendliche mit psychischen Erkrankungen und/oder psychischen Behinderungen ausbauen sowie gemeindenahere professionelle Unterstützung der betroffenen Kinder und ihrer Familien sicherstellen.
- Gezielte Massnahmen zur Senkung stationärer Behandlungen von Kindern und Jugendlichen in psychiatrischen Kliniken einleiten.
- Hospitalisierung von Kindern nur bei klarer Notwendigkeit und unter Wahrung ihrer Rechte in auf kinderpsychiatrische Bedürfnisse spezialisierten Institutionen gewährleisten.
- «Fokus» Ansatz in allen pädagogischen Aus- bzw. Weiterbildungen systematisch vermitteln, das geplante Monitoring und die Qualitätssicherung unter Einbezug der Ärzteschaften vollständig umsetzen.
- Bei der Prävention und Diagnose psychischer Erkrankungen neue Suchtformen wie bspw. einen extensiven Konsum von Informations- und Kommunikationstechnologien berücksichtigen.

24 Recht auf einen angemessenen Lebensstandard

In der Schweiz sind 144'000 Kinder direkt von Armut betroffen, 291'000 Kinder sind von Armut bedroht.²⁵ Diese Kinder erleben materielle Benachteiligung und soziale Ausgrenzung. Zudem haben betroffene Kinder schlechtere Bildungschancen und bleiben häufig bis ins Erwachsenenalter arm.²⁶ Für die Kinderarmut verantwortlich sind hohe Unterhaltskosten, Tiefeinkommen der Eltern und mangelnde Möglichkeiten, Beruf und Familie zu vereinbaren, eine lückenhafte Existenzsicherung für Kinder sowie fehlende Investitionen des Bundes im Bereich Kinder und Familien. Vorbildliche Massnahmen wie Familienergänzungsleistungen in den Kantonen Waadt, Tessin, Genf und Solothurn oder der freiwillige Kindergarten für Kinder ab 3 Jahren im Tessin bilden die Ausnahme.²⁷ Ausländische Working-Poor-Familien verzichten in vielen Fällen auf Leistungen der Sozialhilfe, da deren Bezug den Einbürgerungsprozess oder das Erlangen einer Aufenthaltsbewilligung B oder C erschweren.²⁸ Auch für den Familiennachzug ist die finanzielle Situation ein zentrales Element bei der Gesuchsbewilligung.²⁹

Der Staatenbericht der Schweiz thematisiert nur äusserst knapp die Situation von Sans-Papier-Kindern und lässt Kinder aus Familien, deren Asylgesuch abgelehnt wurde und infolgedessen von Nothilfe leben, gänzlich ausser Acht (siehe dazu Punkt 29). Per Ende 2018 lebten in der Schweiz 1'234 Kinder von Nothilfe, davon waren 37 unbegleitet.³⁰ Der Ansatz der Nothilfe-Leistungen liegt deutlich unter demjenigen für Leistungen der Sozialhilfe und wird oftmals in Naturalien ausbezahlt.³¹ Nothilfebeziehende leben in der Regel in einfachsten Kollektivunterkünften. Der andauernde Aufenthalt von Kindern in Kollektivunterkünften ist mit der UN-KRK nicht vereinbar. Die Kantone Basel-Stadt und Waadt verfolgen bereits einen Ansatz, der die besonderen Bedürfnisse von Kindern im Nothilferegime berücksichtigt.³²

Die eidgenössischen Räte haben im Juni 2020 einer Motion zugestimmt, die den Bundesrat beauftragt, ein regelmässiges Armutsmonitoring in der Schweiz einzurichten.³³

Empfehlungen:

- Verbindliche nationale Strategie zur Bekämpfung von Armut erarbeiten und entsprechende finanzielle Ressourcen, inkl. Familienergänzungsleistungen, bereitstellen.
- Recht auf einen angemessenen Lebensstandard von Kindern aus Familien, deren Asylgesuch abgelehnt wurde, sicherstellen; insbesondere Zugang zur Sozialhilfe gewährleisten und auf Unterbringung in Kollektivunterkünften verzichten.
- Situation von Kindern aus Familien ohne geregelten Aufenthaltsstatus und/oder im Nothilferegime im nationalen Armutsmonitoring erfassen.

25 Auswirkungen des Klimawandels auf die Kinderrechte

25a) Reduktion der Treibhausgasemissionen

Im Zeitraum von 1990 bis 2018 wurden die Treibhausgase um lediglich 14% reduziert.³⁴ Der Luftverkehr, welcher deutlich steigende Emissionen verzeichnete und keinerlei Klimaschutzregelungen unterlag, blieb unberücksichtigt.³⁵ Das im Bundesgesetz vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO₂-Emissionen legt das Ziel einer Reduktion der CO₂-Emissionen um 20% bis im Jahr

2020 fest.³⁶ Dies wurde nicht erreicht. Im September 2020 hat das Parlament die Totalrevision des CO₂-Gesetzes für die Periode nach 2020 beschlossen und damit Ziele und Massnahmen für die Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2030 definiert. Die Massnahmen sind jedoch zu zögerlich, um die Pariser Klimaziele zu erreichen.

Empfehlungen:

- Reduktionsziele für die Landwirtschaft festlegen.
- Verbindliche Frist für Verbot von Neuwagen mit CO₂-Emissionen definieren.
- Bundesratsstrategie von Netto-Null-Emissionen bis 2050 (Kontext der Volksinitiative «Gletscherinitiative») einleiten.

25b) Auswirkungen der Umweltverschmutzung auf die Gesundheit der Kinder

Das Bundesamt für Umwelt hat im 2018 einen Bericht über die gemessenen Werte von Stickstoffdioxid, Ozon und Feinstaub erstellt. Dieser zeigt, dass die im Schweizer Gesetz definierten Grenzwerte durch verkehrs- und industriebedingte Emissionen regelmässig überschritten werden.³⁷ Die andauernde Belastung mit diesen Schadstoffen kann Gesundheitsprobleme auslösen, dar-

unter Asthma, Bronchitis, Herz-Kreislauf-Erkrankungen und Krebs.³⁸ So sind in der Schweiz 14% der jährlich neu auftretenden Fälle von Asthma bei Kindern auf die Stickstoffbelastung zurückzuführen, auch die Symptome von Bronchitis bei asthmatischen Kindern nehmen in Verbindung mit einer langfristigen Exposition gegenüber Stickstoffdioxid zu.³⁹

Empfehlungen:

- Kommunikationsstrategie zu den Risiken der Luftverschmutzung entwickeln, die alle Bevölkerungsschichten erreicht und hinreichend informiert.
- Bewährte Massnahmen zur Verminderung der Luftverschmutzung vorantreiben wie z. B. der Ausbau des öffentlichen Verkehrsnetzes die Verringerung des Verkehrsaufkommens, die Entwicklung autofreier Städte sowie die Förderung der sanften Mobilität.

25c) Auswirkungen des Klimawandels auf die Rechte der Kinder bei Investitionen durch Finanzinstitutionen berücksichtigen

Die Investitionen von Schweizer Banken, Versicherungen und Pensionskassen verursachen mehr als das 20-fache der Emissionen des ganzen Landes⁴⁰. Allein die Schweizer Banken investieren pro Kopf mehr in fossile Brennstoffe als die meisten Banken in Europa und weltweit.⁴¹ Das Investitionsverhalten dieser Institutionen unterstützt eine globale Erwärmung von 4 bis 6°Celsius.⁴² Diese grossen Finanzströme wirken sich demnach nicht nur negativ auf die Klimabemühungen der Schweiz aus, sondern fördern auch die andauernde und noch immer expandierende Nutzung

fossiler Brennstoffe weltweit. Im neuen CO₂-Gesetz sind zögerliche Massnahmen zur Umlenkung der Finanzflüsse vorgesehen. Dem Finanzsektor werden jedoch keine verbindlichen Reduktionsziele auferlegt. Damit wird die Schweiz weiterhin einen unverhältnismässig hohen Kohlenstoff-Fussabdruck haben. Dies untergräbt das Recht der Kinder in der Schweiz (und weltweit) auf den höchsten erreichbaren Gesundheitsstandard und das Leben in einer sicheren und nachhaltigen Umwelt.

Empfehlungen:

- Sicherstellen, dass private und öffentliche Gelder in kohlenstoffneutrale Technologien fließen und dass der Finanzsektor auf Investitionen in Industrien im Zusammenhang mit fossilen Brennstoffen verzichtet (u.a. Klimarisiko-Minderungsziele als Bedingung für Betriebslizenzen).
- Regelmässiges Monitoring und Bewertung der Finanzinstitutionen hinsichtlich ihrer Investitionstätigkeit einführen sowie öffentlich über den Kohlenstoff-Fussabdruck des Finanzsektors informieren.
- EU-Aktionsplan für einen nachhaltigen Finanzplatz übernehmen und verbindliche Vorschriften für Finanzinstitutionen erlassen.⁴³

Endnoten

- 1 Schweizerisches Gesundheitsobservatorium (obsan) (2020). [Gesundheit in der Schweiz – Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene](#).
- 2 Bundesrat (2015). [Gesundheit von Müttern und Kindern mit Migrationshintergrund. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Maury Pasquier \(12.3966\)](#).
- 3 Tripartite Konferenz (TK) (2017). [TK-Integrationsdialog 2012 – 2017. Erkenntnisse, Schlussfolgerungen, Empfehlungen](#).
- 4 Schweizerisches Gesundheitsobservatorium (obsan) (2020). [Gesundheit in der Schweiz – Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene](#).
- 5 Bundesrat (2014). [Nationales Konzept Seltene Krankheiten](#).
- 6 Karg, S. und Baumgartner, M. (2017). Susciter l'enthousiasme pour les maladies rares, in: Paediatrica (28(1), S. 41-42).
- 7 Verordnung vom 9. Dezember 1985 über Geburtsgebrechen (GgV), SR [831.232.21](#).
- 8 Art. 25 Abs. 1 Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG), SR [832.10](#).
- 9 ProRaris (2016). Non à une santé publique à deux vitesses (Communiqué de presse du 18.02.2016), https://www.prorarais.ch/data/documents/journee_2016/Communiqué_de_presse_de_lancement_18.02.2016.pdf (01.02.2021).
- 10 Vgl. Lanners, R. (2016). [Enquête nationale sur la situation actuelle des familles avec un enfant atteint d'une maladie rare : Analyse et discussion des premiers résultats](#).
- 11 Vgl. ProRaris. Ungleichbehandlung bleibt bestehen, <https://www.prorarais.ch/de/ungleichbehandlung-bleibt-bestehen-286.html> (01.02.2021).
- 12 Vgl. Schweizerisches Gesundheitsobservatorium (obsan) (2019). Übergewicht und Adipositas (Alter: 6–12), <https://www.obsan.admin.ch/de/indikatoren/MonAM/uebergewicht-und-adipositas-alter-6-13> (01.02.2021).
- 13 Schweizerisches Tropen- und Public Health-Institut (Swiss TPH) (2014). [SWIFS – Swiss Infant Feeding Study. Eine nationale Studie zur Säuglingsernährung und Gesundheit im ersten Lebensjahr. Executive Summary](#).
- 14 UNICEF Schweiz und Liechtenstein (2020). [Initiative «Babyfreundliches Spital»](#); Swiss TPH und UNICEF Schweiz und Liechtenstein (2020). [Monitoring der Baby Freundlichen Spitäler](#).
- 15 Weltgesundheitsorganisation der Vereinten Nationen (WHO) (1981). [International Code of Marketing of Breast-milk Substitutes](#).
- 16 U.a. auch: UN-KRA (2015). [Concluding observations on the combined second to fourth periodic reports of Switzerland, 26 February 2015 \(CRC/C/CHE/CO/2-4\)](#), CO63.
- 17 Bundesamt für Gesundheit (BAG) (Hrsg.) (2016). [Suizidprävention in der Schweiz. Ausgangslage, Handlungsbedarf und Aktionsplan](#).
- 18 BAG (Hrsg.) (2016). [Suizidprävention in der Schweiz. Ausgangslage, Handlungsbedarf und Aktionsplan](#).
- 19 Vgl.: BAG (Hrsg.) (2016). [Suizidprävention in der Schweiz. Ausgangslage, Handlungsbedarf und Aktionsplan](#); Wang, J., Dey, M., Soldati, L., Weiss, M. und Mohler-Kuo, M. (2014). Psychiatric disorders, suicidality, and personality among young men by sexual orientation. In: European Psychiatry (29 (8), S. 514–522); WHO (2014). [Preventing suicide. A global imperative](#).
- 20 Vgl. Tabin, R. (2017). Pédiatrie: Enfants migrants en Suisse: la Convention des Droits de l'Enfant n'est pas respectée!, in: Swiss Medical Forum (17 (3), S. 66-67); 24 heures vom 11.11.2016, Sept tentatives de suicide parmi les requérants mineurs, <https://www.24heures.ch/vaud-regions/sept-tentatives-suicide-requerants-mineurs/story/26029534> (01.02.2021).
- 21 BASS (im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit) (2016). [Versorgungssituation psychisch erkrankter Personen in der Schweiz](#).
- 22 Siehe: Schuler, D., Tuch, A. und Peter, C. (2019). [Psychische Gesundheit. Kennzahlen 2017](#), in: Bulletin des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums (Obsan), (8, /2019, S. 1-4), S. 2 f.
- 23 Siehe: Neuenchwander, M. und Benini, S. (2016). [FOKUS. Förderung von Kindern mit Verhaltensauffälligkeiten und Unaufmerksamkeit im Unterricht. Schlussbericht für das Bundesamt für Gesundheit](#), S. 81.
- 24 Bundesrat (2014). [Leistungssteigernde Arzneimittel Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate Fehr Jacqueline \(09.3665\) vom 12.06.2009, Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit NR \(13.3012\) vom 15.02.2013 und Ingold \(13.3157\) vom 20.03.2013](#), S. 14.
- 25 Vgl. BFS (2020). [Armut und Lebensbedingungen im Jahr 2018. Armutsquote bleibt 2018 stabil bei rund 8% \(Medienmitteilung vom 28.01.2020\)](#); BFS (2018). [BFS Aktuell: Einkommen und Lebensbedingungen \(SILC\) 2016. Dynamik der Armut in der Schweiz](#);
- 26 Bundesrat (2018). [Ergebnisse des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut 2014-2018. Bericht des Bundesrates zum Nationalen Programm sowie in Erfüllung der Motion 14.3890 Sozialdemokratische Fraktion vom 25. September 2014](#).
- 27 Vgl.: Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz und Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut (Hrsg.) (2016). [Fokuspublikation Armutsprävention: Aspekte und Bausteine gelingender Elternzusammenarbeit im Kontext der Armutsprävention in der frühen Kindheit](#);
- BASS (des Bundesamts für Sozialversicherungen) (2016). [Kommunale Strategien, Massnahmen und Leistungen zur Prävention und Bekämpfung von Familienarmut. Schlussbericht](#); Walter-Laager, C. und Meier Magistretti, C. (im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen) (2016). [Literaturstudie und Good-Practice-Kriterien zur Ausgestaltung von Angeboten der frühen Förderung für Kinder aus sozial benachteiligten Familien](#).
- 28 a:primo (2019). [Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit im Kontext sozialer Benachteiligung](#).
- 29 Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (2017). [Familienleben – \(k\)ein Menschenrecht. Hürden für den Nachzug und den Verbleib in der Schweiz](#), S. 24 ff.
- 30 SEM (2019). [Bericht Monitoring Sozialhilfestopp. Berichtsperiode 2018](#).
- 31 EKM (2019). [Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden. Profile, \(Aus\) Wege, Perspektiven, Empfehlungen](#).
- 32 EKM (2019). [Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden. Profile, \(Aus\) Wege, Perspektiven, Empfehlungen](#).
- 33 Motion der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats [19.3953](#). Regelmässiges Monitoring der Armutssituation in der Schweiz.
- 34 Bundesamt für Umwelt (BAFU) (2020). [Switzerland's Fourth Biennial Report under the UNFCCC](#).
- 35 BAFU(2020). [Switzerland's Fourth Biennial Report under the UNFCCC](#).
- 36 CO²-Gesetz, SR [641.71](#).
- 37 BAFU (2019). [Luftqualität 2018. Messresultate des Nationalen Beobachtungsnetzes für Luftfremdstoffe \(NABEL\); Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 \(LRV\), SR 814.318.142.1](#).
- 38 WHO (2018). Ambient (outdoor) air quality and health.
- 39 Le Temps vom 30.04.2019, La Suisse sous-estime la pollution de l'air, <https://www.letemps.ch/sciences/suisse-sousestime-pollution-lair> (01.02.2021); Achakulwisut, P., Brauer, M., Hystad, P. und Anenberg, S. (2019). Global, national, and urban burdens of paediatric asthma incidence attributable to ambient NO₂ pollution: estimates from global datasets, in: The Lancet Planetary Health (3 (4), S.166-178).
- 40 South Pole Group (im Auftrag des BAFU) (2015). [Kohlenstoffrisiken für den Finanzplatz Schweiz](#).
- 41 Greenpeace and Banktrack (2019). [Swiss Banks in the End of the Fossil Fuel Age](#).
- 42 2°C Investing Initiative (im Auftrag des BAFU) (2017). [Out Of Fog: Quantifying the Alignment of Swiss Pension Funds and Insurances with the Paris Agreement](#); BAFU (2020): Das Klima und Finanzmarkt, <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/klima-und-finanzmarkt.html> (01.02.2021)
- 43 Europäische Kommission (2018). [Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Aktionsplan: Finanzierung nachhaltigen Wachstums](#), COM(2018) 97 final.



Bildung, Freizeit und kulturelle Akti- vitäten

26 Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung sowie Kinderrechtsbildung

26a) Zugang zu Angeboten der frühen Bildung, Betreuung und Erziehung

Kinder, die in einem sozioökonomisch benachteiligten oder fremdsprachigen Umfeld aufwachsen, haben in der Schweiz schlechtere Bildungs- und Entwicklungschancen.¹ Studien belegen, dass sie ohne zusätzliche Massnahmen der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) den Rückstand kaum aufholen können.² Faktisch ist ihr Zugang zu diesen Angeboten jedoch deutlich erschwert.³ Gründe dafür sind u.a., dass es in vielen Gemeinden keine bedarfsgerechte Unterstützung gibt, Eltern die Angebote nicht kennen und/oder sich nicht leisten können.⁴ Zwar hat sich die Zahl privater und öffentlicher FBBE-Angebote in den letzten Jahren erhöht, aber insbesondere in kleinen und mittleren Gemeinden fehlt es häufig an sektorverbindenden Strategien und Fachstellen, um benachteiligte Familien zu erreichen.⁵ So braucht es zum einen niederschwellige Förderangebote für Kinder zu erschwinglichen Tarifen (z. B. Kitas, Spielgruppen, Heilpädagogik), zum anderen eine spezifische Begleitung be-

nachteiliger Familien (z.B. Familienzentren, Hausbesuchsprogramme, Elternberatung).⁶ In vielen Kantonen und Gemeinden ist die Finanzierung solcher Massnahmen ungenügend gewährleistet.⁷

Besonders Kinder und Familien im Asylbereich profitieren kaum von FBBE-Angeboten. Dies obwohl der UN-Kinderrechtsausschuss kindgerechte Räume und regelmässige Aktivitäten für Kinder in den Asylzentren bereits 2015 empfahl. Zwar haben sich Bund und Kantone zum Ziel gesetzt, dass 80% der Kinder von 0-4 Jahren aus dem Asylbereich beim Start der obligatorischen Schulzeit die am Wohnort gesprochene Sprache beherrschen sollen. Der Zugang zu professionellen Frühförderaktivitäten und Beratungsangeboten für Eltern sind aber in den Bundeszentren sowie auf Kantons- und Gemeindeebene mehrheitlich noch ungenügend gewährleistet.

Empfehlungen:

- Nationale und kantonale gesetzliche Grundlagen erarbeiten und eine öffentliche Finanzierung der FBBE sicherstellen, damit diese Angebote für alle Kinder ab Geburt zugänglich, erschwinglich und bedarfsgerecht sind; dazu zählen geeignete Tarife, niederschwellige Anmeldeverfahren, verständliche Information und eine Vermittlung der Familien zwischen den einzelnen Angeboten.
- Nationale und kantonale FBBE-Mindeststandards für Asylzentren erarbeiten; Mittel für die Anstellung von FBBE-Fachpersonen in den Zentren sicherstellen.
- Akteur*innen und FBBE-Aktivitäten in den Bereichen Migration, Integration, Bildung, Armutsprävention und Gesundheitsförderung auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene koordinieren und ihre Zusammenarbeit sicherstellen.

26b) Prävention von Schulabbrüchen

Ausländische Jugendliche sind in Bezug auf den Bildungsverlauf nach wie vor benachteiligt (siehe dazu auch Kapitel 10). Im Jahr 2017 erreichten nur 73% der im Ausland geborenen Jugendlichen einen Abschluss auf Sekundarstufe II. In der Schweiz geborene ausländische Jugendliche wiesen eine Abschlussquote von 86% und in der Schweiz geborene Schweizer Jugendliche eine Quote von 94% auf.⁸ Das von Bund und Kantonen festgelegte bildungspolitische Ziel, wonach 95% der Jugendlichen einen Abschluss auf Sekundarstufe II erreichen sollen, ist für Jugendliche mit Migrationshintergrund also nicht erreicht.

Auch bei der Berufsbildung sind Minderjährige aus sozial und finanziell geforderten Familien benachteiligt. Jugendliche in Ausbildung, die selbst oder deren Eltern Sozialhilfe beziehen, müssen je nach kantonaler Regelung ihren Lohn in weiten Teilen an die Sozialhilfe abgeben. Damit sind sie für Ihre Arbeit faktisch nicht entlohnt. Ausserdem kann es den Anreiz, eine Berufsausbildung zu absolvieren, schmälern.

Empfehlung:

- Sozialhilferichtlinien der SKOS dahingehend anpassen, dass Jugendlichen unter 18 Jahren in Ausbildung, die selbst oder deren Eltern Sozialhilfe beziehen, mindestens 50% ihres Einkommens als Einkommensfreibetrag zusteht.

26c) Kinderrechtsbildung

Der UN-Kinderrechtsausschuss hat wiederholt darauf hingewiesen, dass die Kinderrechtsbildung als obligatorisches Modul in schulischen Lehrplänen verankert sein müsse. Obwohl die Kinderrechtsbildung in der Schweiz gesetzlich nicht explizit verankert ist, hat die Schweiz in den letzten Jahren die Kinderrechtsbildung in der Volksschule gestärkt. So sehen alle neuen sprachregionalen Lehrpläne Aktivitäten im Bereich der

Kinderrechte vor. Allerdings sind diese im Bereich der transversalen Vorgaben und nicht in den Fachbereichslehrplänen integriert. Viele Lehrmittel enthalten keine Referenzen zu Kinderrechten und Lehrpersonen, die Kinderrechtsbildungsaktivitäten durchführen wollen, stossen immer wieder auf Widerstände.⁹ Daher kennen weniger als die Hälfte der Kinder in der Schweiz ihre Rechte oder die UN-KRK.¹⁰

Empfehlungen:

- Kinderrechtsbildung in den sprachregionalen Lehrplänen und Fachbereichslehrplänen explizit verankern.
- Schulleitungen und Lehrpersonen für die Kinderrechtsbildung sensibilisieren und in der von Kinderrechtsbildung schulen.
- Umsetzung der Kinderrechtsbildung in den Schulen evaluieren.

27 Recht auf Ruhe und Freizeit, auf Spiel und Erholung sowie auf kulturelle und künstlerische Aktivitäten

Spielen ist die Basis jeglicher kindlicher Entwicklung.¹¹ Der Zugang zu Freiräumen ist je nach Wohnumfeld sehr unterschiedlich. Kinder, die in einem weniger privilegierten Wohnumfeld aufwachsen, spielen im Schnitt nur rund vier Minuten täglich unbeaufsichtigt in ihrer Wohnumgebung. 87% dieser Kinder spielen gar nicht draussen.¹² Das verstärkte Sicherheitsbedürfnis der Eltern sowie eine zunehmende Verweildauer in familienergänzenden Betreuungssettings schränken die Möglichkeit der Kinder ein, in ihrer nächsten Umgebung frei zu spielen.¹³ Die gesellschaftliche Leistungsorientierung strukturiert die Zeit der Kinder verstärkt und auch mediale und virtuelle Räume gewinnen an Bedeutung. «Spieldprivation» und «Spielunfähigkeit» sind die Folge.¹⁴

Für begleitete und unbegleitete Minderjährige im Asylwesen ist der Zugang zu Freizeitaktivitäten und spielfreundlichen Räumen in- und ausserhalb der Asylzentren oft nicht gewährleistet, da die Zentren nicht genügend kindgerecht gestaltet sind. Die Standorte der Zentren sind teilweise abgelegen und externe Aktivitäten an gewissen Standorten von der Sozialhilfevergütung abhängig.¹⁵

Auch Kinder mit Behinderungen sind im Zugang zu Kultur, Erholung, Freizeit und Sport benachteiligt. Oft sind Freizeit- und Kulturangebote baulich, technisch (Bsp. Bücher, Filme) oder inhaltlich für Kinder mit Behinderungen nicht geeignet und zugänglich.

Empfehlungen:

- Bei Planungsvorhaben im öffentlichen Raum das Recht des Kindes auf Spiel vorrangig berücksichtigen.
- Spielkultur und Kreativität in Betreuungsinstitutionen fördern.
- Sicherstellen, dass minderjährige Asylsuchende überall Zugang zu Freizeitaktivitäten ausserhalb der Asylzentren erhalten.
- Zugänglichkeit öffentlicher und privater Freizeitangebote für Kinder mit Behinderungen garantieren und die dafür erforderlichen Ressourcen bereitstellen.

Endnoten

- 1 Vgl. dazu auch: Infras und Universität St. Gallen (im Auftrage der Jacobs Foundation) (2013). [White Paper zu den Kosten und Nutzen einer Politik der frühen Kindheit](#), Punkt 17, 20 und 21.
- 2 Vgl. Edelmann, D. (2015). Stärkung der Chancengerechtigkeit durch frühe Förderung, in: [Equity – Diskriminierung und Chancengerechtigkeit im Bildungswesen. Migrationshintergrund und soziale Herkunft im Fokus](#) (S. 42-50).
- 3 Schlanser, R. (2011). Wer nutzt Kinderkrippen in der Schweiz?, in: [Soziale Sicherheit CHSS](#) (3, S. 139-143).
- 4 Schweizerischer Wissenschaftsrat SWR (2018). [Soziale Selektivität Empfehlungen des Schweizerischen Wissenschaftsrates SWR](#).
- 5 Schweizerische UNESCO-Kommission (2019). [Für eine Politik der frühen Kindheit](#).
- 6 Vgl. Parlamentarische Initiative Aebischer [17.412](#). Chancengerechtigkeit vor dem Kindergartenalter; Postulat der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats [19.3417](#). Strategie zur Stärkung der frühen Förderung.
- 7 Meier Magistretti, C. und Schraner, M. (im Auftrag des Schweizerischen Gemeindeverbands (2017). [Frühe Förderung in kleineren und mittleren Gemeinden. Die Gemeinden als strategische Plattform und Netzwerker der Frühen Förderung: Situationsanalyse und Empfehlungen](#).
- 8 SKBF (2018). [Bildungsbericht Schweiz 2018](#), S.110 ff.
- 9 Rinaldi, S. (2017). Challenges for Human Rights Education, in: [Prospects 47\(1-2\)](#), S. 87-100).
- 10 ZHAW (Hrsg.) (2020). [Children's Worlds National Report Switzerland](#).
- 11 FHNW Soziale Arbeit (o. J.). [QuAKTIV – naturnahe, kinder- und jugendgerechte Quartier- und Siedlungsentwicklung im Kanton Aargau](#).
- 12 Blinkert, und Höfflin, P (2016). [Freiraum für Kinder. Ergebnisse einer Umfrage im Rahmen der Freiraumkampagne der Stiftung Pro Juventute](#).
- 13 Stamm, M. (2014). [Frühförderung als Kinderspiel. Ein Plädoyer für das Recht der Kinder auf das freie Spiel](#).
- 14 Stamm, M. (2014). [Frühförderung als Kinderspiel. Ein Plädoyer für das Recht der Kinder auf das freie Spiel](#).
- 15 SSI (2018), Mapping der MNA-Betreuungsstrukturen in den Kantonen, <https://www.ssi-schweiz.org/de/mapping-der-mna-betreuungsstrukturen-den-kantonen> (27.01.2021).



Besondere Schutzmassnahmen

28 Kinder im Asylbereich, geflüchtete Kinder und Kinder im Migrationskontext

28a) Altersschätzung in Asylverfahren

Minderjährige geflüchtete Kinder ohne elterliche Begleitung haben eine besondere Stellung im Verfahren und geniessen besonderen Schutz. Der Altersschätzung kommt im Asylverfahren daher ein wichtiger Stellenwert zu. Gemäss Asylverordnung 1 kann die Alterseinschätzung mit wissenschaftlichen Methoden abgeklärt werden.¹ Dabei handelt es sich um rechtsmedizinische Gutachten, die eine sozial-medizinische Anamnese, eine körperliche Untersuchung, Röntgenaufnahmen der Hand und der Zähne, manchmal ergänzt durch eine Computertomographie des Schlüsselbeins, vorsehen.² Diese invasiven Methoden liefern keine präzisen Resultate und sind sowohl medizinisch wie auch ethisch umstritten.³

Alterseinschätzungen dürfen weder systematisch noch willkürlich vorgenommen werden: Sie sollen nur dann zum Zuge kommen, wenn von einer kinderärztlichen Fachperson bestätigte Zweifel bezüglich des Alters bestehen, und die Massnahmen im Sinne des übergeordneten Kindesinteresse sind.⁴ Gegenwärtig fehlt es an

multidisziplinären Einschätzungen durch Kinderärzt*innen, Psycholog*innen und sozialpädagogische Betreuungspersonen, um Reife und Entwicklungsstand des Kindes in die Altersschätzung einfließen zu lassen.⁵

Bevor eine Altersschätzung vorliegt, müssen mutmasslich minderjährige Asylsuchende vorsorglich von kindgerechter Betreuung und Unterbringung profitieren. Die unverzügliche Einsetzung einer Vertrauensperson zur Wahrung des übergeordneten Kindesinteresses und eine von Erwachsenen getrennte Unterbringung ist in der Praxis jedoch nicht systematisch sichergestellt.⁶ Problematisch ist ausserdem das Fehlen von einfachen Beschwerdemöglichkeiten gegen einen Alterseinschätzungsentscheid.⁷

Empfehlungen:

- Im Zweifel konsequent von der Minderjährigkeit der Asylsuchenden ausgehen und deren besonderen Bedürfnissen bezüglich medizinischer Versorgung, Unterbringung und Betreuung Rechnung tragen, einschliesslich der sofortigen Zuordnung einer Vertrauensperson.
- Ausschliesslich multidisziplinäre Alterseinschätzungsverfahren anwenden, die sich auf entwicklungspsychologische Erkenntnisse stützen. Rechtsmedizinische Abklärungen stellen eine Ausnahme und letztes Mittel dar. Beweislast ist nicht den Jugendlichen aufzuerlegen.
- Rechtsmedizinisches Gutachten nur nach einer interdisziplinären Vorbeurteilung unter umfassender Information und Einwilligung der Jugendlichen durchführen. Recht des Jugendlichen, die Untersuchung zu verweigern, gewährleisten. Mindestalter im Rahmen der Fehlerquote im Gutachten klar hervorheben und anerkennen.
- Kindgerechte Beschwerdemöglichkeiten gegen die Alterseinschätzung im Asylverfahren einrichten.

28b) Psychische Gesundheit von geflüchteten Kindern

Die psychische Gesundheit vieler Minderjährigen aus dem Asylbereich ist aufgrund ihrer Fluchterfahrung und post-migratorischer Stressfaktoren belastet.⁸ Expert*innen schätzen, dass in der Schweiz gut 60 Prozent der jugendlichen Asylsuchenden an psychischen Herausforderungen wie post-traumatischen Belastungssyndromen, Depressionen oder Angststörungen leiden.⁹ Die NKVF zeigte sich 2018 besorgt darüber, dass psychische Belastungen zu wenig Beachtung erhalten und im Asylverfahren kaum Gewicht finden.¹⁰

Minderjährigen im Asylbereich fehlt oftmals der Zugang zu kindgerechten und niederschweligen Angeboten psychologischer und psychiatrischer Fachstellen,¹¹ wie es auch die SODK empfiehlt.¹²

Bestehende Angebote sind bei den Minderjährigen wenig bekannt oder werden aus Angst vor Stigmatisierung kaum genutzt.¹³ Der Zugang zur Gesundheitsversorgung ist zudem erschwert,¹⁴ weil viele Kantone die Kosten des interkulturellen Dolmetschens bei kinderärztlichen und psychotherapeutischen Konsultationen nicht übernehmen.¹⁵ Es fehlt an angemessener multidisziplinärer und transkultureller sozialpädagogischer Begleitung, welche Brücken zur kinderärztlichen und psychosozialen Versorgung garantiert.¹⁶ Weiter bedarf es Weiterbildungsmöglichkeiten für das medizinische Personal und das Betreuungspersonal in den Zentren für migrationsspezifische Belastungen bei Minderjährigen. Denn Traumafolgestörungen bleiben oftmals unerkannt.

Empfehlungen:

- Empfehlungen des Expertenberichts zur psychischen Gesundheit von traumatisierten Asylsuchenden anpassen und für Kinder und Jugendliche umsetzen.¹⁷
- Psychische Belastungen systematisch in die Gesundheitsabklärungen einschliessen: Früherkennungsmechanismen für traumatische Belastungen errichten und Befunde im Asylverfahren berücksichtigen.
- Zugang zu niederschweligen psychosozialen Angeboten in allen Bundes- und kantonalen Asylunterkünften sicherstellen.
- Alle am Asylverfahren beteiligten Personen und Zentrumsmitarbeitende sensibilisieren, weiterbilden und durch Supervision begleiten, damit sie zur Erkennung und Stabilisierung psychischer Belastungen beitragen.
- Kostenübernahme für interkulturelle Dolmetscherdienste bei kinderärztlichen oder psychotherapeutischen Konsultationen von Minderjährigen gewährleisten.

28c) Standards für Unterbringung und Betreuung von geflüchteten Kindern

Die SODK verabschiedete 2017 Empfehlungen zur Betreuung und Unterbringung von unbegleiteten Kindern und Jugendlichen im Asylbereich.¹⁸ Deren Umsetzung ist jedoch weder verbindlich, noch wird sie von der SODK systematisch unterstützt oder überprüft.

In der Praxis bestehen nach wie vor grosse Unterschiede bei der Unterbringung und Betreuung von geflüchteten Kindern zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden.¹⁹ Dies gilt sowohl für unbegleitete Minderjährige als auch für Kinder und Jugendliche, welche mit ihren Familien geflüchtet sind und ebenfalls einen besonderen Schutzanspruch haben.

So fehlen u.a. Vorgaben zu kindgerechten Wohnformen, zur pädagogischen Qualifikation des Personals, Betreuungsschlüssel oder Angebot von Integrations- und Bildungsmaßnahmen.²⁰

Handlungsbedarf gibt es auch in Bezug auf fehlende standardisierte Schutzkonzepte für begleitete und unbegleitete Kinder auf Bundes- und Kantonsebene.²¹ Zudem ist die Koordination zwischen den wichtigsten Diensten (wie Kinder- und Jugendhilfe, Kinderschutzbehörden) und Akteur*innen zur Wahrung des übergeordneten Kindesinteresses von Minderjährigen im Asylbereich oftmals ungenügend. Auch fehlt ein Kontrollorgan, das Unterbringungs- und Betreuungsdispositive überprüft.²²

Mit dem Rückgang der Asylzahlen wurden zudem die auf Kinder und Jugendliche spezialisierten Strukturen, Unterbringungen und Massnahmen in einzelnen Kantonen aus Kostengründen wieder aufgehoben.

Empfehlungen:

- Sicherstellen, dass alle Asylunterkünfte über national standardisierte und verbindliche Richtlinien zur familien- und kindgerechten Unterbringung und Betreuung gemäss den Vorgaben von UNICEF/UNHCR²³ und SODK²⁴ verfügen und deren Umsetzung regelmässig überprüfen.
- Mehrstufige und individuelle Unterbringungslösungen bereitstellen, welche auf das Alter, die Selbständigkeit sowie die spezielle Verletzlichkeit der Minderjährigen Rücksicht nehmen.
- Kindes- und altersgerechte Unterbringungs- und Betreuungskonzepte gemäss der Evaluation des MNA-Pilotprojektes auch für begleitete Kinder in Zentren erstellen und umsetzen:²⁵
 - Ausreichende Ressourcen für spezialisiertes sozialpädagogisches Betreuungspersonal sicherstellen, das Einzelfallarbeit und soziale Gruppenarbeit leistet.
 - Zugang zu regionalen Angeboten der Zivilgesellschaft und jugendspezifischen Erfahrungsräumen sicherstellen.
 - Unabhängige Aufsichtsstelle einrichten, die die kindgerechte Unterbringung und Betreuung von MNA und begleiteten Kindern in den Asylzentren regelmässig überprüft.
- Schnittstellen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden definieren, damit die Betreuung, Rechtsvertretung und insbesondere der Kinderschutz bei Übertritt der Kinder und Jugendlichen in die Kantone und Gemeinden garantiert sind. Verantwortlichkeiten und Kostengutsprachen für Kinderschutzmassnahmen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene klären.

28d) Anspruch auf Vertrauenspersonen für unbegleitete Minderjährige

Den MNA wird unverzüglich nach Einreichen des Asylgesuchs eine Vertrauensperson zugewiesen, die deren Interessen wahrnimmt.²⁶ Dies ist jedoch nur eine Übergangslösung und die Kantone sind dazu angehalten, schnellstmöglich vormundschaftliche Massnahmen²⁷ durch die Kinderschutz-

behörde zu prüfen und anzuordnen.²⁸ Diese erfolgen damit aber erst nach der Zuweisung in die Kantone (im Extremfall nach 140 Tagen) und nicht überall systematisch. Damit kommt es in der Praxis zu erheblichen Verzögerungen und Lücken im Schutz der Minderjährigen.²⁹ Die lokalen Kin-

des- und Erwachsenenschutzbehörden müssen bereits in Bundesasylzentren Kindesschutzmassnahmen einleiten können, damit den Minderjährigen sofort und lückenlos die Unterstützung einer Beistandsperson zugutekommt.³⁰

MNA erhalten während ihres Aufenthalts in Bundesasylzentren eine Rechtsvertretung zugewiesen. Diese nimmt auch die Aufgabe der Vertrauensperson wahr.³¹ Diese Doppelrolle ist problematisch: so fehlt es vielen Zuständigen entweder an Qua-

lifikationen im Rechtsbereich oder an Fachwissen im psychosozialen Bereich.³² Die Rechtsvertretung ist zudem für viele Minderjährige gleichzeitig zuständig, der Aufbau einer Vertrauensbeziehung kommt dabei zu kurz. Damit eine qualitative Begleitung und Vertretung sichergestellt werden kann, besteht ein Bedarf nach Konkretisierung der Aufgaben der Vertrauenspersonen.

Empfehlungen:

- Kindesschutzbehörden vom Moment der Identifizierung der MNA im Bundesasylzentrum einbeziehen, damit nachhaltige Lösungen im Sinne des übergeordneten Kindesinteresses gefunden werden.
- Kantonale Zuständigkeiten für Kindesschutzmassnahmen für MNA schnellstmöglich klären und Beistandschaften für alle MNA errichten, unabhängig von deren Status.
- Definition von Mindeststandards bezüglich der notwendigen psychosozialen und rechtlichen Qualifikationen von Vertrauenspersonen und Rechtsvertreter*innen für die Begleitung von MNA und entsprechende Verankerung im Pflichtenheft der Leistungserbringer, sowie schweizweit harmonisierte Qualitätskriterien für die Fallführung (z.B. klare Aufgaben, Anzahl Klient*innen, Dolmetscherdienste).

28e) Ausnahme von unbegleiteten Minderjährigen vom beschleunigten Asylverfahren

Seit Inkrafttreten der Revision des Asylgesetzes, unterliegen auch Asylgesuche von Minderjährigen dem beschleunigten Asylverfahren.³³ Dieses Verfahren hat die Bearbeitung von Asylanträgen und damit die Ungewissheit betreffend Verfahrensausgang verkürzt. Die Schnelligkeit des Prozesses entspricht jedoch nicht der häufig komplexen Situation von unbegleiteten Minderjährigen. Systematische Abklärungen des übergeordneten Kindesinteresses, wie es das UNHCR empfiehlt,³⁴ sind nicht Bestandteil des Asylverfahrens.

Obwohl das Gesetz bei komplexen Fällen und besonders schutzbedürftigen Personen eine Einzelprüfung im erweiterten Verfahren ermöglicht, macht das SEM bei unbegleiteten Minderjährigen davon nicht systematisch Gebrauch. Dies birgt das Risiko, dass Kindeswohlgefährdungen nicht genügend Beachtung finden und die Verfahrensgarantien nicht eingehalten werden.³⁵

Empfehlungen:

- Übergeordnetes Interesse des Kindes im Asylverfahren systematisch eruieren und Entscheidungen im Verfahren darauf ausrichten.³⁶
- Unbegleitete Minderjährige vom beschleunigten Asylverfahren ausnehmen und ihre Asylanträge im erweiterten Verfahren prüfen.
- Minderjährige Asylsuchende möglichst schnell einem Kanton zuweisen und unter Kindesschutzmassnahmen der kantonalen Behörden stellen.

28f) Administrative Inhaftierung von Minderjährigen im Migrationsbereich

Das Ausländer- und Integrationsgesetz legt fest, dass Minderjährige ab 15 Jahren bis zu 12 Monate in Administrativhaft genommen werden können.³⁷ Zwischen 2017 und 2018 wurden rund 36 Minderjährige zwischen 15 und 17 Jahren für einen Zeitraum von 2 bis 120 Tage inhaftiert.³⁸ Eine Inhaftierung Minderjähriger aufgrund ihres Aufenthaltsstatus ist mit der UN-KRK nicht vereinbar und läuft dem Prinzip des übergeordneten Kindesinteresses zuwider. Zwar legt Artikel 37 b UN-KRK fest, dass Kinder, die eine Straftat begangen haben, als letztes mögliches Mittel und für die kürzest mögliche Dauer inhaftiert werden können. Dies gilt jedoch für jugendstrafrechtliche Massnahmen und keinesfalls als ausländerrechtliche Massnahme.³⁹

Die ausländerrechtliche Inhaftierung von Eltern mit Kindern kann zur Folge haben, dass auch Kinder unter 15 Jahren inhaftiert oder aber von ihren Eltern getrennt und in einem Heim untergebracht werden.⁴⁰ Ein Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats zeigte auf, dass im Zeitraum von 2011 bis 2014 rund 200 Minderjährige in Administrativhaft genommen wurden. Davon war die Mehrheit unter 15 Jahre alt und vermutlich im Familienbund inhaftiert.⁴¹ Die Inhaftierung von Kindern unter 15 Jahren ist

mit der UN-KRK und der schweizerischen Gesetzgebung nicht vereinbar.⁴² Der Bundesrat hat das Staatssekretariat für Migration und die Kantone deshalb angewiesen, für den Vollzug der Wegweisungen von Familien alternative Möglichkeiten zu prüfen.⁴³ Verlässliche kantonale Statistiken zur Anwendung migrationsrechtlicher Inhaftierung von Minderjährigen fehlen jedoch nach wie vor.

Die Unterschiede hinsichtlich Rechtslage und Anordnungspraxis von Administrativhaft zwischen den Kantonen sind beträchtlich: Die meisten Kantone verzichten zwar auf die Inhaftierung von unter 15-Jährigen, aber nur die kantonale Gesetzgebung von Genf und Neuenburg untersagt die ausländerrechtliche Inhaftierung von Minderjährigen auch für über 15-Jährige.⁴⁴ Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter kritisiert, dass einzelne Kantone an dieser Praxis festhalten.⁴⁵ Ein allgemeines, nationales Inhaftierungsverbot aus migrationsrechtlichen Gründen auch für Minderjährige über 15 Jahren wurde kürzlich durch das nationale Parlament abgelehnt.⁴⁶ Im administrativen Freiheitsentzug sind Jugendliche zudem nach wie vor nicht in allen Kantonen getrennt von Erwachsenen untergebracht.⁴⁷

Empfehlungen:

- Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) und kantonale Gesetzgebungen anpassen und die administrative Inhaftierung Minderjähriger untersagen.
- Gewährleisten, dass Minderjährige in familienähnlichen, auf Minderjährige spezialisierte Strukturen oder für Familien geeignete offene Unterkünfte ohne Gefängnischarakter untergebracht werden und eine individuelle Betreuung erhalten. Einheit der Familie gewährleisten.
- Personen in der Nothilfe und Sans-Papiers eine schriftliche Bestätigung als Ersatz für die fehlende Aufenthaltsbewilligung ausstellen, damit sie bei Personenkontrollen durch Ordnungskräfte nicht als illegal Anwesende gebüsst oder inhaftiert werden.

29 Rechte von *Sans-Papiers* Kindern

In der Schweiz leben laut Schätzungen über 76'000 Personen ohne geregelten Aufenthaltsstatus (*Sans-Papiers*).⁴⁸ Über 9'000 davon sind Kinder.⁴⁹ Besorgniserregend ist auch das neuere Phänomen der unbegleiteten Minderjährigen *Sans-Papiers*, die keinen Asylantrag stellen. Sie befinden sich oft in einer sehr prekären Lage, da sie von den zuständigen Behörden nicht registriert werden und keinen Zugang zum Kinderschutzsystem erhalten.⁵⁰

Laut der Bundesverfassung⁵¹ und den Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK haben alle Kinder in der Schweiz ein Recht auf Schulbildung, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus.⁵² Schulen dürfen deshalb Daten von minderjährigen *Sans-Papiers* nicht an die Migrationsbehörden

weiterleiten. Vorstösse im Parlament, die diesen Schutz aushebeln wollten, sind nur knapp gescheitert.⁵³ *Sans-Papiers* Kinder bleiben in vielen Bereichen benachteiligt: Obwohl im Gesetz verankert,⁵⁴ haben Kinder und Jugendliche ohne regulären Aufenthaltsstatus nur sehr selten Zugang zu Angeboten der frühen Kindheit respektive zu einer Berufslehre.⁵⁵ Zudem sind viele *Sans-Papiers* aus Angst vor Behördenkontakt oder aus Kostengründen nicht krankenversichert. Die Auswirkungen der Massnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie haben die prekäre Situation vieler *Sans-Papiers* Familien verstärkt.⁵⁶ Nationale Lösungsansätze für die Regularisierung von Menschen ohne geregelten Aufenthaltsstatus sind dringlich.⁵⁷

Empfehlungen:

- Bestehende Lösungen für die Regularisierung von *Sans-Papiers* Kindern und ihre Familien schweizweit umsetzen (Vgl. Pilotprojekt «Operation Papyrus» im Kanton Genf).⁵⁸
- Effektiven Zugang zur medizinischen Grundversorgung für alle Kinder, unabhängig von ihrem Rechtsstatus garantieren und den Kinderschutz gewährleisten.
- *Sans-Papiers* Familien den Zugang zu obligatorischen Krankenversicherungsleistungen garantieren und sie über Angebote wie Prämienverbilligung aufklären.
- *Sans-Papiers* Familien den Zugang zu Rechtsansprüchen aus Sozialversicherungen gewährleisten (Familienzulagen, Alters- und Hinterlassenenvorsorge, Invalidenvorsorge, Erwerbsausfallentschädigung).
- Zugang zu Schul-, Berufs- und nachobligatorischen Bildung für Minderjährige ohne geregelten Aufenthaltsstatus mit spezifischen Unterstützungsmassnahmen gewährleisten, z. B.:
- Zugang zu Angeboten der frühen Förderung, Bildung und Betreuung durch gezielte Informationsangebote und finanzielle Unterstützung sicherstellen;
- Informationen zum Aufenthaltsstatus von Schüler*innen im Bildungsbereich strikt vertraulich behandeln und Fachpersonen im Schul- und Ausbildungssektor für die Grundrechte von *Sans-Papiers* sensibilisieren.
- Härtefallaufenthaltsbewilligungen für *Sans-Papiers* Kinder und Jugendliche, die eine berufliche Grundausbildung absolvieren möchten, mit weniger strikten Voraussetzungen erteilen. Ihre beruflichen Anschlusslösungen fördern, z.B. mit der Aufklärung der Arbeitgeber über den rechtmässigen Zugang zur Berufslehre.

30 Jugendstrafrechtspflege

30a) Strafmündigkeitsalter

Das Schweizer Recht legt das Alter für die Strafmündigkeit auf 10 Jahre (Art. 3 Abs. 1 Jugendstrafgesetz) fest.⁵⁹ Dies liegt deutlich unter der durch den UN-Kinderrechtsausschuss empfohlenen Altersgrenze von mindestens 14 Jahren. Die Statistik der Jugendstrafurteile zeigt, dass eine Altersgrenze von 14 Jahren näher an der Realität wäre: Ein Grossteil der jugendlichen Straftäter sind über 15 Jahre alt. Im Jahr 2019 wurden von 14'773 Verurteilungen, 12'319 Delikte von Jugendlichen über 15 Jahren und 2'454 Delikte von Jugendlichen unter 15 Jahren begangen.⁶⁰

Allerdings orientiert sich das Jugendstrafgesetz an den Grundsätzen des Schutzes und der Erziehung der Jugendlichen. Es handelt sich um ein duales System, das erzieherische und therapeutische Schutzmassnahmen sowie Strafen ver-

hängen kann. Die Massnahmen sind auf Schutz und Integration ausgelegt (z. B. die Anordnung einer persönlichen Betreuung) und sind denjenigen im Zivilrecht angeglichen. Auch die Strafen haben häufig pädagogischen Charakter.

Für das Jugendstrafsystem stehen zudem deutlich mehr Ressourcen zur Verfügung als für den zivilrechtlichen Kinderschutz. Deshalb ist eine Anhebung des Strafmündigkeitsalters nur dann zielführend, wenn der zivilrechtliche Kinderschutz deutlich gestärkt und mit mehr personellen Ressourcen ausgestattet wird. Weiter ist eine verbesserte Koordination zwischen den Kinderschutz- und Jugendstrafbehörden eine Bedingung.

Empfehlungen:

- Den zivilrechtlichen Kinderschutz stärken und die Erhöhung des Strafmündigkeitsalters prüfen.
- Die Koordination zwischen den Behörden des Jugendstrafrechts und des Zivilrechts sicherstellen.

30b) Zugang zu einer unentgeltlichen Rechtsvertretung

Die Jugendstrafprozessordnung garantiert beschuldigten Jugendlichen den Zugang zu einer Rechtsvertretung. Die Kosten der Rechtsvertretung müssen von dem/der beschuldigten Jugendlichen bzw. der gesetzlichen Vertretung getragen werden, sofern die Mittel vorhanden sind. Ist dies nicht der Fall, wird eine amtliche Verteidigung eingesetzt. Die Bedingungen für die

Einsetzung einer amtlichen Verteidigung sind jedoch sehr strikt und greifen nur dann, wenn der Familie die Mittel fehlen, um neben dem Lebensunterhalt für Gerichtskosten aufzukommen. In der Praxis werden Rechtsvertretungen in Jugendstrafprozessen zurückhaltend eingesetzt.

Empfehlung:

- Zugang zu einer unentgeltlichen Rechtsvertretung in jedem Fall gewährleisten und den Vorbehalt zu Art. 40 Abs. 2. lit. b Ziff. ii UN-KRK zurückziehen.

30c) Schulung von Fachpersonen

Berufsgruppen im Justizbereich sind nicht systematisch zu den Kinderrechten geschult. An einigen Universitäten gibt es spezifische Studiengänge oder Module (z.B. der interdisziplinäre Master zu Kinderrechten an der Universität Genf oder der Zertifikatslehrgang im Bereich Jugendstrafrecht an der Universität Freiburg). Fachhochschulen bieten Kurse im Bereich Kinderrechte an. Die Ausbildung ist jedoch nicht systematisch. Insbesondere in Bezug auf die Advokatur gibt es keine spezifischen Aus- und Fortbildungsangebote und nur wenige Anwälte*innen sind im Bereich der Kinderrechte spezialisiert. Zu erwähnen sind hierzu einzelne Initiativen: Kinderanwaltschaft Schweiz, die eine Zertifizierung von Kinderanwält*innen anbietet; die Kommission für Kinderrechte der Anwaltskammer Genf (barreau genevois), die Tagungen im Bereich Jugendstrafrecht organisiert; sowie Weiterbildungsmodule der Uni-

versitäten Freiburg und Luzern im Bereich Kindesanhörung und Rechtsvertretung. Vergleichbare Weiterbildungsangebote in der französischen Schweiz fehlen.

Der Bund hat den Handlungsbedarf erkannt und im Massnahmenpaket zur «Schliessung der Lücken im Bereich Kinderrechte» festgehalten, dass im Bereich der Jugendstrafrechtspflege Fachwissen zu Kinderrechten unabdingbar ist. Das Paket sieht allerdings nur die Durchführung einer Bestandsaufnahme vor, ohne konkrete Massnahmen zu definieren. Auch die dafür erforderlichen zusätzlichen personellen und finanziellen Ressourcen sind nicht gesichert. Erst in einem zweiten Schritt will der Bund die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für Schulungs- und Informationsangebote prüfen.

Empfehlungen:

- Entwicklung von geeigneten Massnahmen zur Schulung des Personals im Justizwesen, das mit Kindern arbeitet.
- Bereitstellung ausreichender personeller und finanzieller Ressourcen zur Umsetzung dieser Massnahmen.
- Sicherstellen, dass die Schulungs- und Weiterbildungsangebote sämtliche Berufsgruppen im Justizwesen erreichen, die mit Kindern arbeiten.
- Einführung eines Obligatoriums für Weiterbildungen in der Gesprächsführung mit Kindern und im Bereich der Entwicklungspsychologie für alle Fachpersonen, die in Jugendstrafverfahren involviert sind.

30d) Von Erwachsenen getrennte Unterbringung im Freiheitsentzug

Das Jugendstrafgesetz von 2003 legt fest, dass Jugendliche im Strafvollzug räumlich getrennt von Erwachsenen untergebracht werden müssen.⁶¹ Dies gilt auch für die Untersuchungshaft.⁶² Die zehnjährige Frist, welche den Kantonen für die Umsetzung der getrennten Unterbringung im Strafvollzug eingeräumt wurde, ist Ende 2016 abgelaufen.⁶³ Trotzdem ist die Trennung aktuell noch nicht in allen Institutionen gewährleistet.⁶⁴ Der Bund plant eine Bestandsaufnahme der Umsetzung in den Kantonen, um darüber zu ent-

scheiden, ob der Vorbehalt zu Art. 37c UN-KRK aufgehoben werden kann (vgl. Kapitel 4).⁶⁵

Auch bei der Polizeihaft ist die räumliche Trennung nicht überall gewährleistet: So wurden im Kanton Zürich zwischen 2013 und 2015 über 2000 Kinder und Jugendliche im provisorischen Polizeigefängnis für Erwachsene untergebracht.⁶⁶

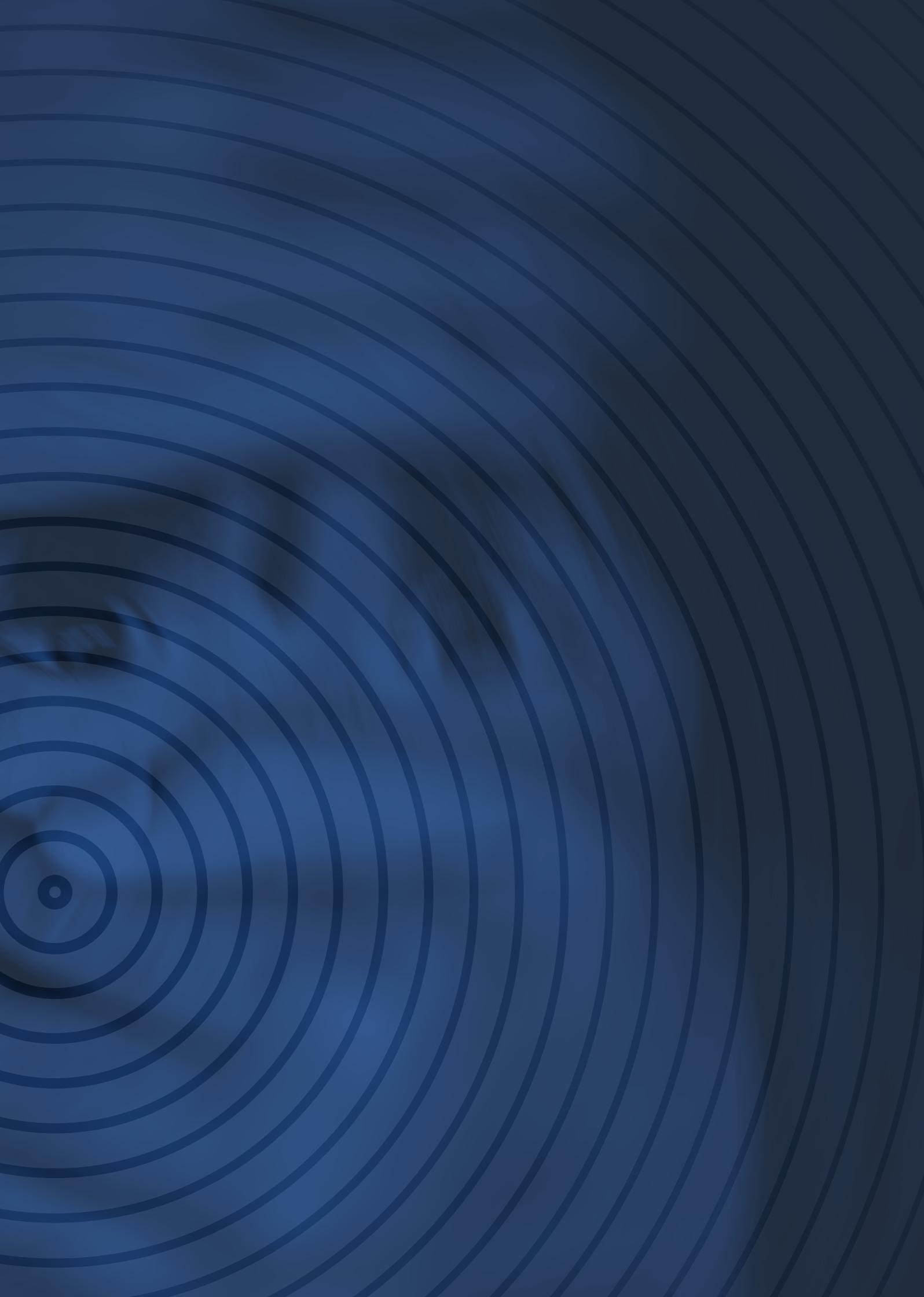
Empfehlung:

- Getrennte Unterbringung von Kindern und Erwachsenen im Freiheitsentzug ausnahmslos sicherstellen – dies gilt auch für die Polizei- und Untersuchungshaft, die Administrativhaft und die fürsorgerische Unterbringung.

Endnoten

- 1 Art. 7 Abs. 1 Asylverordnung 1 vom 11. August 1999 über Verfahrensfragen (Asylverordnung 1, AsylV 1), [SR 142.311](#).
- 2 Vgl. NZZ am Sonntag vom 15.09.2018, Minderjährige Asylsuchende müssen zur Altersbestimmung in die Rechtsmedizin, <https://nzzas.nzz.ch/schweiz/minderjaehrige-asylsuchende-im-zweifel-in-die-rechtsmedizin-ld.1420442?reduced=true> (01.02.2021).
- 3 Vgl. Depallens, S., Jäger, F. und Pellaud, N. (2017). Altersbestimmung junger Migranten – Stellungnahme der Schweizerischen Gesellschaft für Pädiatrie, in: *Paediatrica*, (28(2), S.3-4).
- 4 Allianz für die Rechte der Migrantenkinder (ADEM), Amnesty International Schweiz, SSI, Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH), Terres des hommes, UNICEF und UNHCR (2019). [Internationale Richtlinien zur Alterseinschätzung Ein Merkblatt für RechtsvertreterInnen, BeraterInnen und für Vertrauenspersonen von MNA](#).
- 5 Vgl. dazu: UNHCR (2017). [Neustrukturierung des Asylbereichs. UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren](#); Waelti, F., Haller, D., Genet, P. und Heller, P (2020). *Enfant ou adulte ? Réflexions transdisciplinaires sur les expertises d'âge*, in: *Revue Medical Suisse* (16 : 773-777).
- 6 SSI (2018). [Good Practice Katalog – Vielversprechende Ansätze der Betreuung und Unterbringung von unbegleiteten Minderjährigen in der Schweiz](#).
- 7 ADEM, Amnesty International Schweiz, SSI, SFH, Terres des hommes, UNICEF und UNHCR (2019). [Internationale Richtlinien zur Alterseinschätzung Ein Merkblatt für RechtsvertreterInnen, BeraterInnen und für Vertrauenspersonen von MNA](#).
- 8 Vgl. Schweizerische Gesellschaft für Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie (SGKJPP) (2016). *Psychische Traumata behandeln – vor allem bei minderjährigen Flüchtlingen* (Medienmitteilung vom 02.11.2016).
- 9 Interface (2018). [Psychische Gesundheit von traumatisierten Asylsuchenden: Situationsanalyse und Empfehlungen. Bericht zuhanden des Bundesamtes für Gesundheit \(BAG\)](#).
- 10 NKVF(2018). [Bericht an das Staatssekretariat für Migration \(SEM\) betreffend Überprüfung durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter in den Zentren des Bundes im Asylbereich 2017-2018](#).
- 11 SSI (2018), Mapping der MNA-Betreuungsstrukturen in den Kantonen, <https://www.ssi-schweiz.org/de/mapping-der-mna-betreuungsstrukturen-den-kantonen> (27.01.2021).
- 12 SODK (2016). [Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren \(SODK\) zu unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich](#).
- 13 Asefaw, F., Bombach, C. und Wöckel, L. (2018). «Wer versteht meine Innenwelt?» In der Schweiz lebende Minderjährige mit Fluchterfahrungen, in: *Swiss Archives of Neurology, Psychiatry and Psychotherapy* (169(06), S. 171-180).
- 14 SSI (2018). [Good-Practice-Katalog: Vielversprechende Ansätze der Betreuung und Unterbringung von MNA in der Schweiz](#), S. 6.
- 15 Frei, J. (2018). [Das vergessene Leiden der Geflüchteten](#), in: *Psychoscope* (4, S. 27-29).
- 16 Depallens, S., Plati, C. und Ambresin, A. (2016). [Eine wachsende Population? Die Unbegleitete minderjährige Asylsuchende in der Schweiz](#), in *Paediatrica* (27(II), S. 21-22).
- 17 Interface (2018). [Psychische Gesundheit von traumatisierten Asylsuchenden: Situationsanalyse und Empfehlungen. Bericht zuhanden des Bundesamtes für Gesundheit \(BAG\)](#).
- 18 SODK (2016). [Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren \(SODK\) zu unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich](#).
- 19 RTS Radio Télévision Suisse du 14.04.2019, Un centre d'hébergement pour requérants fait polémique à Genève, <https://www.rts.ch/info/regions/geneve/10365172-un-centre-d-hebergement-pour-requerants-fait-polemique-a-geneve.html> (02.02.2021); UNHCR (2017). [Neustrukturierung des Asylbereichs. UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren](#).
- 20 UNHCR und UNICEF (2016). [Save and Sound. Welche Massnahmen Staaten ergreifen können, um das Kindeswohl von unbegleiteten Kindern in Europa zu gewährleisten](#).
- 21 Mey, E. et al. (2019). [Evaluation des UMA-Pilotprojektes. Befunde zur kindes- und altersgerechten Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden in den Zentren des Bundes, Schlussbericht](#).
- 22 UNHCR Schweiz und Lichtenstein (2019). [Runder Tisch „Kinderrechte im Asylverfahren: Eine Bestandsaufnahme zum 30. Jahrestag der UN-Kinderrechtskonvention“. Bericht](#).
- 23 UNHCR (2017). [Neustrukturierung des Asylbereichs. UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren](#); UNHCR und UNICEF (2016). [Save and Sound. Welche Massnahmen Staaten ergreifen können, um das Kindeswohl von unbegleiteten Kindern in Europa zu gewährleisten](#).
- 24 SODK (2016). [Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren \(SODK\) zu unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich](#).

- 25 Mey, E. et al. (2019). [Evaluation des UMA-Pilotprojektes. Befunde zur Kindes- und altersgerechten Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden in den Zentren des Bundes, Schlussbericht.](#)
- 26 Art. 7, Abs. 2 AsylV 1, SR 142.311.
- 27 Beistandschaft gemäss Art. 306 Abs. 2 ZGB, SR 210, oder Vormundschaft gemäss Art. 327a-327c ZGB, SR 201; SODK (2016). [Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren \(SODK\) zu unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich.](#)
- 28 Vgl. SEM (2018). [Kommentar Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren \(Neustrukturierung des Asylbereichs\). Änderung der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen \(AsylV 1\), der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen \(AsylV 2\), der Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten \(AsylV 3\) und der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen \(VVWAL\).](#)
- 29 Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände SAJV (2014). [MNA-Charta zu den Anliegen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden \(MNA\) in der Schweiz, erarbeitet von MNA des SAJV-Projekts Speak out! 2014.](#)
- 30 SSI (2017). [Handbuch zur Betreuung unbegleiteter Minderjähriger in der Schweiz.](#)
- 31 Vgl. SEM (2018). [Kommentar Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren \(Neustrukturierung des Asylbereichs\). Änderung der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen \(AsylV 1\), der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen \(AsylV 2\), der Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten \(AsylV 3\) und der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen \(VVWAL\).](#)
- 32 Vgl. Art. 7 Abs. 3 AsylV 1, SR 142.311.
- 33 Vgl. AsylV 1, SR 142.311.
- 34 UNHCR und UNICEF (2016). [Save and Sound. Welche Massnahmen Staaten ergreifen können, um das Kindeswohl von unbegleiteten Kindern in Europa zu gewährleisten.](#)
- 35 UNHCR Schweiz und Lichtenstein (2019). [Runder Tisch „Kinderrechte im Asylverfahren: Eine Bestandsaufnahme zum 30. Jahrestag der UN-Kinderrechtskonvention“. Bericht.](#)
- 36 Vgl. UNHCR und UNICEF (2016). [Save and Sound. Welche Massnahmen Staaten ergreifen können, um das Kindeswohl von unbegleiteten Kindern in Europa zu gewährleisten.](#); SSI (2017). [Handbuch zur Betreuung unbegleiteter Minderjähriger in der Schweiz.](#)
- 37 Art. 79 Abs. 2 AIG, SR 142.20, und Art. 80 Abs. 4 AIG, SR 142.20.
- 38 NKVF (2019). [Zusammenfassung des Berichts der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter \(NKVF\) betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring von April 2018 bis März 2019.](#)
- 39 UN-Wanderarbeiterausschuss und UN-KRA (2017). [Joint general comment No. 4 \(2017\) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 \(2017\) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return.](#)
- 40 Vgl. BGE Urteil [2C_1052/2016](#) und [2C_1053/2016](#) vom 26.04.2017.
- 41 Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) (2018). [Administrativhaft im Asylbereich. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats vom 26. Juni 2018.](#)
- 42 Terre des hommes (2018). [Bestandsaufnahme zur Administrativhaft von minderjährigen MigrantInnen in der Schweiz](#), S.29 und 79-80.
- 43 Bundesrat (2018). Bundesrat nimmt Stellung zu den Empfehlungen der GPK-N zur Administrativhaft im Asylbereich (Medienmitteilung vom 02.10.2018), <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-72387.html> (02.02.2021).
- 44 Terre des hommes (2018). [Bestandsaufnahme zur Administrativhaft von minderjährigen MigrantInnen in der Schweiz](#), S.29 und 79-80.
- 45 NKVF (2020). [Tätigkeitsbericht Nationale Kommission zur Verhütung von Folter \(NKVF\) 2019.](#)
- 46 Ständesinitiative Kanton Genf [18.321](#). Stopp der Administrativhaft für Kinder!
- 47 NKVF (2020). [Tätigkeitsbericht Nationale Kommission zur Verhütung von Folter \(NKVF\) 2019; NKVF \(2016\). Bericht an den Regierungsrat des Kantons Zürich betreffend den Nachfolgebefuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter vom 14. April 2016 in der Abteilung für ausländerrechtliche Administrativhaft im Flughafengefängnis Zürich; Siehe dazu auch Kapitel 30d; Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates \(GPK-N\) \(2018\). Administrativhaft im Asylbereich. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats vom 26. Juni 2018, S. 13 ff.](#)
- 48 Morlok, M., Meier, H., Oswald, A., Efonyi-Mäder, D., Ruedin, D., Bader, D. und Philippe Wanner, P (2015). [Sans-Papiers in der Schweiz 2015. Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariats für Migration \(SEM\).](#)
- 49 Bundesrat (2020). [Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 12. April 2018 \(18.3381\).](#)
- 50 Vgl. Motion im Grossen Rat des Kantons Genf [M2487](#). Pour une prise en charge immédiate des mineurs non accompagnés ne relevant pas de l'asile, dans le respect de la Convention des droits de l'enfant.
- 51 Art. 19 BV, SR [101](#), und Art. 62 BV, SR [101](#).
- 52 EDK (1991). [Empfehlungen zur Schulung der fremdsprachigen Kinder vom 24. Oktober 1991.](#)
- 53 Motion der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats [18.3005](#). Für eine kohärente Gesetzgebung zu Sans-Papiers; Motion der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei [18.3421](#). Für eine kohärente Praxis bei illegalen Einwanderern (Sans-Papiers).
- 54 Art. 30a Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE), SR [142.201](#).
- 55 Vgl. EKM (2020). Zugang zur Berufslehre, <https://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/zuwanderung---aufenthalt/sanspapiers/berufslehre.html> (02.02.2021).
- 56 Le temps vom 03.05.2020, A Genève, des heures d'attente pour un sac de nourriture, <https://www.letemps.ch/suisse/geneve-heures-dattente-un-sac-nourriture> (02.02.2021); NZZ vom 08.05.2020, Coronavirus wird zur Armutsfalle, <https://www.nzz.ch/schweiz/coronavirus-die-pandemie-fuehrt-in-genf-zu-armut-ld.1555290?reduced=true> (02.02.2021).
- 57 Postulat der staatspolitischen Kommission des Nationalrats [18.3381](#). Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers.
- 58 Vgl. Kanton Genf (o. J.). Opération Papyrus, <https://www.ge.ch/dossier/operation-papyrus> (02.02.2021)
- 59 Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Jugendstrafrecht (JStG), SR [311.1](#).
- 60 UN-KRA (2019). [General comment No. 24 on children's rights in the child justice system, CRC/C/GC/24, § 23.](#)
- 61 Art. 15 Abs. 1 JStG, SR [311.1](#), und Art. 27 Abs. 2 JStG, SR [311.1](#).
- 62 Art. 28 Abs. 1 JStPO, SR [312.1](#).
- 63 Art. 48 JStG, SR [311.1](#).
- 64 Vgl. Kanton Waadt (o. J.). L'établissement de détention pour mineurs et jeunes adultes (EDM) en bref, <https://www.vd.ch/themes/securite/penitentiaire/etablisements-penitentiaires/edm-aux-lechaires/ledm-en-bref/> (02.02.2021).
- 65 Bundesrat (2018). [Massnahmen zum Schliessen von Lücken bei der Umsetzung der Kinderrechtskonvention.](#)
- 66 Vgl. Tages-Anzeiger vom 23.02.2017, Die Elfjährigen im Erwachsenen-Gefängnis, <https://www.tagesanzeiger.ch/zuernich/region/elfjaehrige-im-erwachsenengefaengnis/story/11651311> (02.02.2021).



Fakultativ- protokolle

31 Fakultativprotokoll betreffend den Verkauf von Kindern, Kinderprostitution und Kinderpornografie

31a) Umfassende Strategie zur Umsetzung des Fakultativprotokolls¹

Eines von vier Opfern von Menschenhandel ist minderjährig.² Trotzdem wird nur ein Bruchteil der minderjährigen Opfer identifiziert und registriert. Dies hängt einerseits damit zusammen, dass viele Kinder sich ihrer Opfer- und Ausbeutungssituation nicht bewusst sind. Besonders in einem familiären Kontext ist es für sie schwierig Aussagen zu machen und Hilfe in Anspruch zu nehmen. Andererseits sind die gängigen Identifikationsmassnahmen, auch die des «Nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel 2017–2020»³, zu wenig kindeszentriert. Es handelt sich meist um polizeiliche Indikatoren-Listen, welche auf weibliche Opfer im Erotikgewerbe abzielen und minderjährige und insbesondere männliche Opfer zu wenig ermitteln. Betroffene müssen innerhalb des Asylsystems besser identifiziert werden, denn häufig werden Opfer von Kinderhandel dazu angehalten, sich als Erwachsene auszugeben. Bei «Familienmitgliedern» des Kindes handelt es sich nicht immer um tatsächliche Verwandte; z.T. sind Familienmitglieder selbst am Handel beteiligt.

In der Schweiz fehlt darüber hinaus eine bereichsübergreifende Koordination zum Schutz vor Kinderpornografie, Kinderprostitution und Kinderhandel. Bund und Kantone stellen die Koordinationsfunktion nur punktuell sicher. Dort wo Koordinationsgremien existieren (wie z.B. beim Bundesamt für Polizei) sind diese durch Umstrukturierungen und limitierte Ressourcen in ihrer Arbeit eingeschränkt.

Weiterhin gib es in der Schweiz keine systematische Datenerhebung zu Kinderprostitution, Kinderpornografie und Kinderhandel. Damit fehlt die Wissensgrundlage, um mit gezielten Massnahmen diese Verbrechen zu bekämpfen.

Empfehlungen:

- Umfassende Strategie zur Umsetzung des Fakultativprotokolls betreffend den Verkauf von Kindern, Kinderprostitution und -pornografie erarbeiten, die Koordination und die entsprechenden Gremien stärken.
- Relevante Akteur*innen wie Grenzschutzpersonal, Beistände, Migrationsbehörden, Sozialarbeitende, Rechtsberater*innen und das Personal in Asylzentren für die Ausprägungen des Phänomens Kinderhandel sensibilisieren und über das Vorgehen bei Verdacht und Meldemöglichkeiten informieren, damit Opfer von Kinderhandel identifiziert werden.
- Klare Prozesse für das Vorgehen bei Verdacht auf Kinderhandel etablieren und spezialisierte Kinderschutzeinrichtungen aufbauen, die Betroffene sofort und umfassend unterstützen.
- In der Digitalisierungsstrategie des Bundes⁴ den Schutz von Kindern in der digitalen Welt verstärkt berücksichtigen, u.a. durch die Förderung hochwertiger Online-Inhalte, die verstärkte Sensibilisierung und Befähigung, die Schaffung eines sicheren Online-Umfelds für Kinder und die Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern im Rahmen der europäischen Strategie «Besseres Internet für Kinder».⁵

31b) Strafrechtliche Sanktionierung von Kinderhandel sowie sexueller Ausbeutung durch Informations- und Kommunikationstechnologien

Der Schutz vor sexueller Ausbeutung durch Informations- und Kommunikationstechnologien ist in der Schweiz lückenhaft. Eine nationale Strategie fehlt. So gibt es in der Schweiz weiterhin keinen spezifischen Straftatbestand für das sogenannte «Grooming», eine Kontaktaufnahme mit Kindern mit dem Ziel, sexuelle Handlungen vorzunehmen. Auch die sexuelle Belästigung von Kindern in Chats bleibt strafflos.⁶

Der Bund tritt immer mehr Kompetenzen an die Kantone ab: Das Bundesamt für Polizei (Fedpol) hat bekannt gegeben, die verdeckte Fahndung im Bereich der Kinderpornografie im Internet ab Januar 2021 an die Kantone abzugeben. Die hierfür notwendigen Ressourcen sind jedoch in den meisten Kantonen nicht vorhanden.

Empfehlungen:

- Schutz aller Kinder vor sexueller Ausbeutung durch Informations- und Kommunikationstechnologien gewährleisten und die rechtlichen, technischen, finanziellen und organisatorischen Voraussetzungen hierfür sicherstellen.
- Spezialisierte Meldestellen einrichten oder unterstützen, damit illegale Inhalte leichter gemeldet werden können.
- Spezialisierte Strafverfolgungsbehörden einrichten, die eine schnelle und systematische Identifizierung kinderpornografischer Materials in Online-Kanälen sicherstellen und eine rasche Entfernung bewerkstelligen können.
- Sexuelle Belästigung von und sexuelle Handlungen mit Kindern im Onlinebereich als Offizialdelikt anerkennen und explizit unter Strafe stellen.

32 Fakultativprotokoll betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten⁷

Im Schweizer Asylprozess fehlen Mechanismen, die bei Gesuchen von Minderjährigen kinderspezifische Fluchtgründe, wie die Zwangsrekrutierung durch bewaffnete Gruppen, erheben. Fachorganisationen beanstanden, dass die vom SEM durchgeführten Befragungen der Minderjährigen im Asylprozess nicht kindgerecht gestaltet und die Beauftragten nicht spezifisch zum Thema Kindersoldat*innen geschult sind.⁸ Damit wird der Schutz dieser vulnerablen Personen unter der Flüchtlingskonvention nicht systematisch sichergestellt.

Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist in dieser Thematik widersprüchlich. Im Falle eines syrischen minderjährigen Asylsu-

chenden entschied es, dass die Zwangsrekrutierung dieses Kindes als Asylgrund zulässig ist.⁹ In einem ähnlichen Fall, in welchem ein Junge seine Zwangsrekrutierung durch die Taliban geltend machte, wies es diesen Umstand als Asylgrund zurück. Auch bei einem zwangsrekrutierten 13-jährigen sri-lankischen Antragsteller tamilischer Herkunft sah das Gericht keine besondere Schutzwürdigkeit. Es anerkannte sein Trauma erst, als es um seine Wegweisung aus der Schweiz ging und stufte diese als unzumutbar ein.¹⁰ Dies zeigt die Dringlichkeit, Behörden und Justiz in dieser Thematik verstärkt zu sensibilisieren.

Empfehlungen:

- Kindgerechte Anhörungsverfahren durchführen und kinderspezifische Fluchtgründe wie die Zwangsrekrutierung von Kindersoldat*innen für die Gewährung von politischem Asyl prüfen.
- Personal der Behörden, der Justiz sowie Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe für die Thematik der Zwangsrekrutierung sensibilisieren und zur Identifikation und Unterstützung von zwangsrekrutierten Minderjährigen schulen.
- Zugang zu Leistungen des Kinderschutzes, zu medizinischer und psychologischer Versorgung sowie zur schulischen und beruflichen Bildung für Kindersoldat*innen oder Minderjährige, die vor einer Rekrutierung geflohen sind, gewährleisten.

Endnoten

- 1 Fakultativprotokoll vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie, SR [0.107.2](#).
- 2 International Labour Organization und Walk Free Foundation (2017). [Global estimates of modern slavery: Forced labour and forced marriage](#).
- 3 Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) (2016). [Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel 2017–2020](#).
- 4 Schweizerische Eidgenossenschaft (2020): [Strategie Digitale Schweiz](#).
- 5 Europäische Kommission (2012). [Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Europäische Strategie für ein besseres Internet](#), COM(2012) 196 final.
- 6 Fontanive, K. und Simmler, M. (2016). Gefahr im Netz: Die unzeitgemässe Erfassung des Cybergroomings und des Cyberharassments im schweizerischen Sexualstrafrecht – Zur Notwendigkeit der Modernisierung von Art. 198 StGB, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht (135, S.485-515).
- 7 Fakultativprotokoll vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten, SR [0.107.1](#)
- 8 Beobachtungen aus der Praxis der SFH.
- 9 BVGE Urteil [D-7538/2015](#) vom 08.01.2016.
- 10 BVGE Urteil [D-5667/2018](#) vom 08.01.2020.

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ADEM	Allianz für die Rechte der Migrantenkinder
APD	Aide publique au développement
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts; bis 1987: Sammlung der eidgenössischen Gesetze; bis 1948: Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen (Eidgenössische Gesetzes-sammlung)
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BASS	Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien
BBI	Bundesblatt
BFS	Bundesamt für Statistik
BFSI	Babyfreundliche Spital Initiative
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BNE	Bildung für Nachhaltige Entwicklung
bspw.	beispielsweise
BVGE	Bundesverwaltungsgerichtsentscheid
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CAT	UN-Ausschuss gegen Folter
CEDAW	UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau
CMW	UN-Wanderarbeiterausschuss
d. h.	das heisst
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
Eidg.	Eidgenössisch
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKFF	Eidgenössischen Kommission für Familienfragen
EKKJ	Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen
EKM	Eidgenössische Migrationskommission
etc.	et cetera
FBBE	Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung
fedpol	Bundesamt für Polizei
ff.	folgende (Seiten)
FGM/C	Weibliche Genitalverstümmelung
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GRETA	Expertengruppe des Europarates gegen Menschenhandel
i.d.R.	in der Regel
insb.	insbesondere
IGM	Intersex Genital Mutilation
IV	Invalidenversicherung
i.V.m.	in Verbindung mit
KOKES	Konferenz für Kindes und Erwachsenenschutz
KOVI	Verein Konzernverantwortungsinitiative
KSM	Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel
LGBT	Lesbian, Gay, Bisexual and Trans*
lit.	Buchstabe
LOIPR	List of Issues Prior to Reporting
MNA	Mineurs non accompagnés (unbegleitete Minderjährige)
NAP	Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschen-rechte
NEK	Ethikkommission im Bereich der Humanmedizin

NKFV	Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
Nr.	Nummer
OHCHR	Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte
o. J.	ohne Jahr
resp.	respektive
Rz.	Randzeile
S.	Seite
SAJV	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände
SDGs	Sustainable Development Goals
SEM	Staatssekretariat für Migration
SFH	Schweizerische Flüchtlingshilfe
SGKJPP	Schweizerische Gesellschaft für Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie
SKBF	Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung
SKMR	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SSI	Internationaler Sozialdienst Schweiz
Swiss TPH	Schweizerisches Tropen- und Public Health-Institut
SWR	Schweizerischer Wirtschaftsrat
TK	Tripartite Konferenz
UN	Vereinte Nationen
UNHCR	Hochkommissariat für Flüchtlinge der Vereinten Nationen
UNICEF	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
UN-KRA	UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtsausschuss)
vgl.	Vergleiche
WHO	Weltgesundheitsorganisation der Vereinten Nationen
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil

Rechtstexte

Internationales Recht

Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention, UN-KRK), SR 0.107.

Fakultativprotokoll vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten, SR 0.107.1

Fakultativprotokoll vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie, SR 0.107.2

Fakultativprotokoll vom 19. Dezember 2011 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend ein Mitteilungsverfahren, SR 0.107.3

Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK), SR 0.101

Übereinkommen vom 29. Mai 1993 über den Schutz von Kinder und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Internationalen Adoption (HAÜ 93), SR 0.211.221.311

Nationales Recht

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101

Bundesgesetz vom 20. Juni 2014 über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BüG), SR 141.0

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG), SR142.20

Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG), SR 171.10

Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, ZGB, SR 210

Schweizerischen Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB), SR 311.0

Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Jugendstrafrecht (Jugendstrafgesetz, JStG), SR 311.1

Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (Zivilprozessordnung, ZPO), SR 272

Bundesgesetz vom 18. Dezember 1987 über das Internationale Privatrecht (IPRG), SR 291

Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung, StPO), SR 312.0

Schweizerische Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009 (Jugendstrafprozessordnung, JStPO), SR 312.1

Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1927 (MStG), SR 321.0

Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, BBG), SR 412.10

Bundesgesetz vom 30. September 2011 über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendförderungsgesetz, KJFG), SR 446.1

Bundesgesetz vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO²-Emissionen (CO²-Gesetz), SR 641.71

Bundesgesetz vom 18. Dezember 1998 über die medizinisch unterstützte Fortpflanzung (Fortpflanzungsmedizin-gesetz, FMedG), SR 810.11

Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG), SR 832.10

Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (KBFHG), SR 861

Verordnung vom 17. Juni 2016 über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsverordnung, BüV), SR 141.01

Asylverordnung 1 vom 11. August 1999 über Verfahrensfragen (Asylverordnung 1, AsylV 1), SR 142.311

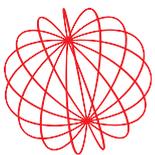
Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung, PAVO), SR 211.222.338

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

Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE), 142.201

Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV), SR 814.318.142.1

Verordnung vom 9. Dezember 1985 über Geburtsgebrechen (GgV), SR 831.232.21



Netzwerk Kinderrechte Schweiz

c/o polsan AG
Effingerstrasse 2
3011 Bern
031 508 36 14
info@netzwerk-kinderrechte.ch