

Studie

Vom Kinderschutz zum Kinderrechtsstaat

Stärken, schützen, fördern durch eine umfassende Umsetzung
der UN-Kinderrechtskonvention

Die vorliegende Fassung ist eine
gekürzte Ausgabe der Studie
«Vulnerable Children in Switzerland –
Saveguarding the Rights of Every Child»
von Daja Wenke.

Impressum

Daja Wenke

From a child protection to a child rights based state:
Strengthening, protecting and encouraging by
comprehensive implementation of the UN Convention
on the Rights of the Child.

Die Studie wurde in akademischer Freiheit erarbeitet.

Die Überlegungen und Schlussfolgerungen müssen nicht
zwingend mit den UNICEF Positionen übereinstimmen.

hrsg. von:

Schweizerisches Komitee für UNICEF

Baumackerstrasse 24

CH-8050 Zürich

Zürich, 2010

Editorial

Kinder sind verletzlich, unabhängig davon in welcher Gesellschaft sie leben. Ihre Seelen sind verwundbar und ihr Aufwachsen ist begleitet von Risiken und Gefährdungen, welche die Komplexität unserer Welt widerspiegeln. Die gesellschaftlichen Antworten darauf variieren je nach Ausgangspunkt: Sozioökonomien, Gesundheitsexperten oder Kinderschutzverantwortliche haben ihre je eigene Sichtweise, entsprechend unterscheiden sich ihre Überlegungen und Massnahmen, Verletzlichkeit zu begegnen.

Verletzlichkeit ist dynamisch und kann sich je nach Zeit und Ort wandeln. Und das psychische Ausmass der tatsächlichen Erfahrung wiederum wird abhängen von der Fähigkeit und Fertigkeit, sie zu bewältigen. Die langjährigen Erfahrungen von UNICEF aus Krisen- und Katastrophengebieten zeigen, dass nicht alle Gegebenheiten mit vergleichbaren Risiko- und Stresssituationen nachteilige Folgen auf Kinder haben müssen. Denn Kinder verfügen über eine gewisse, ganz persönliche Bewältigungskraft, um auf solche Begebenheiten reagieren zu können. Ihre Reaktionen fallen daher häufig sehr unterschiedlich aus. Was für ein Kind unerträglich und nicht bewältigbar ist, kann für ein anderes zwar zu Irritationen führen, aber nicht sein Dasein erschüttern. Das Erkennen und Stärken der Bewältigungskraft bzw. der Resilienzfaktoren ist daher eine Schlüsselstrategie zur Begrenzung der Auswirkungen von Notlagen auf Kinder.

Wie immer auch die Vulnerabilität oder die Verletzlichkeit des Kindes beschrieben wird, immer besteht bei genauer Betrachtung ein direkter Zusammenhang zu den Rechten des Kindes. Will man also den Schutz der Kinder, die Prävention von Vulnerabilität und die Entwicklungsförderung

wirksam und nachhaltig gestalten, kommt man nicht umhin, auf ein umfassendes Kinderrechtssystem hinzuarbeiten. Ein nationales Kinderrechtssystem kann wesentlich dazu beitragen, dass Kinder zusätzliche Bewältigungskraft aufbauen. Denn Kinder sind nicht dazu verdammt, einzig zu reagieren, sie können agieren, sind Akteure der Gesellschaft – auch Akteure des Wandels. Diese Kraft zu vernachlässigen, würde bedeuten, Kinder nicht als eigenständige Wesen zu akzeptieren. Die Kinderrechtskonvention aber macht deutlich: Kinder gehören in erster Linie sich selbst. Wir Erwachsene sind verpflichtet, dafür zu sorgen, dass sie überleben, gesund aufwachsen, lernen und in die Gesellschaft hineinwachsen mit dem Ziel des verantwortlichen Handelns gegenüber Individuen, der Gesellschaft und der Umwelt. Dass nicht alle Risiko- und Stressfaktoren auf diesem Weg ausgeschaltet werden können, ist selbstredend. Dass jedoch die Optionen zu ihrer Handhabung bei Kindern im Verlaufe ihrer Kindheit gestärkt und einbezogen werden müssen, ist Voraussetzung. Der gesellschaftliche Handlungsrahmen dazu ist die Konvention über die Rechte des Kindes.

Die Schweiz hat 1997 die Kinderrechtskonvention ratifiziert. Die darin stipulierten Rechte gelten für alle in der Schweiz lebenden Kinder unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus, ihrer Nationalität, ihrer gesellschaftlichen Zugehörigkeit oder ihrer Religion. Sämtliche Kinderrechte sind für alle Kinder einzuführen, und zwar so, dass sie sich ganz konkret auf ihren Alltag und ihre Lebenswelt auswirken. Was das heissen könnte, zeigt die vorliegende Studie auf. Sie soll daher die Diskussion über die Bedeutung eines umfassenden Kinderrechtssystems in der Schweiz bereichern.



Elsbeth Müller
Geschäftsleiterin, UNICEF Schweiz

Inhaltsverzeichnis

I. Vom Begriff zum Konzept der Vulnerabilität	4
1. Vulnerabilität hat viele Gesichter	4
1.1 Ein Schlüsselbegriff für Prävention.....	5
1.2 Entwicklungspsychologische Aspekte.....	6
1.3 Eine fachübergreifende, kinderrechtsbezogene Definition.....	6
2. Kinderschutz als strategische Gesamtaufgabe	7
2.1 Systemischer Kinderschutz	7
2.2 Kinderschutz und Kinderrechte	7
2.3 Das Fundament für ein Kinderrechtssystem	8
II. Vulnerable Kinder in der Schweiz	9
1. Die Vulnerabilität sozial, wirtschaftlich oder herkunftsbedingt ausgegrenzter Kinder	9
1.1 Von Armut betroffene Kinder	9
1.2 Kinder mit Behinderungen	9
1.3 Kinder ethnischer Minderheiten.....	10
1.4 Kinder und Jugendliche, die auf der Strasse leben	10
2. Die Vulnerabilität eingewanderter Kinder	11
2.1 Kinderflüchtlinge, Asylsuchende und unbegleitete Kinder.....	11
2.2 Sans-Papiers.....	11
2.3 Internationale Adoptionen.....	12
2.4 Kinder ohne Geburtenregistrierung.....	13
3. Vulnerabilität im Zusammenhang mit Gewalt, Ausbeutung und Missbrauch	13
3.1 Ausbeutung der Arbeitskraft	13
3.2 Sexuelle Ausbeutung und sexueller Missbrauch	14
3.3 Kinderhandel.....	14
4. Vulnerabilität im Zusammenhang mit sozialen Normen und Praktiken	15
4.1 Körperstrafen	15
4.2 Mädchenbeschneidung bzw. FGM/C.....	15
4.3 Zwangsheirat und Ehrenmord	15
III. Kinder in der Gesetzgebung und Bundespolitik	16
1. Die Kinderrechtskonvention	16
2. Der nationale gesetzliche Rahmen	16
2.1 Die Bundesverfassung.....	17
2.2 Das Schweizerische Zivilgesetzbuch	17
2.3 Das Schweizerische Strafgesetzbuch	17
2.4 Das Opferhilfegesetz.....	18
2.5 Das Jugendförderungsgesetz.....	18
2.6 Das Asylgesetz	19
3. Die drei Säulen der Kinder- und Jugendpolitik	19
3.1 Prävention	19
3.2 Empowerment.....	20
3.3 Partizipation	20

4. Eidgenössische und kantonale Rahmenbedingungen der Kinder- und Jugendpolitik	20	V. Folgerungen und Empfehlungen.....	37
4.1 Integrationspolitik.....	20	1. Strukturelle, systemische und punktuelle Massnahmen.....	38
4.2 Bildungspolitik	22	1.1 Jugendförderung und Kinderschutz verbinden	38
4.3 Mit Kinder- und Jugendthemen befasste Institutionen des Bundes.....	23	1.2 Zusammenarbeit und Koordination institutionalisieren	38
4.4 Kantonsübergreifende Zusammenarbeit.....	24	1.3 Eine leitende Institution für Kinder- und Jugendpolitik schaffen.....	38
IV. Bausteine eines Kinderrechtssystems	26	1.4 Die Kantone in die Verantwortung nehmen.....	38
1. Die Bedeutung der allgemeinen Prinzipien der Kinderrechtskonvention für die Schweiz.....	26	1.5 Die Umsetzung der Kinderrechtskonvention standardisieren	39
1.1 Artikel 2: Das Recht auf Nichtdiskriminierung	26	1.6 Den Kinderschutz standardisieren	39
1.2 Artikel 3: Das Kindeswohl als vorrangiges Kriterium ...	27	1.7 Gesetze revidieren	39
1.3 Artikel 12: Das Recht des Kindes, seine Meinung frei zu äussern.....	28	1.8 Eine Kommunikationsstrategie und ein Wissensmanagement erarbeiten	40
A. Soziale und politische Partizipation von Kindern	28	1.9 Bottom-up- mit Top-down-Prozessen kombinieren	40
B. Das Anhörungsrecht in Rechts- und Verwaltungsverfahren	28	1.10 Konzeptionelle Klarheit über die Begriffe «Kinder» und «Jugendliche» schaffen	40
2. Die Bedeutung der allgemeinen Massnahmen zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention in der Schweiz.....	30	1.11 Niederschwellige Meldemechanismen und eine gesetzliche Meldepflicht einführen	40
2.1 Erste Massnahme: Gesetzesrevision	30	1.12 Monitoring und Evaluation stärken	41
2.2 Zweite Massnahme: Entwicklung einer nationalen Kinderrechtsstrategie.....	30	1.13 Die Kinderrechte in die Lehrpläne aufnehmen.....	41
2.3 Dritte Massnahme: Koordinierte Umsetzung der Kinderrechte	32	1.14 Daten und Forschung zentralisieren	41
2.4 Vierte Massnahme: Monitoring.....	32	VI. Über diese Studie	42
2.5 Fünfte Massnahme: Eine unabhängige Menschenrechtsinstitution	32	VII. Abkürzungsverzeichnis	43
2.6 Sechste Massnahme: Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft.....	34	VIII. Literaturverzeichnis	44
2.7 Siebte Massnahme: Datenerhebung, Datenanalyse und die Entwicklung von Indikatoren	34		
2.8 Achte Massnahme: Kinder in Budgets sichtbar machen	35		
2.9 Neunte Massnahme: Empowerment durch Information	35		
2.10 Zehnte Massnahme: Schulung und Aufbau von Fähigkeiten.....	36		

I. Vom Begriff zum Konzept der Vulnerabilität

Wie auch immer die Vulnerabilität von Kindern umschrieben wird, immer besteht bei genauer Betrachtung ein direkter Zusammenhang mit den Kinderrechten. Sollen Prävention, Schutz und Entwicklungsförderung in der Schweiz effizient und nachhaltig sein, muss gezielt auf ein Kinderrechtssystem hingearbeitet werden. Dieses Kapitel klärt den Begriff der Vulnerabilität und seine Verknüpfung mit den Kinderrechten.

1. Vulnerabilität hat viele Gesichter

Vulnerabilität ist ein komplexer Begriff, der von verschiedenen wissenschaftlichen Fachrichtungen unterschiedlich gebraucht wird. Wörtlich genommen bedeutet er Verwundbarkeit oder Verletzlichkeit. Wer von Vulnerabilität spricht, meint in der Regel eine potenzielle Gefährdung, hervorgerufen durch einen bestimmten Sachverhalt oder Lebensumstand. So ist beispielsweise ein sexuell ausgebeutetes Strassenkind sehr vulnerabel für Aids. Ein Kind, das bei alkoholkranken Eltern aufwächst, wird vulnerabel für Gewalt und schulisches Versagen. Ein Kind, das nicht lesen und schreiben lernt, wird vulnerabel für Armut. So weit das bisherige, eindimensionale Verständnis von Vulnerabilität, die es nun breiter zu fassen gilt.

Sowohl die Sozioökonomie als auch die Entwicklungspsychologie, das Gesundheitswesen, das Asyl- und Flüchtlingswesen, der Kinderschutz und Kinderrechtsfachleute arbeiten mit dem Begriff der Vulnerabilität.

Die SozioökonomInnen fragen primär danach, wie das Armutsrisiko erfolgreich gesteuert werden kann, das heisst, wie sich Armut direkt oder auf einer übergeordneten Ebene bekämpfen lässt. Untersucht wird in der Regel der einzelne Haushalt, wobei die Situation der Kinder zunehmend Beachtung findet. Dabei untersucht die Armutsforschung heute über die rein wirtschaftlichen Fragen hinaus auch weitere Aspekte wie Bildung und Gesundheit: Niedriges Einkommen, mangelhafte Bildung und Gesundheitsprobleme sind verschiedene Symptome von Armut. Auch das Thema soziale Sicherung gehört in diese Diskussion, denn auch wenn es keine einheitliche Definition gibt, sind Dienste wie Sozialversicherung, Sozialtransfers und Sozialfürsorge Massnahmen, welche die Vulnerabilität von armutsbetroffenen Personen, Haushalten und Gemeinschaften verringern. Sozialhilfe hat die Aufgabe, die Existenz zu sichern und Armut zu verhindern. In der Schweiz liegt ihre Ausgestaltung in der Kompetenz der Kantone und es gibt dafür kein Bundesrahmengesetz wie zum Beispiel bei der

Arbeitslosenversicherung. Geregelt wird die Sozialhilfe von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), deren Richtlinien die meisten Kantone in ihren Gesetzen, Verordnungen oder in ihrer Rechtsprechung verankern. Die SKOS hat unter anderem besondere Empfehlungen zur Berufsausbildung und beruflichen Eingliederung erarbeitet, die den besonderen Lebensbedingungen und den Ausbildungsbedürfnissen von Jugendlichen Rechnung tragen.

Die aktuellen Vulnerabilitätskonzepte von Sozioökonomie und Sozialschutz sehen die Vulnerabilität primär im sozioökonomischen Kausalzusammenhang und zielen darauf ab, Vulnerabilität frühzeitig zu erkennen und zu mindern. Sie vernachlässigen jedoch die politischen Faktoren, die überhaupt erst zur Entstehung von Vulnerabilität beitragen.

Im Gesundheitswesen bezieht sich der Begriff Vulnerabilität unter anderem auf Ernährung, Sterblichkeit, Krankheitsbekämpfung und psychische Gesundheit. In der internationalen Debatte über Kinderrechte und Gesundheit spricht man vor allem in Bezug auf HIV/Aids von Vulnerabilität. Vulnerabilität von Kindern für Aids resultiert unter anderem aus politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Faktoren. Am akutesten ist die Gefährdung durch Aids bei Flüchtlingskindern, bei Kindern in Haft, bei Kindern in Konfliktgebieten, bei Kindersoldaten, bei wirtschaftlich und sexuell ausgebeuteten Kindern sowie Kindern mit Behinderung, Kindern aus ethnischen Minderheiten, Kindern der indigenen Bevölkerung und Strassenkindern.

In der industrialisierten Welt ist eines der gravierendsten Gesundheitsrisiken die Fettleibigkeit, die sich am stärksten auf Kinder auswirkt: Risiken für Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Diabetes sowie orthopädische Probleme und später Lungenleiden sind nur einige der gesundheitlichen Folgen. Für die Schweiz gibt es keine vollständigen Daten, doch dürfte sich laut Suisse Balance die Verbreitung von Übergewicht und Fettleibigkeit bei Kindern in der Grössenordnung von 15 bis 20 Prozent bewegen.

Was heisst Risiko?

Der Begriff Risiko wurde von Sozioökonom Stefan Dercon von der Universität Oxford wie folgt definiert: «Das Risiko, dem ein Individuum ausgesetzt ist, bezieht sich auf Ereignisse, die möglicherweise, das heisst mit weniger als voller Gewissheit, geschehen. (...) Risiken können sich auf die Umwelt oder das Klima, auf die Gesundheit der Person, aber auch auf Handlungen anderer (oder auf politische Massnahmen usw. beziehen. (...) In der Arbeit über Vulnerabilität sollte der Schwerpunkt auf dem negativen Risiko liegen.» Risiken können sich auf Einzelne oder grössere Personengruppen auswirken.

Eine Parallele zwischen dem sozioökonomischen Verständnis von Vulnerabilität und demjenigen aus dem Gesundheitswesen ist, dass Vulnerabilität als mehrdimensional und kumulativ wahrgenommen wird.

Im Bereich des Kinderschutzes werden die Begriffe «vulnerabel» und «gefährdet» oft analog verwendet, um Kinder zu umschreiben, die besonderen Schutz benötigen. Dabei stehen Gewaltformen wie Kinderarbeit und sexuelle Ausbeutung im Vordergrund.

Die UN-Studie über Gewalt an Kindern aus dem Jahr 2006 betont, dass es von Alter und Entwicklungsstand eines Kindes abhängt, in welchem Ausmass es vulnerabel für Gewalt ist. Manche Kinder seien zudem aufgrund ihres Geschlechts, ihrer ethnischen Herkunft, einer Behinderung oder ihres sozialen Status besonders vulnerabel für Gewalt. Die UN-Gewaltstudie konzentriert sich speziell auf häusliche Gewalt gegen Kinder, Gewalt in der Familie, in Schulen, im Bildungsumfeld, in Fürsorgeeinrichtungen, Justizvollzugsanstalten und im Gemeinwesen. Strukturelle oder systemische Formen der Gewalt gegen Kinder werden nicht explizit angesprochen. Doch sämtliche oben genannten Situationen von Vulnerabilität weisen auf strukturelle Diskriminierung hin. Eine UN-Studie von Gerison Lansdown aus dem Jahr 2005 über die kognitive Entwicklung des Kindes kam ebenfalls zu dem Ergebnis, dass strukturelle Faktoren die Vulnerabilität von Kindern mitbestimmen können.

Auch im Kinderschutz ist theoretisch anerkannt, dass Vulnerabilität auf verschiedene Ebenen eines Kinderlebens Einfluss hat. Schutz- und Präventionsmassnahmen werden jedoch

gewöhnlich problemspezifisch, das heisst in Bezug auf einzelne Kinderschutzfragen, diskutiert. Selten wird gesamthaft über Vulnerabilität nachgedacht und die Ursache in den zugrundeliegenden Systemen gesucht.

1.1 Ein Schlüsselbegriff für Prävention

Eine von der Weltbank initiierte interdisziplinäre Studie stellte unter anderem fest, dass Vulnerabilität dynamisch ist und sich je nach Zeit und Ort ändern kann. Ausserdem bezieht sich Vulnerabilität auf die Wahrscheinlichkeit künftiger nachteiliger Folgen, erlaubt hingegen keine allgemeingültigen Rückschlüsse auf den gegenwärtigen Zustand. Vulnerabilität ist daher nicht notwendigerweise gleichbedeutend mit einer tatsächlichen Erfahrung von Gewalt, Leid oder anderen nachteiligen Folgen. Da sich Vulnerabilität an der Wahrscheinlichkeit künftiger negativer Ereignisse orientiert, ist sie ein Schlüsselbegriff für die Präventionsdiskussion.

Die Studie bietet ein Erklärungsmodell an, das interdisziplinäre Zustimmung gefunden hat. Vulnerabilität beinhaltet demnach drei zentrale Elemente:

- das Risiko beziehungsweise die Risikoereignisse,
- die Resilienz (Widerstandskraft), das heisst die Optionen zur Handhabung von Risiken oder die Reaktionen auf Risiken,
- die nachteiligen Folgen.

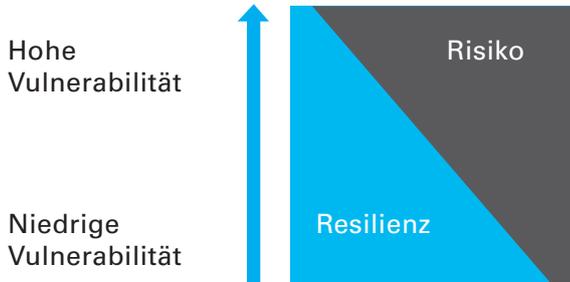
Begreift man Vulnerabilität als duales Konzept von Risiko und Resilienz, sind Massnahmen zur Verringerung des Risikos und Steigerung der Resilienz erstrebenswert. Eine umfassende Prävention wird also Massnahmen beinhalten, welche Widerstandskraft und Handlungsfähigkeit stärken und Gefährdungsfaktoren vermindern. Wenn ein Kind zum Beispiel gut über sein Recht auf einen unversehrten Körper informiert wurde, ist die Chance grösser, dass es sich erfolgreich gegen einen drohenden Übergriff wehrt. Gleichzeitig muss aber das Risiko von Missbrauch generell verringert werden – etwa durch systematische Kontrollmechanismen in der Jugendarbeit.

Für ein vulnerables Kind bedeuten insbesondere die oben genannten nachteiligen Folgen eine Verletzung seiner Rechte. Denn es ist im Augenblick, in dem die nachteiligen Folgen sich konkret bemerkbar machen, nicht in der Lage, seine Rechte vollumfänglich zu beanspruchen. Vulnerabilität lässt sich immer mit einem bestimmten Recht in Verbindung bringen oder tangieren – mit grösserer Wahrscheinlichkeit – eine Kombination verschiedener Rechte. Vulnerabilität verknüpft wirtschaftliche, soziale, kulturelle, politische und bürgerliche Rechte, interagiert zwischen den Bereichen und erscheint oft kumulativ. Will man sich umfassend damit auseinandersetzen, muss man sich folglich mit einem multisektoralen Ansatz nähern. Es ist somit naheliegend, die Kinderrechte als Bezugsrahmen für die Diskussion über vulnerable Kinder beizuziehen. In der Abbildung 1 wird das Bedeutungsfeld von Vulnerabilität vereinfacht als duales Konzept dargestellt.

Was heisst Resilienz?

In Verbindung mit Vulnerabilität taucht oft der Begriff Resilienz auf. Das Konzept hat seinen Ursprung in der Psychiatrie und wurde schrittweise von Gesundheitswesen, Soziologie und in jüngerer Zeit dem Kinderschutz übernommen. Es beinhaltet die Gegebenheit, dass Kinder in vergleichbaren Risiko- oder Stresssituationen unterschiedlich reagieren und nicht die gleichen nachteiligen Folgen zeigen, also über eine gewisse, ganz persönliche Bewältigungskraft verfügen. Das Erkennen und Stärken von Resilienzfaktoren wurde daher als Schlüsselstrategie zur Begrenzung der Auswirkungen von Notlagen angesehen. Ein nationales Kinderrechtssystem kann wesentlich dazu beitragen, dass Kinder zusätzliche Resilienz aufbauen. Wesentlich sind dabei das Bereitstellen kinderfreundlicher und altersgerechter Informationen, Anhörung, Meldemechanismen, unabhängige Menschenrechtsinstitutionen für Kinder, das Sicherstellen der vollen Umsetzung der allgemeinen Prinzipien der Kinderrechtskonvention und die Möglichkeiten zur sinnvollen soziopolitischen Mitbestimmung von Kindern.

Grafik 1: Die konzeptionelle Dualität der Vulnerabilität: Risiko und Resilienz



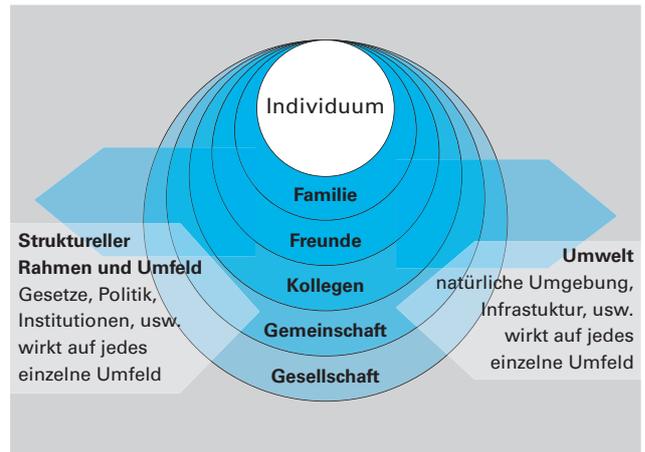
1.2 Entwicklungspsychologische Aspekte der Vulnerabilität

Risiko und Resilienz sind nun aber weder isolierte noch statische Grössen. Sie müssen als dynamisches Modell verstanden werden, das durch die materielle und soziale Umwelt eines Menschen beeinflusst wird. Die ökologische Systemtheorie des Psychologen Urie Bronfenbrenner geht davon aus, dass die Entwicklung eines Kindes davon abhängt, wie es sich in seinem sozialen Umfeld individuell verhält. Das heisst, wie es seine Beziehungen zu Familienmitgliedern, Freunden und Kollegen gestaltet, wie es im Gemeinwesen steht, wie es mit seiner sozioökonomischen Situation und seinem kulturellen und historischen Hintergrund umgeht.

Der ökosystemische Ansatz ist in vielen Fachrichtungen verwendet worden, beispielsweise in der Psychiatrie und im Kinderschutz. Auch die UN-Studie über Gewalt gegen Kinder hat ein ökologisches Modell übernommen, um Risiko und Resilienz von Kindern betreffend Gewalt zu analysieren.

Da Risiko und Resilienz die Vulnerabilität bestimmen, muss folglich auch diese im Zusammenhang mit einer Reihe von Einflüssen gesehen werden, die auf mehreren Ebenen auf eine Person einwirken. Das Internationale Institut für Kinderrechte und Entwicklung (IICRD) hat aus der ökologischen Systemtheorie ein Konzept «ökologischer Kinderrechte» abgeleitet. Das IICRD betont, dass die verschiedenen Ebenen vom Kind bis zur normativen Ebene des Staates von unten nach oben und von oben nach unten miteinander verbunden sind. Es bekräftigt, dass Kinder durch positive Beziehungen zu ihrer menschlichen und natürlichen Umwelt über grössere Resilienz und eine gesündere Entwicklung verfügen. Ein systemischer Ansatz zur Vulnerabilität von Kindern müsse daher den gesetzesorientierten Top-down-Ansatz der Kinderrechte mit einem entwicklungsorientierten Bottom-up-Ansatz verbinden. Das heisst, nicht nur die Pflichtenträger in die Verantwortung zu nehmen, sondern in die eigenen Ressourcen der jungen Menschen zu investieren und die Schutzmechanismen ihrer Familie, Gemeinschaft und Kultur zu stärken.

Grafik 2: Einfluss von Risiko und Resilienz auf die kindliche Vulnerabilität – ein ökologisches Erklärungsmodell



1.3 Eine fachübergreifende, kinderrechtsbezogene Definition von Vulnerabilität

Mit den verschiedenen Betrachtungsweisen als Grundlage kann Vulnerabilität nun breiter gefasst und fortan als direkt mit den Kinderrechten verknüpft betrachtet werden. So wird diese Studie von einem interdisziplinären, ökologischen Kinderrechtsansatz ausgehen:

Vulnerabilität verweist auf die eingeschränkten Möglichkeiten eines Kindes, seine Rechte in vollem Masse gemäss Kinderrechtskonvention zu beanspruchen. Vulnerabilität schliesst das Risiko ein, dass ein Kind in seinen Menschenrechten verletzt wird. Sie ist abhängig von der Anzahl und Schwere der Verstösse oder Verletzungen, denen ein Kind ausgesetzt ist oder sein kann (dem Risiko), sowie von der Widerstandskraft (der Resilienz) des Kindes. Persönliches Risiko und Resilienz sind eng mit dem Risiko und der Resilienz verwoben, die sich aus Beziehungen, soziopolitischen Systemen und dem restlichen Umfeld ableiten. Wird die Vulnerabilität von Kindern verursacht oder verschärft, weil es dem nationalen System nicht gelingt, die Menschenrechte des Kindes durchzusetzen, handelt es sich um strukturelle Vulnerabilität.

Diese Definition beinhaltet die unmissverständliche Botschaft, dass die vollständige Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention die umfassendste Antwort auf Vulnerabilität von Kindern darstellt.

2. Kinderschutz als strategische Gesamtaufgabe

Die bisherigen Ausführungen haben den Begriff der Vulnerabilität in einen grösseren Zusammenhang gestellt und eine fachübergreifende, weiter gefasste Definition herausgearbeitet. Im Folgenden wird das Thema Kinderschutz analysiert und aufgezeigt, inwiefern er aus Sicht von UNICEF den Ausgangspunkt für ein Kinderrechtssystem darstellt.

2.1 Systemischer Kinderschutz

Unter Kinderschutz wird im Allgemeinen der Schutz von Kindern vor Schaden verstanden, was die Staaten grundsätzlich verpflichtet, die Menschenrechte von Kindern durchzusetzen. Bei UNICEF konzentriert sich die Debatte über den Kinderschutz auf ein systemisches Vorgehen und die Prävention. UNICEF definiert Kinderschutz als Verhinderung von und die Reaktion auf Gewalt gegen Kinder sowie die Verhinderung von Ausbeutung und Missbrauch. Die Kinderschutzprogramme von UNICEF haben jene Kinder im Auge, die für Missbrauchsformen wie sexuelle Ausbeutung, Kinderhandel, Kinderarbeit und schädliche traditionelle Praktiken – wie zum Beispiel Mädchenbeschneidung oder Prügelstrafen – besonders vulnerabel sind.

Für UNICEF ist das schützende Umfeld eines Kindes zentral: Hier können Gesetze, Dienstleistungen, Verhaltensweisen und veränderte Gewohnheiten die Vulnerabilität minimieren und die Resilienz des Kindes stärken. Diese Betrachtung gründet auf den Menschenrechten und legt das Schwergewicht auf die Prävention sowie die Verantwortlichkeit der Regierungen. Obwohl die Verantwortung für die Wahrung der

Bürgerrechte und politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in der UN-Kinderrechtskonvention

Der UN-Kinderrechtsausschuss betont, dass gemäss Kinderrechtskonvention alle Rechte voneinander abhängen und unteilbar sind. Es gibt keine einfache oder verbindliche Einteilung in zwei Kategorien von allgemeinen Menschenrechten einerseits und von Kinderrechten andererseits. Die Berichterstattungsrichtlinien des Ausschusses gruppieren die Artikel 7, 8, 13–17 und 37 (a) unter den Titel «Bürgerrechte und -freiheiten», verweisen aber darauf, dass dies nicht die einzigen Bürgerrechte und politischen Rechte in der Kinderrechtskonvention sind. Tatsächlich enthalten viele andere Artikel, darunter Artikel 2, 3, 6 und 12, Elemente, die Bürgerrechte und politische Rechte darstellen und so die gegenseitige Abhängigkeit und Unteilbarkeit aller Menschenrechte widerspiegeln. Das Geniessen wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte ist untrennbar mit dem Geniessen von Bürgerrechten und politischen Rechten verflochten.

Menschenrechte von Kindern grundsätzlich beim Staat liegt, sind in der Praxis nicht nur der Staat und seine Institutionen für die Sicherstellung der Kinderrechte zuständig, sondern auch Eltern, andere Erwachsene, die Kinder selbst sowie nichtstaatliche Dienstleister und Organisationen.

Herkömmliche Ansätze für den Kinderschutz konzentrierten sich oft auf die Bereitstellung von Dienstleistungen und waren somit als Symptombekämpfung angelegt. Dabei wurde nicht konsequent berücksichtigt, dass die Kinder durch die zugrundeliegenden Strukturen jeweils von vornherein ungeschützt waren. Ferner wurden Systemänderungen oft isoliert ausgeführt, etwa eine Gesetzesrevision auf dem Gebiet des Kinderschutzes, ohne gleichzeitig entsprechende Reformen bei staatlichen und privaten Institutionen einzuleiten. Erst die Formulierung der UNICEF Kinderschutzstrategie im Jahr 2008 verlieh den Forderungen nach systemischeren Methoden Nachdruck.

Die UNICEF Kinderschutzstrategie definiert Kinderschutz als System, das alle Gesetze, Richtlinien, Vorschriften und Dienstleistungen umfasst, die Prävention und Schutzmechanismen unterstützen – insbesondere in der Sozialhilfe, im Bildungs-, Gesundheits- und Rechtswesen. Die Verantwortlichkeiten erstrecken sich dabei oft über verschiedene Regierungsstellen, während die konkreten Dienstleistungen dezentral von lokalen Behörden und nichtstaatlichen Anbietern bereitgestellt werden. UNICEF betont die Notwendigkeit eines systemischen Ansatzes und fordert gleichzeitig den Einbezug der Menschenrechts- und Entwicklungsarbeit im Zusammenhang mit dem Kinderschutz. Die Fragen des Kinderschutzes überschneiden sich mit jedem einzelnen der Millenniums-Entwicklungsziele – von der Armutsbekämpfung bis hin zum Schulbesuch, von der Beseitigung der Ungleichheiten zwischen Geschlechtern bis hin zur Senkung der Kindersterblichkeit. Die meisten Entwicklungsziele lassen sich nur erreichen, wenn man sich mit dem fehlenden Schutz von Kindern befasst. Der UN-Kinderrechtsausschuss betont ebenfalls die engen Verknüpfungen zwischen Fragen des Kinderschutzes und «fast jeder Herausforderung, vor der Kinder heute stehen». Im Hinblick auf die Kinderrechte sei Kinderschutz eng verknüpft mit einer breiten Palette von wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Rechten.

2.2 Kinderschutz und Kinderrechte

Wenn die internationale Debatte auf die Praxis trifft, entstehen Unklarheiten über den weiten Begriff des Kinderschutzes und, als Folge davon, den eigentlichen Aufgabenbereich eines Kinderschutzsystems. Wenn Kinderschutz wie oben dargelegt so interpretiert wird, dass er sich auf fast jede Herausforderung, vor der Kinder heute stehen, und sämtliche Kinderrechte bezieht, dann kann ein System zum Kinderschutz nur dann effektiv sein, wenn die Umsetzung sämtlicher Kinderrechtsartikel sichergestellt ist.

Im Interesse konzeptioneller Klarheit ist es daher unter Umständen notwendig, zwischen einem Kinderschutzsystem und einem System zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention zu unterscheiden. Das Letztere könnte als Kinderrechtssystem bezeichnet werden. Beide Systeme sind notwendig und eng miteinander verwoben. In der Schweiz dient der Begriff Kinderschutzsystem dazu, ein System zu bezeichnen, das auf konkrete Fälle von Gewalt gegen Kinder reagiert. Normalerweise arbeitet dieses System mit einem sektor- und akteurübergreifenden Überweisungssystem. Es ermittelt Kinder, die Opfer von Gewalt oder gewaltgefährdet sind, und leitet sie nach Bedarf an entsprechende Stellen weiter. Es handelt sich dabei primär um ein reaktives System mit Elementen der Prävention. Ein Kinderrechtssystem sollte begrifflich davon abgegrenzt werden, da es viel breiter gefasst ist. Es schliesst den Kinderschutz ein und geht von dessen engen Verknüpfungen mit allen Kinderrechten sowie mit den verschiedenen Bereichen und Ebenen des Staates und der Gesellschaft aus. Durch den Aufbau wirksamer Kinderrechtssysteme lassen sich systemische und strukturelle Risikofaktoren für Kinder identifizieren und beseitigen. Der Begriff als solcher bestätigt, dass Kinder nicht lediglich Rechtsobjekte mit besonderem Schutzbedarf, sondern Träger von eigenen Rechten mit besonderen Bedürfnissen sind.

In diesem Bericht umschreibt der Begriff Kinderrechtssystem die methodische Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention, in die als wichtiges Element auch ein Kinderschutzsystem eingebettet ist.

2.3. Das Fundament für ein Kinderrechtssystem

Die untenstehende Grafik veranschaulicht die Komplexität eines Kinderrechtssystems. Eine wichtige Grundlage sind die allgemeinen Massnahmen zur Umsetzung der Kinderrechts-

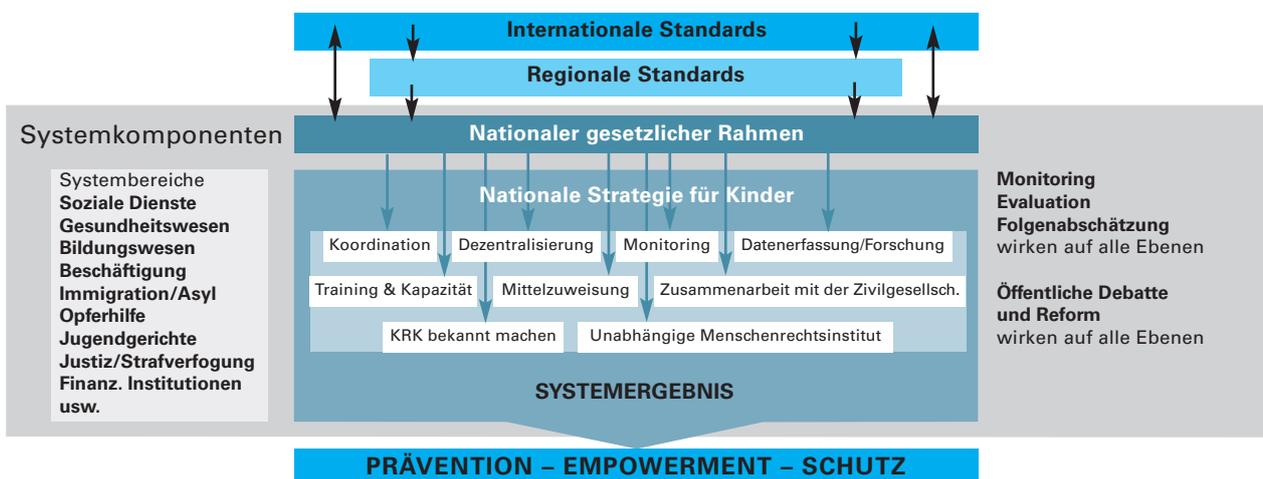
Die allgemeinen Massnahmen zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention

- Gesetzesrevision
- Entwicklung einer umfassenden nationalen Strategie
- Koordination und Umsetzung der Kinderrechte
- Dezentralisierung, Föderalisierung und Delegation
- Einrichtung von Monitoring, das heisst Erfassung und Beurteilung der Auswirkungen auf Kinder
- Einrichten unabhängiger Menschenrechtsinstitutionen
- Datenerhebung, Datenanalyse und die Entwicklung von Indikatoren
- Kinder in Budgets sichtbar machen
- Weiterbildung und Expertenaustausch
- Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft einschliesslich Familien und Kindern, von Kindern und Jugendlichen geführten Organisationen, Gemeinschaften, NGOs und CBOs, der Privatwirtschaft und anderen
- Bekanntmachung der Kinderrechtskonvention bei Erwachsenen und Kindern
- Internationale Kooperation

konvention. Diese wurden vom UN-Kinderrechtsausschuss festgelegt und sollen sicherstellen, dass alle Kinder ihre Rechte im Sinne der Konvention beanspruchen können.

In der grafischen Darstellung dienen die allgemeinen Massnahmen zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention als Bausteine eines nationalen Systems. Es werden darin alle wichtigen Überlegungen visualisiert, von der Umsetzung internationaler Normen bis hin zum gewünschten Ergebnis: Prävention, Entwicklungsförderung/Empowerment und Schutz.

Grafik 3: Ein Kinderrechtssystem basierend auf den KRK-Grundprinzipien und Umsetzungsmassnahmen



II. Vulnerable Kinder in der Schweiz

Dass es auch in der Schweiz vulnerable Kinder gibt und ein Handlungsbedarf besteht, darüber sind sich schweizerische Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen einig. Was heisst das aber nun konkret und wie geht die Schweiz mit der Vulnerabilität von Kindern um?

Eine 2005 vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) veröffentlichte Situationsanalyse gibt einen Überblick über die verschiedenen Herausforderungen, vor denen Kinder in der Schweiz heute stehen. Im Folgenden werden der aktuelle Wissensstand über die Vulnerabilität von Kindern in der Schweiz und mögliche Konsequenzen erläutert. Grundlage ist einerseits die vorhandene Literatur, andererseits Interviews, die für diese Studie mit wichtigen Interessenvertretern geführt wurden. In der Schweiz lassen sich bei Kindern primär drei Vulnerabilitätsformen feststellen:

- sozioökonomische Vulnerabilität
- in Herkunft und Migration begründete Vulnerabilität
- durch Gewalt verursachte Vulnerabilität

Diese Formen der Vulnerabilität hängen ursächlich zusammen und verstärken sich gegenseitig: Wenn die Rechte eines Kindes in einem Bereich nicht vollständig gewährleistet sind, ist das Kind auch in anderen Bereichen anfälliger dafür, dass seine Menschenrechte verletzt werden.

Einige ausgewählte Aspekte, vor allem von struktureller Vulnerabilität, sollen diese Unteilbarkeit der Kinderrechte verdeutlichen.

1. Die Vulnerabilität sozial, wirtschaftlich oder herkunftsbedingt ausgegrenzter Kinder

1.1 Von Armut betroffene Kinder

Eine Studie der Eidgenössischen Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ) aus dem Jahr 2007 zeigt, dass in der Schweiz Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene im Verhältnis zu den übrigen Bevölkerungsgruppen überdurchschnittlich mit Armut konfrontiert sind. 2005 machten Kinder und junge Erwachsene 44 Prozent der Sozialhilfeempfänger/-innen aus. Besonders von Armut betroffen sind Kinder arbeitsloser Eltern, Kinder Alleinerziehender, Kinder mit Migrationshintergrund und Kinder aus Grossfamilien.

Die EKKJ hält fest, dass sich verschiedene Muster sozialer und wirtschaftlicher Ausgrenzung überlappen und dass Armut eng mit einer Anhäufung von strukturellen Problemen, Diskriminierung und Ausgrenzung verknüpft sei. Dazu gehören eingeschränkte Möglichkeiten zur Berufsbildung und Beschäf-

Aussagen wichtiger Interessenvertreter/-innen

Die BSV-Studie und die Interviewpartner/-innen beschreiben mehrheitlich dieselben Risikogruppen. Dazu gehören:

- in sozioökonomischer Ausgrenzung aufwachsende Kinder (Armut, Arbeitslosigkeit, soziale Isolation)
- Kindermigranten
- in Konfliktfamilien aufwachsende Kinder
- Kinder, die bei nur einem Elternteil aufwachsen
- Kinder bildungsferner Eltern
- Kinder, deren Eltern an psychischen Erkrankungen oder psychologischen Problemen leiden
- Kleinkinder, Kinder drogenabhängiger Eltern sowie behinderte oder anderweitig in ihrer Gesundheit beeinträchtigte Kinder wurden ebenfalls genannt. Darüber hinaus nannten einzelne Interviewpartner/-innen als Risikofaktoren selbstzerstörerisches Verhalten, Jugendkriminalität, Kinder sehr junger Eltern sowie eingeschränkte Möglichkeiten zur Berufsausbildung und Beschäftigung.

tigung, Ausgrenzung aufgrund der Herkunft, des sozialen Status oder eines tiefen Bildungsniveaus sowie die daraus folgende psychosoziale Situation eines jungen Menschen. Zum besseren Verständnis der Armut und zu den Auswirkungen auf Kinder sind gemäss EKKJ eine bessere Datenlage und eine umfassende Strategie notwendig.

Bereits 1999 hielt UNICEF Schweiz in ihrem Bericht «Kinder und Jugendliche in der Schweiz» fest, dass sich zum Lebensstandard von Kindern in der Schweiz kaum allgemeine Aussagen machen lassen und eine systematische Datenaufbereitung und Strategie notwendig wäre. Mangelnde finanzielle Mittel beeinflussen in jedem Fall das physische und psychische Entwicklungspotenzial, die Ausbildungsmöglichkeiten und die Sozialisation des Kindes. Armut kann somit zu einem Qualifikationsverlust und zur Multiplikation marginalisierender Faktoren führen.

Auch Caritas Schweiz plädiert aufgrund der vielfältigen Armutsursachen für einen strategischen, interdisziplinären Ansatz zur Armutsbekämpfung in der Schweiz, einschliesslich einer klaren Definition der Ziele und messbarer Indikatoren sowie jährlicher Berichterstattung durch Bundes- und Kantonsbehörden.

1.2 Kinder mit Behinderungen

Eine Behinderung kann ein Kind mehrfach vulnerabel werden lassen. Das Netzwerk Kinderrechte hat besonders einen Faktor als Form struktureller Diskriminierung hervorgehoben: Der Zeitpunkt, zu dem die Behinderung einsetzt, entscheidet, ob und welche Unterstützung das betroffene Kind erhält. Im All-

Schlussfolgerungen der BSV-Studie über die Situation der Kinder in der Schweiz

Im Allgemeinen geniessen Kinder in der Schweiz ein vergleichsweise hohes Mass an Sicherheit und Wohlergehen und haben Zugang zu wichtigen Dienstleistungen und Einrichtungen, zu Bildung und Gesundheitswesen. Dennoch erleiden viele Kinder Gewalt, darunter psychische Gewalt, sexuelle Gewalt und Vernachlässigung. Die Mehrheit der Kinder erlebt zu Hause Körperstrafen. Immer mehr Kinder und Jugendliche geraten wegen Gewalt, Delinquenz und Vandalismus mit dem Gesetz in Konflikt. Schätzungsweise 20 Prozent aller Kinder brauchen psychiatrische Hilfe oder Behandlung. Viele leiden unter Depressionen, fühlen sich traurig oder hoffnungslos. Im Vergleich mit anderen Industrienationen ist die Suizidrate unter Jugendlichen in der Schweiz überproportional hoch. Alkoholkonsum und Drogenmissbrauch wachsen.

Trotz eines vergleichsweise hohen Lebensstandards sind in der Schweiz viele Familien und Kinder von Armut betroffen. Jede siebte Person ist nicht in der Lage, ihren Lebensunterhalt selbstständig zu bestreiten. Haushalte mit drei und mehr Kindern sowie Alleinerziehende sind Schätzungen zufolge überdurchschnittlich von Armut betroffen. Die Zahl der in Armut lebenden Kinder wächst, geschätzte 200 000 Kinder leben unterhalb der Armutsgrenze. Armut beeinträchtigt die physische und psychische Gesundheit von Kindern sowie ihre soziale und geistige Entwicklung.

Die Dienstleistungs- und Beratungseinrichtungen für Eltern haben nur begrenzte Mittel zur Verfügung. Sie sind häufig überlastet, nur während normaler Bürozeiten geöffnet und damit für viele potenzielle Klienten schwer erreichbar. Langzeitberatung steht kaum zur Verfügung. Ländliche Gegenden sind oft unterversorgt, so dass dort Sofort- oder Nothilfe de facto nicht zur Verfügung steht.

Strukturelle Faktoren steigern das Ausmass an Druck, Stress und Krisen, die Familien erleben. Zu den negativen Auswirkungen zählen Probleme auf dem Arbeitsmarkt wie Arbeitslosigkeit, tiefe Löhne und schwierige Arbeitsbedingungen. Es wurde beobachtet, dass Armut vermehrt zu Gewalt, Missbrauch und Vernachlässigung in der Familie führen kann. Fehlende Einrichtungen zur Kinderbetreuung stellen ein weiteres strukturelles Problem dar, insbesondere, wenn beide Eltern arbeiten.

Offizielle Daten über Kinderrechts- und Kinderschutzfragen sind nur spärlich vorhanden, oft fragmentiert und unsystematisch. Fragen zu Kinderrechten und die eigenen Ansichten und Anliegen von Kindern werden in der nationalen Politik häufig nicht berücksichtigt.

gemeinen wird ambulante Pflege nur denjenigen Kindern gewährt, die mit einer Behinderung geboren werden. Kinder, die durch Unfall oder Krankheit zu einem späteren Zeitpunkt behindert werden, haben kein Recht auf staatlich finanzierte ambulante Pflege. Darüber hinaus erhalten ausländische Kinder, welche weniger als ein Jahr lang in der Schweiz gelebt haben, nicht die gleichen Leistungen der Invalidenversicherung wie einheimische Kinder.

1.3 Kinder ethnischer Minderheiten

In der Schweiz gibt es Schätzungen zufolge 25 000 bis 30 000 Jenische, Roma und Sinti. Rund 2500 von ihnen sind Fahrende. Ein vom Bundesrat veranlasster Bericht bekräftigt, dass Fahrende in der Schweiz diskriminiert werden. Insbesondere ihre Möglichkeiten, sich in die Gesellschaftspolitik einzubringen, sind eingeschränkt. Viele der von den Kantonen zur Verfügung gestellten Standplätze sind qualitativ ungenügend, rechtliche Mittel fehlen, um bessere einzufordern. Die Kinder der Fahrenden besuchen zeitweise die reguläre Schule. Sobald sie aber mit ihren Familien unterwegs sind, lernen sie selbstständig. Wünschenswert wäre eine umfassende Analyse, wie den Bedürfnissen dieser Kinder am besten gedient und Chancengleichheit landesweit sichergestellt werden kann.

Der UN-Kinderrechtsausschuss empfahl der Schweiz im Jahr 2002, eine Studie über Kinder von Roma und fahrenden Minderheiten durchzuführen, um Lösungen zur Verhinderung von sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung zu entwickeln und diesen Kindern zu ermöglichen, ihre Rechte einschliesslich Zugang zu Bildung und Gesundheitswesen vollumfänglich wahrzunehmen.

1.4 Kinder und Jugendliche, die auf der Strasse leben

Über Kinder und Jugendliche, die auf der Strasse leben, gibt es in der Schweiz nur wenige Daten. Eine vom pädagogischen Institut der Universität Zürich durchgeführte Studie zeigte jedoch, dass es junge Menschen gibt, die teilweise oder ganz auf der Strasse leben und somit als vulnerabel gelten. Die Studie ermittelte im Winter 2004 rund 64 auf der Strasse lebende Kinder und junge Menschen. Über die Hälfte von ihnen waren zwischen 16 und 17 Jahre alt, drei Fünftel von ihnen waren Buben. 42 Prozent waren Schweizer/-innen. Zu den häufigsten Gründen für das Leben auf der Strasse zählten familiäre Konflikte, Gewalt, Drogenmissbrauch und Migrationsprobleme. Zudem fielen ungünstige Wohnverhältnisse besonders ins Gewicht.

2. Die Vulnerabilität eingewanderter Kinder

Kinder und junge Erwachsene in der Schweiz, die selbst Migranten sind oder zugewanderte Eltern haben, bilden eine sehr heterogene Gruppe. Einen direkten Einfluss auf ihre Integration können Aufenthaltsdauer und rechtlicher Status haben, die sozioökonomische Situation, der Bildungshintergrund, Kultur, Religion, Geschlecht, die individuelle Migrationsgeschichte, der Zugang zu Arbeit, Bildung und Gesundheit sowie die Haltung des Umfeldes.

Die Schweiz hat unter den europäischen Ländern einen der höchsten Anteile ausländischer Einwohner/-innen. Im Jahr 2009 machten die 1,65 Millionen dokumentierten Ausländerinnen und Ausländer über einen Fünftel der Bevölkerung aus. Einwanderungsgründe sind vor allem der Familiennachzug und Arbeitssuche. Der hohe Anteil in der Schweiz lebender Ausländer/-innen und Eingebürgerter hat die Behörden veranlasst, der Integrationspolitik mehr Aufmerksamkeit zu widmen.

2.1 Kinderflüchtlinge, Asylsuchende und unbegleitete Kinder

Unbegleitete Kinder in der Schweiz entstammen verschiedenen sozioökonomischen und kulturellen Hintergründen und zeigen unterschiedliche Einwanderungsgründe. Viele unbegleitete Kindermigranten/-innen sowie Flüchtlingskinder sind infolge von Traumata, die sie in ihrem Herkunftsland oder während der Migration erlebt haben, vulnerabel. Die einzige Möglichkeit für diese Minderjährigen, legal in der Schweiz zu bleiben, ist ein Asylverfahren. Allerdings trägt dieses den Kinderrechten keine Rechnung. Zudem steht die Asylgesetzgebung des Bundes in der Kritik, den Forderungen der Kinderrechtskonvention hinsichtlich Familiennachzug, Sozialfürsorge und Freiheitsentzug nicht gerecht zu werden. So verursachen und verschärfen Gesetzgebung und Rechtspraxis die Vulnerabilität unbegleiteter Kinder sowie von Flüchtlingskindern in mehrfacher Weise.

Insgesamt sind die Wechselbeziehungen zwischen dem Asylsystem und dem Kinderschutzsystem in Gesetz und Politik nicht definiert. Zuständigkeiten bleiben oft unklar und folglich werden unbegleiteten oder Asyl suchenden Kindern einfachste Schutzmassnahmen verweigert: Die Kinder werden durch diese strukturelle Diskriminierung vulnerabel. Deshalb wurde von Nichtregierungsorganisationen die Forderung nach einem übergeordneten Kinderschutz gestellt, in dem unbegleitete oder Asyl suchende Minderjährige primär als Kinder und erst sekundär als Migranten/-innen oder Asylbewerber/-innen behandelt werden.

Im Jahr 2004 wurden die Asylanträge von 132 unbegleiteten Kindern abgelehnt. Die meisten dieser Kinder verschwanden daraufhin, das heisst, ihr Aufenthaltsort war den zuständigen

Behörden nicht mehr bekannt. Unbegleitete Kinder, die jeden Kontakt mit den Kinderschutzbehörden verlieren, sind nicht nur in ihrer physischen, emotionalen und intellektuellen Entwicklung bedroht, sie sind auch besonders vulnerabel für alle Formen von Gewalt, Ausbeutung und Missbrauch. Daher braucht es dringend spezielle Programme für abgewiesene unbegleitete Kinder. Im Vergleich mit anderen Kinderschutzfragen ist die Anzahl der aus Unterkünften verschwundenen Kinder relativ gross, doch ist dieses Problem in der Öffentlichkeit nie angemessen debattiert worden.

2.2 Sans-Papiers

Sans-Papiers-Kinder, die in der Schweiz geboren werden, werden unter Umständen nicht registriert, was ihr Recht auf Namen und Identität verletzt; sie riskieren, staatenlos zu werden, und sind vulnerabel, beispielsweise hinsichtlich des Zugangs zu Berufsbildung, Beschäftigung, Gesundheitswesen und Kinderschutz. Nach dem Völkerrecht sind die Staaten dazu berechtigt, Einreise, Aufenthalt sowie gegebenenfalls die Rückschaffung von Ausländern/-innen zu regeln. Dessen ungeachtet müssen die Staaten die meisten Menschenrechte allen Menschen innerhalb eines Landes garantieren. Darüber hinaus betont der UN-Kinderrechtsausschuss, dass die Kinderrechte nicht auf Kinder begrenzt sein dürfen, die die jeweilige Staatsbürgerschaft innehaben, sondern allen Kindern zur Verfügung stehen müssen. Auf der Basis internationaler Normen hat der Europarat ein Kompendium minimaler Standards für den Umgang mit irregulären Migranten entwickelt. Er umfasst minimale Bürgerrechte sowie politische, wirtschaftliche und soziale Rechte.

Das Bundesamt für Migration veröffentlichte im Jahr 2005 eine Studie über die Situation von Sans-Papiers in der Schweiz. Die Studie vermutet, dass papierlose Migranten vor allem aus wirtschaftlichen Gründen in die Schweiz kommen. Die meisten sind zwischen 20 und 40 Jahre alt und gehen einer bezahlten Beschäftigung nach, viele arbeiten unter ausbeuterischen Bedingungen. Bis zu 30 Prozent leben mit ihren Kindern zusammen. Diese besuchen in der Regel eine Schule. Die grössten Herausforderungen für papierlose Migranten/-innen sind Angst vor Ausschaffung, Abhängigkeit von Dritten,

Volkszählungsdaten

Wie aus den Daten der Volkszählung aus dem Jahr 2000 hervorgeht, haben 21 Prozent der in der Schweiz lebenden Kinder und Jugendlichen zwischen 0 und 19 Jahren keine Schweizer Staatsbürgerschaft. Unter den 0- bis 9-Jährigen ist dieser Anteil mit 24 Prozent noch höher. Über zwei Drittel der ausländischen Kinder wurden in der Schweiz geboren. Mehr als die Hälfte von ihnen sind Staatsbürger/-innen von Ländern ausserhalb der EU oder der EFTA.

etwa Arbeitgebern oder Verwandten, soziale und gesundheitliche Probleme, Mangel an Zukunftsperspektiven, schlechte Arbeitsbedingungen, fehlender Rechtsschutz und fehlende Sozialversicherung.

An einer Sondersession des Nationalrats zum Thema Migration im März 2010 verabschiedeten die Volksvertreter/-innen drei Vorstösse, um die rechtliche Situation der Sans-Papiers in der Schweiz zu verbessern, insbesondere in den Bereichen Bildung und Gesundheit. Bei Abschluss dieser Studie waren zudem zwei Motionen des Genfer Nationalrats Luc Barthassat unterwegs, die Sans-Papiers Berufslehren und Praktika ermöglichen sollen.

2.3 Internationale Adoptionen

Der Bundesrat erachtet zwischenstaatliche Adoption in der Schweiz als demografisch marginal. Bis 2005 sprach man von jährlich etwa 500 bis 600 Kindern. In den letzten Jahren scheint diese Zahl rückläufig zu sein; 2007 waren es knapp 300 Kinder. Vor diesem Hintergrund wird Adoption primär als private Angelegenheit angesehen, gilt aber dennoch als Kinderschutzthema. Für zwischenstaatliche Adoptionen existieren wichtige Schutzvorkehrungen, jedoch bleiben einige gravierende Lücken, die Kinder vulnerabel werden lassen können.

Die Schweiz hat das Haager Übereinkommen von 1993 über den Schutz von Kindern bei internationaler Adoption ratifiziert und 2001 ein Bundesgesetz sowie eine Reihe von Verordnungen zu zwischenstaatlichen Adoptionen erlassen. Das Bundesgesetz schreibt den Ablauf nicht im Detail vor, sondern beinhaltet grundsätzliche organisatorische und verfahrenstechnische sowie konkrete Kinderschutzmassnahmen und stellt deren Verletzung unter Strafe. Nach der Ratifizierung des Haager Übereinkommens wurde beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement eine zentrale Behörde für internationale Adoptionen geschaffen.

In direktem Kontakt zu potenziellen Adoptiveltern stehen die Kantonsbehörden. Sie sind zuständig für die Überprüfung, Vorbereitung und Beratung angehender Adoptiveltern und die dazugehörige Berichterstattung. Die Kantonsbehörden haben zudem den Auftrag, nötigenfalls die Rückkehr des Kindes in sein Herkunftsland zu organisieren. Neben den Kantonsbehörden beschäftigen sich auch private Agenturen mit zwischenstaatlichen Adoptionen. Rund ein Viertel aller internationalen Adoptionen erfolgen als sogenannte private Adoptionen, das heisst ohne Beteiligung einer offiziellen Institution. Private Adoptionsagenturen werden trotz mehrfacher Kritik weder harmonisiert noch überwacht. Aus welchem Herkunftsland das Kind kommen soll und ob eine vom Bund anerkannte Vermittlungsstelle beigezogen wird, entscheiden die potenziellen Adoptiveltern. Wer von den Kantonsbehörden als Adoptiveltern zugelassen ist, kann Kinder aus einem beliebigen Land

Die selektive Integrationspolitik der Schweiz

Die schweizerische Einwanderungspolitik ist nach einem dualen Modell gestaltet, das die Einwanderung aus EU- und EFTA-Ländern gegenüber anderen Ländern favorisiert. Für Staatsangehörige der EU/EFTA-Staaten und hochqualifizierte Fachkräfte, deren Fähigkeiten auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt gefragt sind, wird die Einwanderung zunehmend liberalisiert. Einwandernde anderer Herkunft, die nicht hochqualifiziert sind, haben wenig legale Aufenthalts- und Arbeitsmöglichkeiten. Möglich ist, als Hausangestellte in Diplomatenhaushalten und für weiterführende Ausbildungen und Praktika befristete Arbeitsbewilligungen zu erhalten.

Wie die Erfahrung zeigt, sind insbesondere in Entwicklungsländern Frauen und Mädchen im Bildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt. Daher erhalten sie kaum Zugang zu einer höheren Berufsausbildung und den entsprechenden Möglichkeiten regulärer Arbeitsmigration. Vor diesem Hintergrund gibt die hochselektive Migrationspolitik der Schweiz aus der Geschlechterperspektive Anlass zu Bedenken.

Kinder und Jugendliche werden in den schweizerischen Einwanderungsreglementen und in der Integrationspolitik des Bundes nicht explizit genannt. Sie erscheinen als Familienmitglieder und der Aufenthaltsstatus der Erwachsenen beeinflusst den der Kinder.

adoptieren, auch aus einem, das dem Haager Übereinkommen nicht beigetreten ist. Dies bietet Raum für Missbrauch, Ausbeutung und andere Rechtsverletzungen einschliesslich kommerzieller Adoptionen. Daher wurde bereits von verschiedenen Seiten ein Verbot privater Adoptionen in der Schweiz gefordert, unter anderem von UNICEF Schweiz in ihrem Bericht «Kinderhandel und die Schweiz». Bei kommerzieller Adoption reichen die Methoden von Fehlinformationen der leiblichen Eltern bezüglich der Endgültigkeit der Adoption über falsche Elterndeklarationen und Geldzahlungen an Betroffene bis hin zu Kindesentführungen.

Infolge der breiten Möglichkeiten für eine legale zwischenstaatliche Adoption sind zuverlässige Statistiken in der Schweiz nicht verfügbar. Die vom Bundesamt für Statistik veröffentlichten Zahlen zu zwischenstaatlichen Adoptionen unterscheiden sich von denen des Bundesamts für Migration. Selbst die Listen der Herkunftsländer der Adoptivkinder stimmen nicht miteinander überein.

Bei ihrer Einreise in die Schweiz erhalten Kinder, die aus dem Ausland adoptiert werden, eine Aufenthaltsbewilligung der Kategorie B. Bis die Adoption abgeschlossen ist, meist für einen Zeitraum von zwei Jahren, gelten sie als Pflegekinder. Erst dann erhält das Kind die schweizerische Staatsbürgerschaft. Während dieser Zeit bleibt der Status des Kindes unsi-

cher und macht es besonders vulnerabel. Wenn die Eltern sich entschliessen, das Kind doch nicht zu adoptieren, läuft das Kind Gefahr, staatenlos zu werden. Denn die Behörden im Heimatland des Kindes schliessen den Adoptionsprozess normalerweise schon ab, wenn das Kind mit seinen Adoptiveltern das Land verlässt. Das Kind verliert also seine ursprüngliche Staatsbürgerschaft, ehe es die schweizerische erwirbt.

Muss ein Kind später in sein Herkunftsland rückgeführt werden, wird das Kind vulnerabel, insbesondere wenn sich das Verfahren in die Länge zieht. Dies ist auch im Zusammenhang mit Kindesentführungen infolge von Trennungen mit Sorgerechtsstreiten problematisch. Das Haager Übereinkommen über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführungen sieht zwar eine möglichst rasche Rückführung von Kindern vor, die widerrechtlich in einen Vertragsstaat entführt worden sind, doch kann dies – wie beispielsweise Anfang des Millenniums im Fall der australischen Wood-Familie – durch jahrelangen Rechtsstreit verunmöglicht werden. Im Sinne der UN-Kinderrechtskonvention und im Interesse des Kindeswohls müssten die entsprechenden Verfahren in der Schweiz optimiert und beschleunigt werden.

2.4 Kinder ohne Geburtenregistrierung

Im Jahr 2006 machte ein parlamentarisches Postulat auf das Risiko aufmerksam, dass von Ausländern in der Schweiz geborene Kinder bei der Geburt nicht registriert würden. Als Reaktion auf das Postulat gab der Bundesrat einen Bericht zur Analyse des rechtlichen Rahmens und der relevanten Praxis in Auftrag. Der Bericht bestätigte, dass bis Anfang Oktober 2007 1110 in der Schweiz geborene Kinder nicht registriert worden waren, was 1,5 Prozent der jährlichen Geburten entspricht. Die Hälfte dieser Kinder konnten anschliessend innerhalb eines Zeitraums von drei Monaten registriert werden, obwohl die Dokumente der Eltern zum Teil unvollständig waren. Bei 10 Prozent der Fälle dauerte der Prozess länger als sechs Monate oder war noch ausstehend.

Nach schweizerischem Bundesrecht müssen Geburten so früh wie möglich und ohne Ausnahme beim Zivilstandsamt gemeldet werden. Die Eltern sind verpflichtet, aktuelle Dokumente zum Nachweis ihrer Identität und gegebenenfalls ihres Familienstands vorzuweisen. Das Recht auf Geburtenregistrierung ist mit dem Recht des Kindes auf einen Namen, eine Staatsangehörigkeit und Kenntnis über seine Eltern verknüpft. Vor diesem Hintergrund sind die Zivilstandsämter verpflichtet, die Identität der Eltern eindeutig festzustellen. Nach der Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts ist das Recht auf Geburtenregistrierung, das Artikel 7 der Kinderrechtskonvention gewährt, in der Schweiz direkt anwendbar. Wenn die Registrierung eines Kindes verweigert wird, können die Eltern das Recht auf Registrierung bei der kantonalen Aufsichtsbehörde einfordern, was allerdings selten passiert.

Eine fehlende Geburtenregistrierung lässt ein Kind auf mehrere Weisen vulnerabel werden. Sie stellt nicht nur eine Verletzung der Menschenrechte des Kindes dar, sondern verhindert auch, dass die Familie Leistungen der Sozialfürsorge und Kinderbetreuung erhält. Zudem kann es zu Schwierigkeiten kommen, wenn das Kind eingeschult werden soll. Wird die Schweiz verlassen, besteht das Risiko der Staatenlosigkeit für das Kind. Nicht erfasste Kinder tauchen in keiner Statistik auf und sind besonders gefährdet in Bezug auf Kinderprostitution und Kinderhandel.

Im Oktober 2008 erliess das Eidgenössische Amt für Zivilstandswesen (EAZW) eine Verordnung, welche die Zivilstandsämter anwies, Kinder auch dann zu registrieren, wenn die Dokumente ausländischer Eltern unvollständig sind: Das Recht des Kindes auf Registrierung setzt die Anforderung vollständiger Dokumentation ausser Kraft. Im Falle unvollständiger Unterlagen können die Zivilstandsämter eine vorläufige Geburtsurkunde ausstellen.

3. Vulnerabilität im Zusammenhang mit Gewalt, Ausbeutung und Missbrauch

3.1 Ausbeutung der Arbeitskraft

Die Beschäftigung von Kindern ist in der Schweiz durch das Bundesgesetz geregelt. Das Mindestalter für eine Erwerbstätigkeit ist 15 Jahre, wobei leichtere Arbeiten bereits ab 13 Jahren erlaubt sind. Das Gesetz regelt Kinderarbeit, um sicherzustellen, dass die Gesundheit und die Sicherheit von Kindern nicht gefährdet werden. Bei Missbrauch oder Ausbeutung müssen die Kinderschutzbehörden eingreifen.

Berichte über Kinderarbeit in der Schweiz sind selten und konzentrieren sich vor allem auf das häusliche Umfeld. Studien beschäftigen sich hauptsächlich mit Schweizer Au-pairs in anderen Ländern, während Erkenntnisse über die Arbeitsbedingungen von Kindern und Jugendlichen in privaten Haushalten in der Schweiz fehlen.

Eine Studie aus dem Jahr 1999 über papierlose Hausangestellte in der Region Zürich zeigt, dass die Nachfrage an Hauspersonal durch den nationalen Arbeitsmarkt nicht gedeckt wird, wozu auch der Mangel an Kinderbetreuungsangeboten beiträgt.

Terre des Hommes nimmt aufgrund einer Untersuchung aus dem Jahr 2004 an, dass die Hausangestellten in der Schweiz sowohl unter regulären als auch unter irregulären Bedingungen arbeiten und dass auch Minderjährige dabei sind. Insbesondere papierlose arbeitende Kinder gelten als vulnerabel.

In unregelmässigen Arbeitsverhältnissen sind Bezahlung, Arbeits- und Freizeit, Unterbringung und Zugang zu Sprachausbildung gänzlich von der Willkür des Arbeitgebers abhängig. Missbrauchsformen wie extrem lange Arbeitszeiten, tiefe oder fehlende Bezahlung, unangemessene Unterbringung, Gewalt,

Kontrolle und Einschränkung der Freizügigkeit können die persönliche Entwicklung negativ beeinflussen und machen minderjährige Angestellte äusserst vulnerabel. Es ist für sie zudem schwierig, Unterstützung von aussen zu erhalten.

3.2 Sexuelle Ausbeutung und sexueller Missbrauch

Studien und Berichte belegen, dass es in der Schweiz minderjährige Opfer sowohl von sexueller Ausbeutung durch Prostitution und Pornografie als auch von sexuellem Missbrauch zu Hause und in Institutionen gibt. Besonders vulnerabel für sexuelle Ausbeutung sind unbegleitete Minderjährige mit ungeregeltem Aufenthaltsstatus. Vulnerabilität für sexuelle Ausbeutung durch Prostitution geht oft mit Drogenmissbrauch einher. Als vulnerabel gelten auch Kinder, die von zu Hause ausgerissen sind und sich weigern, mit sozialen Diensten Kontakt aufzunehmen.

Die mutmasslich weite Verbreitung von Sexualdelikten gegen Kinder inklusive von jungen Tätern begangener Übergriffe weist auf einen dringenden Bedarf an Präventionsprogrammen hin. Darunter fällt die Behandlung und Überwachung von möglichen und tatsächlichen erwachsenen und jugendlichen Tätern. Solche Programme wurden vom Übereinkommen des Europarats über den Schutz der Kinder gegen sexu-

Schätzungen zu sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch von Kindern

Eine vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) in Auftrag gegebene Analyse liefert Schätzungen über sexuelle Ausbeutung und sexuellen Missbrauch von Kindern in der Schweiz. Demnach erleidet mindestens ein Fünftel aller Mädchen und ein Zehntel aller Buben in irgendeiner Form sexuelle Gewalt, bevor sie erwachsen sind. Eine Studie in Genf an 1130 Kindern und Jugendlichen im Alter von 13 bis 17 Jahren ergab, dass 34 Prozent der Mädchen und 11 Prozent der Buben vor dem 16. Altersjahr einen sexuellen Missbrauch erlebt hatten. Bei 60 Prozent der Mädchen und 30 Prozent der Buben war der Missbrauch mit physischem Kontakt verbunden. Über ein Drittel der Missbrauchstäter waren selbst minderjährig. Für die Deutschschweiz liefert eine Studie an Frauen vergleichbare Ergebnisse.

Kriminalstatistiken zu Sexualdelikten gegen Kinder

Die schweizerische Kriminalstatistik über Sexualdelikte zeigt nur die Daten zu Vergewaltigungen separat auf, alle anderen Sexualdelikte werden pauschal erfasst. Fälle mit minderjährigen Opfern werden der Kategorie «sonstige Sexualdelikte» zugerechnet. Im Jahr 2008 wurden insgesamt 3432 «sonstige Sexualdelikte» registriert, mit 367 minderjährigen Tätern und insgesamt 3317 Opfern. Unter den Opfern waren 1410 jünger als 16 Jahre und 488 in der Altersgruppe 16 bis 20 Jahre.

elle Ausbeutung und sexuellen Missbrauch von 2007 gefordert. Die Schweiz hat dieses Übereinkommen bisher aber nicht unterzeichnet.

Eltern, Erziehende und Kinder kennen normalerweise die Risiken, die fremde Personen für Kinder darstellen. Erfahrungen und Studien zeigen denn auch, dass die überwältigende Mehrheit von Übergriffen im Familienkreis passiert. In 90 Prozent der Fälle von Kindesmissbrauch sind die Täter Eltern, Verwandte, Freunde oder Bekannte. Schätzungen zufolge ist bei sexuellem Missbrauch innerhalb des Familienkreises in 84 Prozent aller Fälle der eigene Vater der Täter. Die offizielle Statistik widerspiegelt nur jene Fälle, die angezeigt und gerichtlich verfolgt wurden. Die Mehrzahl der Missbräuche dürfte unter die Dunkelziffer fallen.

Der UN-Kinderrechtsausschuss ist besorgt über den Datenmangel zur sexuellen Ausbeutung von Kindern. Er empfiehlt, Studien durchzuführen und mit entsprechenden politischen Massnahmen sowie geeigneten Präventions- und Auffangprogrammen zu reagieren.

3.3 Kinderhandel

Eine Studie des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) aus dem Jahr 2007 ergab, dass die für Menschenhandel vulnerabelste Gruppe in der Schweiz unter den papierlosen Migranten/-innen zu finden ist. Die UNICEF Studie über Kinderhandel und die Schweiz bestätigt diese Erkenntnis. Kinder, die nach abgelehntem Asylgesuch verschwinden, papierlose Kinder, Kinder, die zur Adoption in die Schweiz kommen, und sexuell ausgebeutete Kinder seien einem besonderen Risiko ausgesetzt, Opfer von Kinderhandel zu werden. Bis jetzt sind in der Schweiz ausschliesslich ausländische Kinder als Opfer von Kinderhandel identifiziert worden.

Insgesamt lässt die geringe Zahl bekannter Fälle von Kinderhandel vermuten, dass das Ausmass in der Schweiz klein ist. Verschiedene Ausbeutungsformen, die mit dem Thema Kinderhandel in Zusammenhang stehen, kommen jedoch vor. Dazu zählen Zwangsheirat, kommerzielle sexuelle Ausbeutung sowie Anstiftung zu kriminellen Handlungen.

Obwohl in der Schweiz die Anzahl identifizierter Fälle von Kinderhandel vergleichsweise niedrig ist, gestaltet sich die Betreuung der Opfer besonders ressourcenintensiv. In der Praxis ist es oft schwierig, Opfer zu erkennen und zwischen Kinderhandel und anderen Ausbeutungsformen zu unterscheiden. UNICEF Schweiz fordert daher einen breiten Ansatz im zivilrechtlichen Kinderschutz und empfiehlt, sich des Schutzbedarfs eines Kindes unmittelbar anzunehmen, unabhängig davon, ob es offiziell als Opfer von Kinderhandel bestätigt wurde.

4. Vulnerabilität im Zusammenhang mit sozialen Normen und Praktiken

In der Schweiz gibt es Kinder, die von schädlichen sozialen Normen, Praktiken und Traditionen betroffen sind. Darunter fallen beispielsweise Körperstrafen, Gewalt in der Familie, weibliche Genitalverstümmelung. Kinder sind besonders vulnerabel, wenn gewisse Formen der Gewalt stillschweigend oder ausdrücklich geduldet werden, sei es von der gesamten Gesellschaft oder von gewissen Untergruppen. Weibliche Genitalverstümmelung, Zwangsheirat und Ehrenmorde sind soziale Normen.

4.1 Körperstrafen

Im Jahr 1978 schaffte die Schweiz das Recht der Eltern ab, ihre Kinder körperlich zu bestrafen. Ein ausdrückliches Verbot ist aber bisher noch nicht vorhanden. Die landesweite Debatte dazu wurde unter anderem im Parlament, durch das Schweizerische Bundesgericht und im Dialog mit dem Menschenrechtsrat und dem UN-Kinderrechtsausschuss geführt. Schliesslich lehnte der Bundesrat 2008 ein rechtliches Verbot von Körperstrafen ab. Wie Studien zeigen, nimmt in der Schweiz die Häufigkeit von Körperstrafen ab. Die Schwere der Bestrafungen nimmt jedoch zu, insbesondere bei jüngeren Kindern. Schätzungen zufolge erleidet die Hälfte aller zwei- bis vierjährigen Kinder mindestens einmal im Monat eine Körperstrafe, manche wöchentlich.

Gewalt in der Familie bedroht die Gesundheit und Entwicklung eines Kindes mehrfach. Das BSV stellt diesbezüglich in der Schweiz einen schwerwiegenden Datenmangel fest. Die im Zusammenhang mit dem nationalen Forschungsprogramm über Kindheit und Jugend in der Schweiz durchgeführte Studie NFP52 zeigte, dass Kinder und junge Menschen, insbesondere Mädchen, weit häufiger mit Gewalt in der Familie konfrontiert sind, als bisher angenommen. Die Studie ergab weiter, dass Gewalt zwischen Eltern oder gegenüber Kindern tabuisiert und dass Gewalt gegen Frauen bis zu einem gewissen Grad gesellschaftlich akzeptiert wird.

4.2 Mädchenbeschneidung bzw. FGM/C

Mädchenbeschneidung verletzt das Recht auf körperliche Unversehrtheit und ist oft mit schwerer Traumatisierung sowie Gefahren für Leben und Gesundheit verbunden. Schätzungsweise drei Millionen Frauen und Mädchen erleiden jedes Jahr weltweit diesen Übergriff. In einigen Ländern Afrikas und anderen Regionen ist die weibliche Genitalverstümmelung gesellschaftliche Norm. Über Migration wird diese Praktik zunehmend nach Europa und in andere Aufnahmeländer getragen. UNICEF schätzt, dass bis zu 6700 Frauen und Mädchen in der Schweiz betroffen sind. Mädchen aus prakti-

zierenden Ländern, die mit oder ohne ihre Familien in die Schweiz eingewandert sind, sind zu jedem Zeitpunkt gefährdet. Während des vergangenen Jahrzehnts wurde die Rolle europäischer Regierungen beim Schutz dieser Mädchen auch in der Schweiz zunehmend debattiert. Im Jahr 2009 wurde der Entwurf eines neuen Artikels für das Schweizerische Strafgesetzbuch in die Vernehmlassung geschickt, der vom Parlament voraussichtlich in der Wintersession 2010 behandelt wird. Der neue Artikel stellt alle Typen von Mädchenbeschneidung ausdrücklich unter Strafe, auch wenn die Tat im Ausland begangen wird. Gesetzesänderungen müssen von gesellschaftlichem Wandel, durch Aufklärung und Sensibilisierung, sowie anderen Präventionsmassnahmen begleitet werden. Experten fordern, eine drohende Genitalverstümmelung als Asylgrund anzuerkennen.

4.3 Zwangsheirat und Ehrenmord

Für einige Formen der Gewalt, wie Ehrenverbrechen oder Zwangsheirat, wächst das Bewusstsein erst seit Kurzem. Fälle sind in der Schweiz bisher kaum dokumentiert, doch man weiss von Kindern und jungen Migrantinnen, die gegen ihren Willen verheiratet wurden. Zwar beträgt das Mindestheiratsalter in der Schweiz 18 Jahre, allerdings sind Kinder, die im Herkunftsland verheiratet werden, unter Umständen nicht geschützt.

Im April 2009 fand in der Schweiz als Auftakt zu einer internationalen Kampagne ein Symposium zum Thema Ehrenverbrechen statt. In vielen Ländern, auch europäischen, gibt es Berichte über Gewalt und Mord durch Mitglieder der eigenen Familie an Frauen und Kindern mit Migrationshintergrund.

III. Kinder in der Gesetzgebung und Bundespolitik

Wie bisher aufgezeigt, bestimmt die Art und Weise, wie die Kinderrechtskonvention in einem Land umgesetzt wird, auch massgeblich, wie vulnerabel die Kinder in diesem Land sind. Gleichzeitig gelten die Kinderrechte als unteilbar und müssen in ihrer Gesamtheit im Staat verankert werden. Für die föderalistische Schweiz stellt dies eine spezielle Herausforderung dar.

Die Schweiz hat die UN-Konvention über die Rechte des Kindes im Jahr 1997 unterzeichnet, diskutiert wurde in der Schweiz über Kinderschutz und Kinderrechte aber bereits in den 1970er Jahren. Seit der Jahrtausendwende wird zudem die Forderung nach einem rechtlichen Rahmen und einer einheitlichen Kinder- und Jugendpolitik laut.

1. Die Kinderrechtskonvention

Die Schweiz hat die Uno-Konvention über die Rechte des Kindes im Jahr 1997 und die dazugehörigen Fakultativprotokolle OPAC und OPSC in den Jahren 2002 und 2006 ratifiziert. Ratifikationen müssen in der Schweiz der Bevölkerung zur Abstimmung unterbreitet werden. Die Verträge werden anschliessend in das interne Rechtssystem eingegliedert, während für die konkrete Umsetzung meistens die kantonalen Behörden zuständig sind.

Gegen bestimmte Artikel der Kinderrechtskonvention hält die Schweiz allerdings bis heute Vorbehalte aufrecht. Im Anschluss an die Ratifizierung sind gesetzgeberische Massnahmen entscheidend, damit der Vertrag in die Praxis überführt werden kann. Darüber hinaus sind aber weitere Massnahmen erfor-

Die Europäische Sozialcharta

Die 1996 revidierte Europäische Sozialcharta von 1961 gibt die Rechte gemäss dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte für den europäischen Kontext wieder. Sie ergänzt die Europäische Menschenrechtskonvention, welche soziale und wirtschaftliche Rechte ausklammert. Die Ratifizierung dieser beiden Instrumente ist daher besonders wichtig, um sicherzustellen, dass alle Menschenrechte auf nationaler Ebene unteilbar sind sowie vollinhaltlich umgesetzt und respektiert werden. Die Europäische Sozialcharta enthält besondere Schutzmassnahmen für Kinder und Familien. Die originale Europäische Sozialcharta von 1961 wurde von der Schweiz unterzeichnet, die revidierte Version von 1996 aber weder unterzeichnet noch ratifiziert.

derlich, die vom UN-Kinderrechtsausschuss in Form der allgemeinen Massnahmen zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention beschrieben worden sind.

Einige Artikel können jedoch direkt angewandt werden und lassen sich als Grundlage für rechtliche oder administrative Entscheidungen heranziehen. So hat sich das Schweizerische Bundesgericht bereits in mehreren Fällen auf die Kinderrechtskonvention abgestützt und hat insbesondere das Recht auf einen Namen und eine Staatszugehörigkeit sowie das Anhörungsrecht für direkt anwendbar erklärt.

Zusätzlich zur UN-Kinderrechtskonvention und zu anderen völkerrechtlichen Verträgen gelten für die Schweiz als Mitgliedsland des Europarats und der Haager Konferenz für Internationales Privatrecht die regionalen europäischen Normen. Um die Kinderrechtskonvention in der Schweiz vollumfänglich umsetzen zu können, müssen sämtliche relevanten internationalen Normen ratifiziert sein. So hat die Schweiz seit 1972 18 internationale Rechtsverträge ratifiziert, darunter den internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ICESCR und über bürgerliche und politische Rechte ICCPR, die Europäische Sozialcharta und die Haager Übereinkommen Nr. 33 und 34.

2. Der nationale gesetzliche Rahmen

Anders als in anderen Bundesstaaten sind die 26 Kantone der föderalistischen Schweizerischen Eidgenossenschaft keine untergeordneten Verwaltungseinheiten. Jeder Kanton hat eine eigene Verfassung, Regierung sowie ein eigenes Parlament. Innerhalb des Rahmens der Bundesverfassung und -gesetzgebung entscheiden die Kantone frei darüber, wie sie Bestimmungen des Bundes in die Kantonsgesetzgebung und in konkrete Aktionen umsetzen. Die Kantone sind somit auch selbst verantwortlich dafür, dass sich die Kinderrechte in der Bildung, im Gesundheits- und Sozialwesen, in der Kultur und im Kinderschutz konkret manifestieren. Für die Etablierung eines professionellen Kinderrechtsstaates, in dem landesweit alle Kinder in gleichem Masse von Chancen, Schutz und Mitwirkungsmöglichkeiten profitieren, ist dies eine komplexe Ausgangslage. In den Kantonen und Gemeinden gibt es bereits gute Praxisbeispiele.

Da in der Schweiz kein einheitliches Kinder- und Jugendgesetz existiert, ist auch der legislative Rahmen der Kinderrechte fragmentiert. Spezifische Bestimmungen zu Kinderrechten sind vor allem in der Bundesverfassung, im Zivilgesetz, im Strafgesetz, im Opferhilfegesetz, im Asylgesetz, im Ausländergesetz und im Jugendförderungsgesetz zu finden. Im Folgenden werden Gesetzeslücken aufgezeigt, die dafür verantwortlich sind, dass Kinder vulnerabel werden. Fallbeispiele verdeutlichen, wie Vulnerabilität auf dezentraler Ebene erfolgreich begegnet werden kann.

2.1 Die Bundesverfassung

Drei Artikel der Bundesverfassung bilden zusammen die Grundlage der Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz:

Artikel 11 gewährleistet den Schutz und die Entwicklungsförderung sowie die Möglichkeit, dass Kinder ihre Rechte im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit einfordern können müssen. Die gemäss Artikel 11 gewährten Rechte gelten als Grundrechte. Die Bestimmungen zur Jugendförderung sind darin aber weit gefasst und unspezifisch. Die Bundesverfassung äussert sich auch nicht zur Priorität des Kindeswohls und lässt somit Artikel 3 der Kinderrechtskonvention ausser Acht. In der Schweiz gelten die Bestimmungen des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ICESCR nicht als direkt anwendbar und Einzelpersonen haben kein Recht auf Entschädigung für Verletzungen des Paktes. Dem hält der UN-Kinderrechtsausschuss entgegen, dass wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ebenso wie Bürgerrechte und politische Rechte einklagbar sein müssen.

Artikel 67 definiert die Zuständigkeiten des Bundes und der Kantone, nimmt dabei aber lediglich auf die Bedürfnisse und nicht auf die Rechte von Kindern und Jugendlichen Bezug. Die sich aus diesem Artikel ergebenden Zuständigkeiten sind viel debattiert und nicht abschliessend geklärt worden.

Artikel 41 sieht den besonderen Schutz der Familie und der Kinder vor, inklusive Bildungschancen, Förderung und Integration von Kindern und Jugendlichen.

2.2 Das Schweizerische Zivilgesetzbuch

Das Schweizerische Zivilgesetzbuch regelt eine Reihe von entscheidenden Massnahmen zum Schutz von Kindern, darunter die Vormundschaft, sowie Rechte und Pflichten zur Anzeige von Gewalt gegen Kinder. Insgesamt nimmt das Zivilgesetzbuch zwar in speziellen Zusammenhängen Bezug auf die allgemeinen Prinzipien der Kinderrechtskonvention, generelle Artikel zum Recht des Kindes auf Nichtdiskriminierung, auf Anhörung, auf Berücksichtigung seiner Ansichten und zum Kindeswohl fehlen jedoch.

Gemäss Zivilgesetzbuch sind für Vormundschaftsfragen die Kantone zuständig. Die kantonalen Vormundschaftsbehörden wurden 2009 durch eine Revision des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs 2009 zu Fachstellen für Erwachsenen- und Kinderschutz, das Recht heisst seither offiziell «Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht». Die Bestimmungen zur Vormundschaft präzisieren nicht, auf welche Kinder sie anwendbar sind. Daher ist anzunehmen, dass das Vormundschaftsrecht für alle Kinder in der Schweiz gleichermassen anwendbar ist, unabhängig von ihrer Herkunft und ihrem Aufenthaltsstatus.

In der Praxis entscheiden die Kinderschutzämter bei Missbrauch oder Vernachlässigung über Kinderschutzmassnahmen.

Laut Zivilgesetzbuch muss ein Kind angehört werden, ehe Entscheidungen über Schutzmassnahmen gefällt werden.

Das Nationale Forschungsprogramm über Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen im gesellschaftlichen Wandel NFP52 kam zum Schluss, dass die Kinderschutzmassnahmen von Kanton zu Kanton erheblich variieren, wobei unerfahrene Vormundschaftsbehörden tendenziell strenger entschieden. Bis zur Gesetzesrevision 2009 waren die Vormundschaftsbehörden in der Schweiz häufig lokal organisiert und insbesondere in kleinen Gemeinden mit Laienpersonal besetzt.

Die Studie empfahl unter anderem, Netzwerke für die Fallbeurteilung, Ausbildung und Öffentlichkeitsarbeit zu bilden. Gute Erfahrungen wurden damit im Kanton Tessin gemacht, wo seit 1999 interdisziplinäre, regionale Vormundschaftsbehörden etabliert sind. Auch andere Kantone wie Basel, St. Gallen und Zürich haben Kinderschutzgruppen eingerichtet.

Normalerweise handeln Kinderschutzbehörden erst, wenn eine konkrete Meldung vorliegt. Daher kommt den Fachpersonen, die mit Kindern arbeiten, eine Schlüsselrolle zu. Entscheidend sind dabei klare und einheitliche Vorschriften über die Melderechte und -pflichten. Die Kinderschutzämter haben nicht in allen Kantonen eine gesetzliche Verpflichtung oder überhaupt das Recht, Strafhandlungen wie zum Beispiel Kindesmissbrauch den Strafverfolgungsbehörden zu melden. Manche Fachpersonen sind durch eine berufliche oder amtliche Schweigepflicht gebunden und müssen um eine Anzeigebewilligung ersuchen.

Die von der Basler Juristin Michelle Cottier im Auftrag von UNICEF Schweiz durchgeführte Studie «Zivilrechtlicher Kinderschutz und Prävention von genitaler Mädchenbeschneidung» empfahl 2008 die Einführung eines bundesrechtlich im Zivilgesetzbuch verankerten Melderechtes für Professionen, die mit beruflicher Schweigepflicht belegt sind. Mit der Revision des Vormundschaftsrechtes wurde 2009 zwar eine amtliche Meldepflicht von Kindeswohlgefährdungen eingeführt, das Berufsgeheimnis jedoch vorbehalten. Entsprechend vulnerabel bleiben Kinder.

2.3 Das Schweizerische Strafgesetzbuch

Sexuelle Handlungen an Kindern werden durch das Schweizerische Strafgesetzbuch unter Strafe gestellt. Das Schutzalter liegt bei 16 Jahren. Bestraft wird auch, wer gegen Minderjährige Gewalt, Drohung oder psychologischen Druck einsetzt, um Sex zu erzwingen.

Vergewaltigung ist nur in Bezug auf weibliche Opfer definiert und steht unter Strafe. Die Vergewaltigung einer männlichen Person gilt als «sonstige sexuelle Handlung». Weibliche und männliche Vergewaltigungsoffer in verschiedenen Artikeln des Strafgesetzes zu behandeln, ist jedoch problematisch, da dies

eine Form geschlechtsspezifischer Diskriminierung darstellt. Sexuelle Ausbeutung in der Prostitution, darunter auch die Ausbeutung von Kindern, steht unter Strafe, ebenso Kinderpornografie. Nach dem Schutzalter, also ab 16 Jahren, ist Prostitution in der Schweiz legal. Bei Abschluss dieser Studie war in dem Zusammenhang eine Erhöhung des Schutzalters auf 18 Jahre für Prostituierte in Diskussion. Nationalrätin Viola Amherd forderte in einer Motion, dass der Bundesrat das Übereinkommen des Europarates zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch unterzeichnet. In diesem Abkommen werden Jugendliche unter 18 Jahren geschützt. Der Bundesrat unterstützt diese Motion. Vernachlässigung wird gemäss Fürsorgegesetz bestraft, wenn sie das Kind in seiner körperlichen oder seelischen Entwicklung gefährdet. Darüber hinaus nehmen mehrere Artikel, die Tötlichkeiten und Körperverletzung unter Strafe stellen, auch auf Kinder Bezug.

Am Bundesgesetz wurde mehrfach kritisiert, es beinhalte keine grundsätzliche Formulierung zum Schutze der Kinder vor jeglicher Form von Gewalt. Es fehle ein gesetzlicher Rahmen, welcher Sensibilisierungs- und Aufklärungsmassnahmen bezüglich Kinderrechten, Gewaltprävention sowie Kinderschutzmassnahmen und die Ausbildung von Fachpersonen vorsieht. Das Strafgesetzbuch berechtigt den Bund jedoch, generelle Massnahmen zur Verbrechensprävention zu ergreifen. Der entsprechende Artikel gewährt einen relativ grossen Handlungsspielraum und lässt sich daher auch als rechtliche Grundlage für mögliche Massnahmen des Bundes zur Verhütung von Gewalt gegen Kinder interpretieren.

2.4 Das Opferhilfegesetz

Wenn ein Kind Opfer eines Verbrechens geworden ist, muss das Kinderschutzsystem reagieren. Die Ermittlung von Kriminalitätsopfern und die Sicherstellung von Hilfe und Schutz sind demnach wichtige Elemente eines Kinderschutzsystems. Die UN-Leitlinien für den Schutz kindlicher Opfer und Zeugen von Straftaten in Justizverfahren betonen, dass Kinder besonders gefährdet sind, wiederholt zu Opfern zu werden. Opferhilfe gründet in der Schweiz auf einer zentralen Bundesgesetzgebung. Jedes Opfer hat Anspruch auf Soforthilfe, auf Beratung, eine Notunterkunft, Schadensersatz, finanzielle Unterstützung sowie besonderen Schutz im Strafverfahren. Die Kantonsbehörden tragen die Verantwortung für die Verfügbarkeit entsprechender Dienstleistungsangebote. Obwohl der Bund die Ausbildung von Fachleuten für die Opferhilfe mitfinanziert, sind die zuständigen Personen nicht immer dafür qualifiziert, Kinder zu beraten und unterstützen. Insbesondere minderjährige Opfer häuslicher Gewalt finden kaum Unterstützung. Das Bundesgesetz enthält besondere Bestimmungen für minderjährige Verbrechensopfer. Diese Bestim-

mungen haben das Ziel, die erneute Konfrontation eines Opfers mit der beschuldigten Person zu vermeiden. Sie sehen besondere Verfahren für die Einvernahme des Kindes sowie die mögliche Einstellung des Verfahrens aus Gründen des Kinderschutzes vor.

Trotz dieser wichtigen Bestimmungen gelingt es dem Opferhilfegesetz nicht, die Rechte des Kindes vollumfänglich zu gewährleisten. Die UN-Leitlinien empfehlen, nationale Opferhilfegesetze explizit auf die generellen Prinzipien der Kinderrechtskonvention zu beziehen. Gerade hier weist das Schweizerische Bundesgesetz erhebliche Lücken auf, da es weder Bezug auf das Anhörungsrecht noch auf das Nichtdiskriminierungsrecht, noch auf das allgemeine Kindeswohl nimmt. Schliesslich sieht das Gesetz keine individuellen Fall- und Bedürfnisabklärungen vor und lässt auch spezielle Bedürfnisse von ausländischen Opfern ausser Acht.

Eine weitere Gesetzeslücke entsteht durch den Mangel an Bestimmungen zum Schutz minderjähriger Opfer vor Kriminalisierung und Sanktionen.

2.5 Das Jugendförderungsgesetz

Das Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit ist das einzige direkte Bundesgesetz für Kinder. Somit ist es neben der Kinderrechtskonvention und der Bundesverfassung ein Schlüsselement der schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik. Das Gesetz zeigt das Engagement des Bundes für die Entwicklung und Partizipation von Kindern und Jugendlichen. Im Wesentlichen regelt es Budgetzuweisungen des Bundes und erfüllt somit eine der allgemeinen Massnahmen der Kinderrechtskonvention zur Unterstützung von Jugendvereinigungen und -organisationen. Darüber hinaus bietet das Gesetz allerdings keine Gesamtstrategie für die Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz.

Allgemein wird dem Jugendförderungsgesetz zugebilligt, dass es die wesentlichen Ziele innerhalb seines eng begrenzten Wirkungskreises erreicht hat, wie zum Beispiel die Anerkennung von ausserschulischer Jugendbildung oder Rechtsgrundlagen für die Eidgenössische Kinder- und Jugendkommission (EKKJ). Allerdings steht die extrem begrenzte Reichweite des Jugendförderungsgesetzes in scharfem Kontrast zu seiner einzigartigen Stellung in der Kinder- und Jugendpolitik. Kritisiert wird unter anderem, dass das Gesetz vor allem auf offizielle Jugendvereinigungen und -organisationen zielt. Wer sich keiner formalen Vereinigung anschliessen will oder kann, profitiert nicht davon. Dabei sind häufig gerade diese Gruppen, wie Jugendliche mit Migrationshintergrund sowie sozial oder ökonomisch ausgegrenzte junge Menschen, besonders vulnabel.

Das Gesetz konzentriert sich ausserdem ausschliesslich auf Jugendliche. Jüngere Kinder werden nicht berücksichtigt. Zudem werden von Aufsichtspersonen keine Minimalqualifi-

kationen verlangt. Jugendleiter/-innen waren früher vor allem ehrenamtlich tätig, arbeiten jetzt aber zunehmend hauptberuflich. Es gibt für sie keine gesetzlich vorgeschriebene Fachausbildung oder -qualifikation und auch Routinekontrollen von haupt- und ehrenamtlich in der Jugendförderung Tätigen sind nicht vorgesehen. Um jede Form von Kindesmissbrauch zu verhindern, wären solche Massnahmen aber auch in diesem Sektor wichtig.

Im Jahr 2009 wurde ein Gesetzentwurf vorgestellt, der zusätzlich zu Jugendlichen auch jüngere Kinder berücksichtigt und nebst den offiziellen Jugendorganisationen auch aufsuchende Sozialarbeit und informelle Initiativen einbezieht. Damit will man Kinder und Jugendliche unterschiedlicher Herkunft erreichen, das heisst auch marginalisierte, vulnerable und ausgegrenzte Gruppen.

2.6 Das Asylgesetz

Das Asylgesetz fordert vom Bundesrat spezielle Massnahmen für Asylverfahren, an denen Personen unter 18 Jahren beteiligt sind. Ohne Eltern oder Vormund in die Schweiz eingereiste Kinder gelten als «unbegleitet». Der UN-Kinderrechtsausschuss bemängelt, dass das für unbegleitete Minderjährige angewandte Verfahren nicht immer in deren bestem Interesse sei und sich nicht voll mit der Kinderrechtskonvention decke. Die Aufgabenteilung von Asylbehörden, kantonalen Vormundschaftsbehörden und die Begleitung des Kindes sind unklar; auch die rechtliche Vertretung ist von Kanton zu Kanton verschieden. Diskriminierungen können die Folge sein. Rechtsberatung und -vertretung sind von besonderer Bedeutung, da papierlose und Asyl suchende Kinder gemäss Ausländergesetz bis zu ein Jahr lang inhaftiert werden dürfen. Zwischen 2002 und 2004 waren insgesamt 355 Kinder im Alter von 15 bis 17 Jahren in Haft; manche von ihnen länger als erwachsene Asylbewerber/-innen. Die Inhaftierungspraxis variiert: In manchen Kantonen werden unbegleitete Kinder gemeinsam mit Erwachsenen verwahrt, anderswo wird die Trennung so streng vollzogen, dass Kinder in der Haft auch von ihren Familien getrennt werden. So oder so werden internationale Normen verletzt, denn gemäss Artikel 37 der Kinderrechtskonvention müssen inhaftierte Kinder angemessen behandelt und von Erwachsenen getrennt werden – wobei jedoch der Familienkontakt aufrechtzuerhalten ist und das Kind einen geeigneten Beistand bekommen muss. Grundsätzlich ist Haft für Kinder nur als äusserstes Mittel zulässig. Gegen diesen Artikel der Kinderrechtskonvention hat die Schweiz einen Vorbehalt angebracht. In den Kantonen Genf, Neuenburg und Waadt verbieten interne Dekrete, Kinder bei drohender Ausschaffung in Haft zu nehmen.

Auch das Recht auf Nothilfe und auf Bildung ist nicht flächendeckend sichergestellt, ebenso wenig sind es angemessene Unterbringung, Vormundschaft und finanzielle Unterstützung.

Der UN-Kinderrechtsausschuss empfiehlt der Schweiz, die Asylverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen sowie sicherzustellen, dass sie die besonderen Bedürfnisse insbesondere von unbegleiteten Kindern berücksichtigen.

3. Drei Säulen der Kinder- und Jugendpolitik

In der Schweiz wird Kinder- und Jugendpolitik als eine «Politik für Kinder und Jugendliche sowie mit und von ihnen» aufgefasst. Sie ist um die drei zentralen Komponenten Schutz, Entwicklungsförderung und Partizipation aufgebaut. Die Zuständigkeiten erstrecken sich quer über Bundes-, Kantons- und Gemeindebehörden. Über den theoretischen Rahmen herrscht Einigkeit, doch in der Auffassung darüber, was Kinder- und Jugendpolitik in der Praxis alles bedingt, unterscheiden sich die Meinungen der verschiedenen Regierungs- und Nichtregierungsakteure erheblich.

Dieser Mangel an konzeptioneller Klarheit gilt als Hindernis für eine umfassende und wirksame schweizerische Kinder- und Jugendpolitik.

Zudem unterscheidet die Schweizer Politik zwischen «Kindern» und «Jugendlichen», während die Kinderrechtskonvention sich pauschal auf alle unter 18 Jahre alten Personen bezieht. In der Schweiz wird unter Jugendlichen dagegen die Altersgruppe von der Pubertät bis zum Alter von 30 Jahren verstanden – allerdings ohne dass dies je verbindlich so definiert worden wäre.

Die sogenannte «Motion Janiak» des SP-National- und -Ständerats Claude Janiak forderte den Bundesrat im Jahr 2001 dazu auf, einen rechtlichen Rahmen für die Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz zu entwickeln und ein Bundesamt zu schaffen, das alle Aktivitäten auf dem Gebiet der Jugendthemen koordiniert und dabei die Ansichten von Kindern und Jugendlichen berücksichtigt.

Infolgedessen lieferte das BSV im Jahr 2008 zwar eine «Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik», der Bundesrat lehnte aber ein Rahmengesetz für Kinder und Jugendliche ab. Auch die Kantonsregierungen erachten eine Rahmengesetzgebung weder als notwendig noch dienlich. Die folgende Übersicht fasst die Diskussion in der Schweizer Kinder- und Jugendpolitik für die Bereiche Schutz, Entwicklungsförderung und Partizipation zusammen.

3.1 Prävention

Die Kinderschutzpolitik der Schweiz bemüht sich, insbesondere Kleinkinder vor allen Formen der Gewalt in Institutionen und innerhalb der Familie zu schützen und rechtzeitig einzugreifen. Die relevanten gesetzlichen Bestimmungen finden sich im Schweizerischen Zivilgesetzbuch: Vormundschaftsgesetze, Richtlinien für die Fremdbetreuung von Kindern inklusive der Betreuung durch Pflege- oder Adoptiveltern.

Ausserdem ist das Strafrecht auf Straftaten gegen Kinder anwendbar. Dazu zählen beispielsweise Vergehen gegen die körperliche Unversehrtheit und sexueller Missbrauch.

Jugendschutz äussert sich primär in Mindestaltersgrenzen für sexuelle Handlungen, Alkohol- und Medienkonsum sowie in arbeitsrechtlichen Bestimmungen.

Im Jahr 2005 veröffentlichte das BSV einen Studienbericht über die nationalen Kinderschutzmechanismen, der auch einen auf den Kinderrechten fussenden Ansatz enthielt. Der Bericht unterstrich, dass Gewaltprävention nicht nur eine Frage des politischen Willens ist, sondern eine rechtliche Verpflichtung der Länder. Bis im Jahr 2010 wollte das BSV ein nationales Programm für die Prävention von Gewalt gegen Kinder entwickeln. Die BSV-Studie fand Gewaltursachen in individuellen, familienbezogenen, sozioökonomischen und politischen sowie kulturellen Faktoren und schlägt ein breites Verständnis von Kinderschutz mit Schwerpunkt auf Präventionsarbeit vor: Kinderschutz dient in seiner Gesamtheit der bestmöglichen Entwicklung des Kindes und schützt es vor Risiken. Gewaltprävention trägt folglich zu Empowerment und Resilienz bei und hilft andererseits, strukturelle Risikofaktoren abzubauen. Hier spiegelt sich die konzeptionelle Dualität der Vulnerabilität wider, wie sie zu Beginn beschrieben wurde.

Auch aus Kostengründen gewichtet das BSV-Konzept die Prävention stark und fordert eine unabhängige Kinderschutzfachstelle auf Bundesebene. Der Bundesrat lehnt dies aber ab, da er Kosten und die Gefahr von Doppelspurigkeiten als zu hoch erachtet.

3.2 Empowerment

Das BSV versteht unter Jugendförderung die finanzielle Unterstützung von Körperschaften, die Freizeit- und Bildungsangebote für Jugendliche bereitstellen. Das vorrangige Ziel der Jugendförderung besteht darin, Jugendliche schrittweise dazu zu befähigen, selbstsicher, mündig und autonom zu werden sowie sozopolitische Verantwortung zu übernehmen. Die Mittelzuweisungen regelt das Bundesgesetz zur Jugendförderung. Es gilt als Schlüsselement nationaler Kinder- und Jugendpolitik und als Zeichen für die politische Verpflichtung gegenüber der Jugend. Allerdings ist seine Reichweite und Wirkung aus einer breiteren Sicht der Kinder- und Jugendpolitik begrenzt. Insbesondere jüngere Kinder werden von der Jugendförderung kaum erfasst.

3.3 Partizipation

Der BSV-Expertenbericht über die nationale Kinder- und Jugendpolitik misst der Jugendpartizipation grosse Bedeutung bei. Diese starke Gewichtung wird von vielen Interessenvertretern vollumfänglich unterstützt. Man ist der Ansicht, dass Partizipation nicht nur für die Jugend, sondern für die

gesamte Gesellschaft von Vorteil ist, da sie zu demokratischer Teilhabe motiviert, Unabhängigkeit und Selbstsicherheit stützt, Politik gemeinsam mit Jugendlichen umsetzt und den Respekt der Generationen füreinander stärkt. Nicht zuletzt wertet Partizipation das kreative, innovative Potenzial der Jugend auf. Wenig berücksichtigt wird in dem Bericht die Partizipation jüngerer Kinder.

Abschliessend lässt sich sagen, dass die theoretische und konzeptionelle Basis der Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz Schlüsselemente eines nationalen Kinderrechtssystems enthält, welches Vulnerabilität von Kindern entgegenwirkt. Diese starke konzeptionelle Basis benötigt aber eine ebenso starke Praxis, klare Gesetze, politische Handlungen und Strukturen, wenn letztlich ein wirkungsvolles und umfassendes Kinderrechtssystem entstehen soll.

4. Eidgenössische und kantonale Rahmenbedingungen der Kinder- und Jugendpolitik

Die Rahmenbedingungen für die Kinderrechte und den Kinderschutz sind in der Schweiz grundsätzlich komplex. Grund dafür sind das dezentralisierte föderalistische System der Schweiz und die damit verbundene Teilung von Verantwortlichkeiten, Aufgaben und Kompetenzen.

4.1 Integrationspolitik

Neben den Bundesgesetzen spielen in der Schweiz die Integrationspolitik, Frühförderung und das Bildungswesen Schlüsselrollen für vulnerable Kinder. Und auch diese Bereiche weisen Lücken und Mängel auf, die für Vulnerabilität mitverantwortlich sind.

Einwanderungsfragen betrafen in der Schweiz anfänglich vor allem die Arbeitsmarktpolitik. Demografische Veränderungen, neue Migrationsströme, wirtschaftliche Rezession und Änderungen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt schufen ein Bewusstsein für die Notwendigkeit von Integrationsmassnahmen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. Seit den 1990er Jahren steigt in Anbetracht der überdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit

50-Millionen-Aktionsplan für die Integration – ohne explizite Jugendförderung

Im Jahr 2007 beschloss der Bundesrat einen nationalen Aktionsplan zur Integration mit 45 Massnahmen zu Sprache, Bildung, Beschäftigung und Förderung von Migrantenorganisationen. Der Aktionsplan ist mit einem Budget von 50 Millionen Schweizer Franken pro Jahr ausgestattet. Insgesamt berücksichtigt er zwar die Bereiche Bildung, Berufsbildung, Jugendgerichtsbarkeit sowie Sport- und Freizeitaktivitäten, widmet aber kein Kapitel speziell Kindern und Jugendlichen.

keit bei Ausländern, schlechten schulischen Leistungen und Zugangsschwierigkeiten von Jugendlichen zur Berufsbildung die offizielle Relevanz der Integrationsthematik. Mit der Revision des Ausländergesetzes im Jahr 1996 wurde der erste Schritt vollzogen, Integration als politische Verpflichtung und unter der Zuständigkeit des Bundes anzusiedeln.

Für die EKKJ entwickelt sich Integration zu einer der entscheidenden soziopolitischen Fragen der modernen Gesellschaft, mit ähnlichem Gewicht wie der Generationendialog. Die Fähigkeit von Eltern, ihre Kinder zu schützen, könne in einem Migrationskontext unter Umständen geschwächt werden, insbesondere dann, wenn Informationen und Beratung schwer zugänglich sind. Folglich müsse die Integrationspolitik die Eltern so stärken, dass sie ihren elterlichen Pflichten gerecht werden können. Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund wird von der EKKJ als gegenseitiger und interaktiver Prozess beschrieben: Die Gastgesellschaft verpflichtet sich, alle nötigen Anstrengungen zu unternehmen, um strukturelle und soziale Integrationshindernisse zu beseitigen. Migranteltern und -organisationen verpflichten sich im Gegenzug dazu, Kinder und Jugendliche bei ihrer Integration zu unterstützen. Dieses Verständnis von Integration als gegenseitigem Prozess wird auch vom Bundesrat gestützt.

Demzufolge muss die Integrationspolitik in Bezug auf Nicht-diskriminierung und Chancengleichheit von starken Gesetzen und Richtlinien gestützt werden. Sowohl die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus als auch die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) haben festgestellt, dass insbesondere strukturelle Diskriminierung in der Schweiz ein wesentliches Integrationshindernis darstellt und mehr Aufmerksamkeit benötigt. Integrationsförderung wird vermehrt als Strategie zur Verhinderung beziehungsweise Bewältigung aller Formen von Ausgrenzung, Marginalisierung und Diskriminierung betrachtet und als Förderung des allgemeinen gesellschaftlichen Zusammenhalts aufgefasst. Verhinderung und Bewältigung von Vulnerabilität bei Kindern ist folglich strategisch in diese Gedanken zu integrieren. Dieser Paradigmenwechsel geht einher mit einem wachsenden Trend zu Massnahmen, die gleichermaßen auf Staatsbürger/-innen wie auf Migranten/-innen abzielen.

Das neue Ausländergesetz, welches seit 2008 in Kraft ist, legt erstmals auf Bundesstufe die Grundsätze einer gesamtschweizerischen Integrationspolitik fest. Es sieht die Förderung sprachlicher und sozialer Integration und gleichberechtigter Partizipation vor und erkennt die Notwendigkeit besonderer Massnahmen für Kinder. Worin diese bestehen sollen, wird jedoch nicht erläutert. In der Verordnung werden die Zuständigkeiten der Bundesebene und der Kantone sowie Budgetzuweisungen des Bundes reglementiert. Detaillierte Bestimmungen

Wegweisende Integrationspolitik des Kantons Neuenburg

Der Kantonsrat von Neuenburg führte 1996 mit seinem Gesetz zur Integration von Ausländern/-innen erstmals in der Schweiz auf Kantonsebene einen verbindlichen Rechtsrahmen zur Integration ein. Das Gesetz verpflichtet die kantonalen Behörden, die Integration von Migranten/-innen aktiv zu fördern. Als 2005 das Ausländergesetz revidiert wurde, folgten andere Kantone dem Beispiel Neuenburgs. Das übergeordnete Ziel des Neuenburger Integrationsgesetzes ist, die Chancengleichheit von Staatsbürgern/-innen und Ausländern/-innen sowie den gesellschaftlichen Zusammenhalt insgesamt zu fördern. Vor allem für Letzteres ist die Kinder- und Jugendpolitik wichtig.

Das Neuenburger Gesetz schuf neue kantonale Institutionen, wie die Communauté de travail pour l'intégration des étrangers (CTIE), die explizit Integrationsthemen bearbeiten, die bereichsübergreifende Zusammenarbeit fördern und auch die Zivilgesellschaft einbeziehen.

Von der Dienststelle für multikulturellen Zusammenhalt erhält jede Person, die in den Kanton Neuenburg übersiedelt, ob Ausländer/-in oder Schweizer/-in, ein Informationspaket, das gelesen und unterzeichnet werden soll. Dem Projekt liegt die Überzeugung zugrunde, dass Integrationspolitik schlüssiger wird, wenn sie sich nicht nur an Ausländer/-innen wendet, sondern an sämtliche Kantonszuzüger/-innen. Neuenburg spricht daher lieber von «Neuankömmlingen» als von «Ausländern» oder «Migrantinnen». Seit 2002 dürfen zudem Ausländer/-innen ab einer Aufenthaltsbewilligung Typ C im Kanton Neuenburg das aktive Wahlrecht auf Kantonsebene und seit 2007 das passive Wahlrecht auf Gemeindeebene ausüben.

speziell für Kinder sind nicht enthalten. Die Integrationsförderung richtet sich seit 2008 neu auch an Flüchtlinge und Asylsuchende. Die Ausgestaltung der Integrationsprogramme liegt in der Kompetenz der Kantone.

Anfang 2008 wurde auf Bundesebene die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen gegründet, ein ausserparlamentarisches Gremium, das den Bundesrat und die Verwaltung berät. Die Kommission setzt sich aus Schweizern/-innen und Einwandernden zusammen, die über soziale, ökonomische, kulturelle, politische, demografische und rechtliche Aspekte der Einwanderung Berichte und Empfehlungen herausgeben.

Im Ausländergesetz ist ferner die Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Verwaltung, den Sozialpartnern und Migrantenorganisationen verankert. Diese Bestimmung ist zwar ein Meilenstein auf dem Weg zu einer systematischen Kooperation, berücksichtigt aber Kinder- und Jugendorganisationen nicht ausdrücklich, womit der Nutzen für Kinder einmal mehr bescheiden bleiben dürfte.

Gemäss Bundesrecht können die Behörden mit Migranten und Migrantinnen, die ungenügend integriert sind, Integrationsvereinbarungen treffen. Solche Auflagen sind meist nur für Eingewanderte aus Entwicklungs- und Schwellenländern mit Aufenthaltsbewilligung B verpflichtend. Bis zu einem gewissen Grad sehen Integrationsvereinbarungen auch Massnahmen zum Schutz und zur Förderung von Kindern vor, etwa Beratung für Eltern und Dienstleistungen für die Frühförderung.

Positive Erfahrungen mit Integration haben Kantone gemacht, in denen die Integrationspolitik durch das Kantonsgesetz geregelt wird. Manche von ihnen sehen eine institutionalisierte Kooperation zwischen den Interessenvertretern vor, wie zum Beispiel im Kanton Neuenburg. Darüber hinaus werden auf dezentralen Ebenen zahlreiche Projekte umgesetzt, von denen sich viele speziell an Kinder und junge Menschen richten.

In der gesamten Integrationsdebatte fehlt allerdings noch eine angemessene Beachtung der Kinderrechte, die über den Bildungsbereich hinausgeht. Insbesondere auch die Kinder- und Jugendförderung müsse der Integration mehr Aufmerksamkeit widmen.

Aufenthaltsstatus und Einbürgerung sind für die Integration ebenfalls von grösster Bedeutung. Nur eine Aufenthaltsbewilligung, die eine längerfristige Perspektive gestattet, macht Zukunftsplanung, Bildung und Beruf für eine Person relevant. Die Einbürgerung ist in der Schweiz ein langwieriger, kostspieliger Prozess. Viele Personen mit Migrationshintergrund können, auch wenn sie in der Schweiz geboren und aufgewachsen sind, noch nicht die Schweizer Staatsbürgerschaft erwerben. Diese Politik beeinflusst das Leben ganzer Familien, die ihre Bürgerrechte und politischen Rechte nicht vollumfänglich ausüben können.

4.2 Bildungspolitik

Die Kinderrechtskonvention sieht für alle Kinder das Recht auf kostenlose Grundschulausbildung sowie Zugang zu weiterführender und höherer Bildung und Berufsbildung vor. Im Jahr 1991 bekräftigte die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) den Grundsatz, alle in der Schweiz lebenden fremdsprachigen Kinder in die öffentlichen Schulen zu integrieren und jede Diskriminierung zu vermeiden. Somit gilt diese Empfehlung auch für papierlose Kinder. Die Kantone und Gemeinden unternehmen tatsächlich auch Anstrengungen, Kinder mit irregulärem Status in Grundschulen aufzunehmen.

Die Rolle der Schulen in der Bewältigung der Vulnerabilität von Kindern reicht indes weit über den Bildungssektor hinaus. Schulen sind wichtige Foren für die aktive Partizipation von Kindern und können zur frühzeitigen Erkennung vulnerabler Kinder beitragen.

Die Strategie zur Förderung der Chancengleichheit im Kanton Basel-Stadt

Im Jahr 2008 liess der Kanton Basel-Stadt die bestehenden Angebote für Kleinkinder evaluieren. Die Untersuchung zeigte, dass Kleinkinder und ihre Familien Zugang zu einer breiten Palette von Dienstleistungen aus den Bereichen Gesundheitswesen, Erziehungswesen und Sozialfürsorge haben. Allerdings war eine bessere Zusammenarbeit und Koordination wünschenswert und es mangelte an Aufklärung und Informationen darüber, wie und wo man die Angebote nutzen kann. Aufgrund dieser Ergebnisse beschloss der Kanton Basel-Stadt, die Frühförderung zu optimieren:

- Frühförderung sollte durch Information, Aufklärung und niederschwellige Angebote leichter zugänglich werden.
- Familien sollten frühzeitig an geeignete Stellen weitergeleitet werden; beispielsweise zur Gesundheitsversorgung oder Elternberatung.
- Es sollten zusätzliche Angebote zur familienexternen Kinderbetreuung geschaffen werden. Sprachförderung und Vorschulerziehung sollten ausgebaut werden.
- Die Datenerhebung und -auswertung sollte verbessert werden.

Um die Frühförderungsstrategie von Basel-Stadt langfristig zu sichern, sollen finanzielle Mittel nach der Pilotphase und anschliessenden Evaluation nach 2013 im Kantonsbudget verankert werden.

Federführend bei der Realisierung der Strategie ist das Erziehungsdepartement. Die Strategie institutionalisiert die bereichsübergreifende Zusammenarbeit wichtiger Fachstellen und Projekte und strebt schon sehr früh Chancengleichheit an, unabhängig vom familiären, sozialen, kulturellen oder sprachlichen Hintergrund des Kindes. Der Kontakt zu den Kleinkindern findet über ihre direkten Betreuungspersonen statt, so dass auch Eltern oder Erziehungsberechtigte profitieren können.

Die Basler Frühförderungsstrategie umfasst Heilpädagogik, Gewaltprävention, Mütter- und Väterberatung, Hausbesuche bei sozial ausgegrenzten Familien und sprachliche Frühförderung.

Als erstes Projekt seiner Art in der Schweiz ist die Frühförderung in Basel-Stadt mit hohen Erwartungen verbunden. Die erste Umsetzungsphase wird vom Institut für Psychologie der Universität Basel und von der Pädagogischen Hochschule Nordwestschweiz mit einer Langzeitstudie begleitet, welche die Wirkung frühkindlicher Sprachförderung beurteilen soll.

Die Umsetzung der Gesamtstrategie für die Frühförderung im Kanton Basel-Stadt wird von laufenden Gesetzesrevisionen, Evaluationen und Optimierungen begleitet. Allerdings beinhaltet die Strategie selbst keinen zeitlichen Horizont.

Ein Schulberatungsprogramm für traumatisierte Kinderflüchtlinge und Asyl suchende Kinder in Zürich

Viele Asyl suchende Kinder und Kinderflüchtlinge sind von Krieg, Gewalterfahrungen oder vom Migrationsprozess traumatisiert. Ihr unsicherer Aufenthaltsstatus in der Schweiz trägt zu einem Gefühl der Unsicherheit bei. In der Schule neigen traumatisierte Kinder zu Lern- und Anpassungsschwierigkeiten. Eine Traumatisierung kann zu aggressivem Verhalten oder Depressionen führen. Für Lehrpersonen ist es anspruchsvoll, eine Traumatisierung zu erkennen und angemessen darauf zu reagieren. Vor diesem Hintergrund wurde in Zürich 1995 vom Schul- und Sportdepartement ein spezielles Programm für traumatisierte Kinderflüchtlinge und Asyl suchende Kinder initiiert.

Schulen haben grundsätzlich eine strukturierte Umgebung, die eine Rehabilitation erlaubt, vor allem dann, wenn ein Kind gleichzeitig Informationen und Beratung bekommt und therapeutisch begleitet wird. Die Therapie hilft den Kindern in einer emotional sicheren Umgebung bei der Verarbeitung des Erlebten und ermöglicht ihnen, über allfällige Schuld- und Isolationsgefühle zu sprechen. Drei Psychologen/-innen mit Zusatzausbildungen in psychosozialer Beratung und interkultureller Kompetenz arbeiten mit Gruppen von acht bis zehn Kindern, wobei auch die Eltern eine Beratung in Anspruch nehmen können.

Die Therapie richtet sich an schulpflichtige Kinder, die von den Lehrpersonen dafür vorgeschlagen werden. Ein von der Lehrkraft ausgefüllter Fragebogen hilft den Psychologen, eine erste Beurteilung vorzunehmen und das Kind für die Therapie anzumelden. Pro Woche finden zwei Gruppentreffen statt. Zusätzlich werden Einzelbetreuungen angeboten. Die teilnehmenden Kinder sind zwischen 6 und 13 Jahre alt und stammen aus verschiedenen Ländern wie beispielsweise Afghanistan, Angola, Bosnien, der Demokratischen Republik Kongo, dem Irak, dem Kosovo, Somalia, Sri Lanka und Tschetschenien.

Gleichzeitig werden die Lehrpersonen im Umgang mit den traumatisierten Kindern geschult. Sie erhalten Grundwissen über Traumata, posttraumatische Belastungsstörungen und den Unterricht mit traumatisierten Kindern. Zudem treffen sich Lehrpersonen, Psychologen und Eltern regelmässig zu gemeinsamen Situationsanalysen und allgemeinem Informationsaustausch.

Allerdings ist die Zusammenarbeit zwischen Schulen und sozialen Diensten mangelhaft, insbesondere dann, wenn Jugendliche wegen Konflikten oder Gewaltvorfällen aus dem Schulbesuch ausgeschlossen werden. Verschiedene Kantone haben positive Erfahrungen mit Schulsozialarbeit gemacht, bei denen Sozialarbeit direkt in die Schulen integriert wurde.

Das Praxisbeispiel des in Zürich realisierten Beratungsprogramms für traumatisierte Kinderflüchtlinge zeigt die Wichtigkeit der Zusammenarbeit zwischen Schulen und der Sozialfürsorge.

In der Schweiz und international durchgeführte Forschungsarbeiten, darunter Studien von der OECD und UNICEF, bestätigen, wie wichtig die Frühförderung von Kindern auch im Hinblick auf die Erfüllung internationaler Abkommen ist. Die Kinderrechtskonvention etwa besagt, dass der Staat Eltern und gesetzlichen Vertretern angemessene Unterstützung bei der Kindererziehung zukommen lassen und Kinderbetreuungsangebote sicherstellen sollte.

Studien zeigten auf, dass Frühförderung negative Einflüsse auf Kinder, Familien und junge Menschen ausgleichen und eine nachhaltige Integration fördern kann.

Frühförderung wird in der Schweiz in vielen Kantonen angeboten und beinhaltet teilweise auch spezielle Projekte für vulnerable und ausgegrenzte Gruppen. In einigen Kantonen wurde die Frühförderung durch einen gesetzlichen Rahmen institutionalisiert. Im Tessin wurde ein Vorschulprogramm eingerichtet, das allen Kindern ab drei Jahren offensteht. Die Tripartite Agglomerationskonferenz hat empfohlen, verstärkt in Frühförderungsangebote zu investieren, da sie Schlüsselemente der Integrationspolitik darstellen.

4.3 Mit Kinder- und Jugendthemen befaste Institutionen des Bundes

Auf Bundesebene befasst sich keines der Departemente und Ämter gesamthaft mit den Kinderrechten. Das erschwert es, für ein bestimmtes Kinderrechtsthema die jeweils Verantwortlichen zu finden. Die horizontale Zusammenarbeit zwischen Fachstellen des Bundes beschränkt sich oft auf einzelne Themen und ist in einem gewissen Ausmass vom Engagement Einzelner abhängig. Doppelspurigkeiten, ineffiziente Ressourcennutzung und unbemerkte Systemlücken können die Folge sein.

Wichtige Akteure der Kinder- und Jugendpolitik auf Bundesebene

Eidgenössisches Departement des Innern (EDI)

Verantwortlich für die Umsetzung der Kinderrechte sind unter anderem die folgenden Ämter des EDI:

- Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) plant, verwaltet und beaufsichtigt die Sozialversicherungssysteme für Alter, Invalidität und Familie. Das BSV beschäftigt sich mit Kinderrechten, Kinderschutz, Kinder- und Jugendförderung sowie mit Familien- und Generationsfragen.

- Der Koordinationsdienst für Familienfragen gewährt Organisationen, die an Kinderschutz- und Familienfragen arbeiten, jährliche Zuschüsse.

- Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) befasst sich mit Gesundheitsfragen und der Prävention von Drogen- und Suchtmittelmissbrauch.

Das Staatssekretariat für Bildung und Forschung leitet die Forschung zu Kinderrechtsfragen.

4.4 Kantonsübergreifende Zusammenarbeit

Es gibt keine Übersicht aller Institutionen, die sich auf Kantonsebene mit der Kinder- und Jugendpolitik befassen. Die Aufgaben werden verschiedenen Abteilungen und Ämtern auf Kantons- und Gemeindeebene übertragen. So können sie beim Bildungswesen, beim Sozialen, beim Justiz- oder Gesundheitswesen angesiedelt sein. Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) ist das primär zuständige Gremium für die horizontale Zusammenarbeit zwischen Kantonen und die vertikale Zusammenarbeit mit dem Bund. Alle 26 Kantonsregierungen sind darin vertreten. Weitere Mechanismen für die horizontale Zusammenarbeit sind die sogenannten kantonalen Direktorenkonfe-

renzen, die politisch wirken und alle Themen bearbeiten, die in die Zuständigkeit der Kantone fallen. Es gibt insgesamt 15 themenorientierte Konferenzen, manche von ihnen haben zahlreiche Unterkonferenzen zu speziellen Fragen gebildet. Unter den Direktorenkonferenzen befassen sich die folgenden auch mit Aspekten der Kinder- und Jugendpolitik:

- die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
- die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
- die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
- die Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)

Auf internationaler Ebene übernehmen folgende Ämter des EDA Aufgaben in Bezug auf Kinderrechte und Kinderschutz:

- Die Direktion für Völkerrecht ist verantwortlich für die Unterzeichnung und Ratifikation internationaler Verträge, darunter der Kinderrechtskonvention und ihrer Fakultativprotokolle.
- Die Politische Abteilung IV – Menschliche Sicherheit (PA IV) entwickelt aussenpolitische Massnahmen im Bereich Kinderrechte.
- Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) ist verantwortlich für internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe.

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)

- Das Bundesamt für Justiz (BJ) kümmert sich um Kinderrechtsfragen im Zusammenhang mit Adoption, Schutz, Vormundschaft, Straf- und Jugendstrafrecht, Kindsentführung und dem Opferhilfegesetz.
- Das Bundesamt für Polizei (Fedpol) verantwortet Strafverfolgung bei Gewalt sowie bei Ausbeutung und Missbrauch von Kindern.
- Das Bundesamt für Migration (BFM) behandelt die Kinderrechte im Kontext der Migration.

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD)

- Das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) ist für Kinder und junge Menschen geltendes Arbeitsrecht zuständig.
- Das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) erlässt die Arbeitsvorschriften für Jugendliche und bearbeitet die Themen Berufsbildung und Jugendarbeitslosigkeit.

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)

- Das Bundesamt für Sport (BASPO) fördert Sportaktivitäten sowie die Prävention von sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung im Sport.

Das Bundesamt für Statistik (BFS)

- Das BFS erarbeitet Statistiken mit Bezug auf Kinder, darunter Demografie, Bildung und Verbrechen.

Zusätzlich zu den Departementen und Ämtern des Bundes spielen verschiedene ausserparlamentarische Gremien eine wichtige Rolle für die Kinderrechte und den Kinderschutz, etwa für die Information der Öffentlichkeit. Von besonderer Bedeutung sind unter anderem die Eidgenössischen Kommissionen für Kinder-, Jugend- und Familienfragen (EKKJ) sowie Kommissionen für Flüchtlinge, Migration sowie gegen Rassismus und Diskriminierung.

Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ)

Die EKKJ vertritt bei nationalen Entscheidungsprozessen die Interessen der Kinder und Jugendlichen. Sie setzt sich aus 20 Kinderrechts- und Kinderschutzexperten zusammen, die sich mit Kindern, Jugendlichen und relevanten Organisationen und Vereinigungen austauschen. Die EKKJ verfügt über kein eigenes Budget, die Kosten trägt das BSV.

Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF)

Die EKFF hat den Auftrag, Fachstellen, Behörden und die allgemeine Öffentlichkeit über Familienfragen zu informieren sowie den Informationsaustausch zwischen Verwaltungen, Institutionen und privaten Organisationen zu fördern.

Spezialisierte Körperschaften

Weitere spezialisierte Körperschaften befassen sich innerhalb eines breiteren Mandats von Menschenrechten, Schutz und Strafverfolgung auch mit Kinderschutzfragen:

- die Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenhandel (KSMM)
- die Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBIK)
- das Kommissariat Pädophilie, Menschenhandel, Menschenhandel (PMM)

Darüber hinaus wirkt die Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung (KKJF) als kantonsübergreifendes Gremium. Die KKJF beteiligt sich aktiv an nationalen Debatten, stellt fachliche Unterstützung für die Kinder- und Jugendförderung bereit und entwickelt entsprechende Empfehlungen an die Kantone.

Insgesamt sind die Strukturen und die Praxis horizontaler und vertikaler Zusammenarbeit von Bundes-, Kantons- und Gemeindebehörden hochkompliziert, was letztlich zur Vulnerabilität von Kindern beitragen kann:

- Unkoordinierte Aktionen und Dienstleistungen bergen die Gefahr von Doppelspurigkeit und Ressourcenverschwendung, während gleichzeitig Systemlücken unerkannt bleiben.
- Die Konkurrenz zwischen verschiedenen Institutionen kann Informationsaustausch, Vernetzung und Zusammenarbeit behindern.
- Positive Erfahrungen und Erkenntnisse in einzelnen Städten oder Kantonen fliessen nicht notwendigerweise in die nationale Debatte ein.
- Durch nicht klar zugeordnete Zuständigkeiten, Aufgaben und Kompetenzen fehlt es an Respekt gegenüber der Leitung und Koordination sowie an strategischem Management.
- Es mangelt an Wissen und Information über die Situation der Kinder in der Schweiz und den Umsetzungsstand relevanter internationaler Normen.
- Das einzige Gremium, das die Zusammenarbeit zwischen Bundes-, Kantons- und Gemeindebehörden institutionalisiert, ist die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK). Zwar beschäftigt sie sich nicht direkt mit Kinder- und Jugendpolitik, doch fliessen manche Kinder- und Jugendfragen im Zusammenhang mit anderen Diskussionen, wie der Einwanderungs- und der Integrationspolitik, ein. Nach Aussage der TAK ist die Gefahr inkonsistenter Ansätze besonders gross, wenn Themen als bereichsübergreifend angesehen werden. Die TAK befürchtet Mängel in der Aufsichtsführung sowie Lücken und Doppelspurigkeit und hat deshalb Integration zu einem ihrer Schwerpunktthemen erklärt. Dasselbe soll mit anderen multidisziplinären Themen geschehen, darunter auch mit der Kinder- und Jugendpolitik, die von landesweit konsistenteren Ansätzen erheblich profitieren würde.

IV. Bausteine eines Kinderrechtssystems

Wenn eine Regierung die Kinderrechtskonvention ratifiziert, verpflichtet sie sich, sämtliche Kinderrechte in ihrem Land einzuführen.

Und zwar so, dass sie für alle Kinder Gültigkeit haben und sich ganz konkret auf den Alltag und die Lebenswelt jedes Kindes auswirken: Partizipation, Chancengleichheit und ein Fokus auf dem Kindeswohl müssen zu staatlichen und sozialen Leitmotiven werden.

Der UN-Kinderrechtsausschuss hat deshalb allgemeine Prinzipien und Massnahmen zur Bildung von Kinderrechtssystemen formuliert. In der Schweiz sind dadurch sowohl der Bund als auch die Kantone und Gemeinden gefordert. Wie bereits beschrieben, lässt sich die Vulnerabilität von Kindern effektiver bekämpfen, wenn man verschiedene Konzepte strategisch kombiniert. Instrumente zur Verhinderung von Kinderrechtsverletzungen sollten ebenso einbezogen werden wie Möglichkeiten, Kinder zu stärken. Hinzu kommt der Schutz von Kindern vor allen Formen von Gewalt, Ausbeutung und Missbrauch. Die vom UN-Kinderrechtsausschuss formulierten Prinzipien und Massnahmen verankern diese Konzepte ganzheitlich, wirkungsvoll und professionell im Staat.

1. Die Bedeutung der allgemeinen Prinzipien der Kinderrechtskonvention für die Schweiz

Der UN-Kinderrechtsausschuss bekräftigt, dass die Kinderrechte unteilbar sind und in allen Angelegenheiten, die Kinder betreffen, vorrangig berücksichtigt werden müssen. Wie im vorigen Kapitel aufgezeigt, sind bei der Ausgestaltung eines Kinderrechtssystems die allgemeinen Prinzipien der Kinderrechtskonvention wegweisend und müssen sich in jedem Systembaustein vollinhaltlich widerspiegeln. So muss man sich zum Beispiel bei einer Gesetzesrevision zwingend überlegen: Schützt das neue Gesetz das Kindeswohl? Fördert es die

Kasten: Die allgemeinen Prinzipien der Kinderrechtskonvention

- Artikel 2: Das Recht auf Nichtdiskriminierung
- Artikel 3: Das Kindeswohl als vorrangiges Kriterium
- Artikel 6: Das Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung
- Artikel 12: Das Recht des Kindes auf Anhörung und Berücksichtigung seiner Ansichten

Chancengleichheit? Wurden die Ansichten der Kinder bei der Revision einbezogen?

Die Grundsätze und Standards der Kinderrechte gehören in Bildungs-, Gesundheits- und Rechtswesen gleichermaßen verankert.

Dieser Abschnitt zeigt anhand von Beispielen aus den Kantonen, wie die allgemeinen Kinderrechtsprinzipien in der Schweiz bisher etabliert worden sind.

1.1 Artikel 2: Das Recht auf Nichtdiskriminierung

Die Bundesverfassung sieht die Gleichheit vor dem Gesetz als Grundrecht vor, einschliesslich des Rechts auf Nichtdiskriminierung. Alle staatlichen Institutionen haben die Pflicht sicherzustellen, dass die Grundrechte erfüllt werden. Allerdings gibt es keine Leitlinien zu Umsetzung und Überwachung.

Einzelne Formen der Diskriminierung werden im Gleichstellungsgesetz und im Antirassismus-Artikel des Schweizerischen Strafgesetzbuchs angesprochen. Die Eidgenössische Jugendsession hat ein allgemeines Bundesgesetz gegen Diskriminierung gefordert, das sich nicht auf Diskriminierung durch den Staat beschränkt, sondern auch alle Formen der Diskriminierung im Privat- und Arbeitsleben verhindert. Auch Nationalräte haben einen besseren gesetzlichen Schutz gegen alle Formen der Diskriminierung gefordert.

Die Schweiz hat die Ratifikation von internationalen Normen bezüglich Nichtdiskriminierung wiederholt abgelehnt. Als Folge davon bleibt der gesetzliche Diskriminierungsschutz in der Schweiz schwach. Allerdings anerkennt die Schweiz mit der Kinderrechtskonvention explizit für Kinder das auch im ICESCR vorgesehene Recht auf Nichtdiskriminierung. Somit sind die Gleichstellungsrechte von Kindern in der Schweiz besser artikuliert als die von Erwachsenen.

Die Nichtdiskriminierungsklausel sollte in alle Gesetze eingeführt werden, die Kinder betreffen, darunter Einwanderungs- und Asylgesetze, Integrationsgesetze, Jugendförderungs- und Opferhilfegesetze. Bei den einschlägigen Bundesgesetzen ist dies nicht passiert; auf Kantonsebene ist die Umsetzung uneinheitlich.

Laut UN-Kinderrechtsausschuss erfordert die Beseitigung von Diskriminierung unter Umständen Änderungen in Gesetzgebung, Verwaltung und Ressourceneinsatz sowie Aufklärungs-

Mehrfache und intersektionelle Diskriminierung

In der internationalen Debatte, in der Menschenrechtsgesetzgebung sowie in Programmen und der Praxis betrachtete man oft einzelne spezifische Diskriminierungsgründe wie Geschlecht, Herkunft, Religion oder Behinderung. Diese werden selten als miteinander verknüpft wahrgenommen. Ein solcher monokausaler Ansatz wird aber den tiefgreifenden Auswirkungen mehrfacher Diskriminierung nicht gerecht. In der Literatur finden sich verschiedene Konzepte:

Mehrfache Diskriminierung beschreibt Diskriminierung, die aus mehreren Gründen stattfindet. Bei intersektioneller Diskriminierung wirken mehrere Diskriminierungsgründe gleichzeitig und interagieren untrennbar. Es hat Versuche gegeben, zwischen intersektioneller und mehrfacher Diskriminierung zu differenzieren, doch werden die Begriffe oft analog verwendet.

Im Jahr 2001 forderte die UN-Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz internationale Aufmerksamkeit für das Problem. Die Europäische Kommission veröffentlichte 2007 einen Bericht über Formen und Ursachen mehrfacher Diskriminierung und empfahl unter anderem, eine einzige nationale Institution mit der Behandlung von Diskriminierungsfällen zu beauftragen, anstatt jeweils getrennte Fachstellen für die verschiedenen Diskriminierungsformen zu schaffen.

Nur selten bezieht sich die Debatte über mehrfache Diskriminierung direkt auf Kinder. In der Schweiz veröffentlichte die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) 2009 einen Bericht, der bestätigt, dass es in der Schweiz mehrfache Diskriminierung gibt, von der auch Kinder betroffen sind.

Das Zürcher Projekt Kindeswohl/Kinderrechte

Im Jahr 1996 setzte der Regierungsrat des Kantons Zürich eine Kindeschutzkommission ein, die Gewalt gegen Kinder verhindern und Kinderschutzmassnahmen im Kanton verbessern sollte. Zusätzlich wurden kantonale und regionale Kinderschutzgruppen gebildet und 2008 bei der Bildungsdirektion eine Projektstelle Kindeswohl/Kinderrechte eingerichtet. Das Projekt überprüft Gesetzentwürfe sowie Politik und Praxis daraufhin, ob sie mit den internationalen Kinderrechtsnormen in Einklang stehen und ob das Kindeswohl angemessen berücksichtigt wird. Das Kindeswohl wird direkt mit dem Anhörungsrecht verbunden. Daher entwickelt das Projekt als zentrale Aufgabe auch Standardverfahren zur Kindeswohlermittlung, welche die Ansichten des Kindes einbeziehen.

Ein interdisziplinäres Netzwerk von Fachpersonen trifft regelmässig zusammen, um zu diskutieren, wie sich Kinderrechte in der täglichen Arbeit sichern lassen. Das Netzwerk entwickelt Standardverfahren, beispielsweise für die Anhörung eines Kindes. Besonderen Erfolg hatte die Projektstelle Kindeswohl/Kinderrechte mit ihren Empfehlungen für eine separate Mutter-Kind-Abteilung in Gefängnissen, die unter anderem zu kinderfreundlichen Gefängnisräumen führten.

Zudem wurde Schulungsmaterial entwickelt und es fanden Lehrgänge für Sozialarbeiter/-innen, Psychologen/-innen sowie Familien- und Jugendberater/-innen statt.

Das Projekt Kindeswohl/Kinderrechte ist bis Ende 2010 befristet. Es ist daher entscheidend, dass seine Aktivitäten rechtzeitig in die gesamte Kinderrechts- und Kinderschutzarbeit des Kantons überführt werden.

massnahmen. Das Netzwerk Kinderrechte betont, wie wichtig es ist, sich mit mehrfachen und kumulativen Formen der Diskriminierung und Ausgrenzung zu befassen, durch die bestimmte Kindergruppen besonders vulnerabel werden. Der Mangel an Chancengleichheit wird durch den Föderalismus verschärft.

1.2 Artikel 3: Das Kindeswohl als vorrangiges Kriterium

Die UN-Kinderrechtskonvention verlangt, dass das Kindeswohl in allen Angelegenheiten, die Kinder betreffen, Vorrang hat. Jede legislative, administrative und judikative Institution muss sich an diesem Prinzip orientieren und systematisch überlegen, wie sich ihre Entscheidungen und Handlungen auf Kinder auswirken.

In der Schweiz erscheint der Begriff des Kindeswohls erstmals 1972 im Adoptionsgesetz: Das Kindeswohl ist demnach die Gesamtheit der Voraussetzungen für eine optimale Persönlichkeitsentwicklung des Kindes. Es umfasst die emotionalen und intellektuellen Aspekte, die körperlichen und gesundheit-

lichen sowie die sozialen und rechtlichen. Noch heute verwendet der Bundesrat den Begriff Kindeswohl nur im Zusammenhang mit Elternfürsorge, Vormundschaft und anderen Familienthemen. Der UN-Kinderrechtsausschuss bemängelt, dass das Prinzip des Kindeswohls in der Schweiz nicht systematisch und bereichsübergreifend integriert wird.

Der Mangel an systematischen Ansätzen für das Kindeswohl stand auch bei Praktikern in der Kritik: Es gäbe keine Standards und keine Anleitung dafür, wie das Kindeswohl ermittelt werden solle. Die vorhandene Praxis beruht oft auf subjektiven Urteilen Einzelner und nicht auf professionellen, formalisierten Entscheidungsprozessen, bei denen auch die Ansichten des Kindes berücksichtigt werden. Auch das Netzwerk Kinderrechte sieht das Leitprinzip des Kindeswohls noch nicht vollständig als vorrangiges Kriterium umgesetzt, besonders in Bezug auf ausländische Kinder.

1.3 Artikel 12: Das Recht des Kindes, seine Meinung frei zu äussern

Nach der Kinderrechtskonvention muss jedes Kind seine eigene Meinung frei formulieren und sich zu allen Angelegenheiten, die sein Leben betreffen, äussern können. Die Ansichten des Kindes bekommen ein seinem Alter und seiner Reife angemessenes Gewicht, auch in Gerichts- und Verwaltungsverfahren.

Dieses Anhörungsrecht ist nicht nur ein grundlegendes Element der Demokratie, es dient auch der Entwicklung und dem Schutz von Kindern. Denn Kinder, die darin bestärkt werden, ihre Meinung zu sagen, können sich selbst besser schützen und sind weniger vulnerabel für Missbrauch. Zwar definiert die Kinderrechtskonvention nicht explizit ein Partizipationsrecht. Artikel 12 und eine Reihe anderer Artikel müssen jedoch zusammengenommen als die partizipatorischen Rechte von Kindern interpretiert werden. Hierzu zählen unter anderem das Recht auf Informationen, die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit und die Koalitionsfreiheit.

Dieser Grundsatz, der die aktiv teilhabende Rolle des Kindes bei seiner Förderung und beim Schutz hervorhebt, ist ebenfalls auf alle Massnahmen zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention anwendbar. Daher drängt der UN-Kinderrechtsausschuss darauf, dass die Mitgliedsländer die Partizipation von Kindern systematisieren.

Während es sich bei der soziopolitischen Partizipation um ein programmatisches Recht handelt, ist das Anhörungsrecht in der Schweiz direkt anwendbar und justiziabel.

A. Soziale und politische Partizipation von Kindern

In der Schweiz gibt es auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene insgesamt über 40 Jugendparlamente: eine einzigartige Errungenschaft in Europa. Die Parlamente sind über den Dachverband Schweizer Jugendparlamente untereinander verbunden. Aussagen über ihre Reichweite und systematische Daten sind jedoch nicht verfügbar.

Der Bund unterstützt die Eidgenössische Jugendsession, die 1991 gegründet wurde und bis zu dreimal pro Jahr zusammentritt. Die Mitglieder der Eidgenössischen Jugendsession sind 14 bis 21 Jahre alt. Sie stellen keine für die Jugend in der Schweiz repräsentative Gruppe dar, und man hat festgestellt, dass ausländische Jugendliche unterrepräsentiert sind. Zwar verabschiedet die Jugendsession parlamentarische Petitionen, doch ist unsicher, dass diese in der Bundesversammlung weiterverfolgt werden. Auch kann die Jugendsession keine formalen Motionen einreichen. Angesichts der fehlenden verfassungsrechtlichen Grundlage der Jugendsession und der fehlenden demokratischen Legitimation der Jugendparlamentarier werden ihre Ansichten und Empfehlungen nicht als repräsentativ angesehen. Damit die Jugendsession nicht nur eine Alibifunktion hat, sondern wirksame Jugendpartizipation

darstellt, müssten eine verfassungsrechtliche Grundlage für die Jugendsession und ein demokratischer Wahlprozess geschaffen werden.

Die EKKJ unterstützt Partizipationsprojekte für Kinder und die Jugend auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene – unter anderem durch öffentliche Wettbewerbe und in Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen wie dem Europarat. Initiativen für soziopolitische Partizipation binden meistens Jugendliche ein, während jüngere Kinder weniger zum Zug kommen. Ein Beispiel für die Teilhabe jüngerer Kinder ist die Strategie für Kinder- und Jugendpartizipation in Bern. Mehrere andere Städte haben ebenfalls Kinderparlamente gegründet, darunter Luzern und Rapperswil-Jona. In Schwyz gibt es ein kantonales Kinderparlament. Allerdings sind die Kinderparlamente nicht national organisiert und auch nicht im Dachverband Schweizer Jugendparlamente eingebunden.

Der UN-Kinderrechtsausschuss begrüsst, dass Bundesverfassung und Gesetze auf die Ansichten von Kindern Bezug nehmen, und empfahl, diesbezüglich weitere Anstrengungen zu unternehmen – mit besonderem Gewicht auf der Mitwirkung von vulnerablen Kindern in Familie, Schule und in der Gesellschaft insgesamt.

2003 ergab eine UNICEF Umfrage unter 12 800 Schulkindern, dass Kinder und Jugendliche in der Schweiz die Möglichkeiten zur Einflussnahme in Stadt oder Gemeinde als relativ begrenzt wahrnehmen, obwohl die Schweiz die soziopolitische Kinder- und Jugendpartizipation stark betont. Die Untersuchung zeigte, dass Kinder und Jugendliche ein grosses Interesse daran haben, in allen Bereichen ihres Lebens aktiv mitzuwirken, und stellte diesbezüglich bei zugewanderten Kindern und Jugendlichen grössere Aktivität fest.

B. Das Anhörungsrecht in Rechts- und Verwaltungsverfahren

Im Gegensatz zum sozioökonomischen Partizipationsrecht wird das Recht des Kindes auf Anhörung bei Rechts- und Verwaltungsverfahren weniger deutlich formuliert. Es gibt verschiedene Standards und die Details bleiben den lokalen Kinderschutzbehörden und Fachpersonen überlassen. Das Recht des Kindes auf Anhörung und auf Rechtsbeistand wird nur bei Kinderschutz- und Scheidungsfällen ausdrücklich angesprochen. Obwohl das Schweizerische Bundesgericht das Anhörungsrecht als direkt anwendbar erklärt hat, wird es nicht systematisch berücksichtigt.

Für zivilrechtliche Kinderschutzverfahren ist das Recht des Kindes auf Anhörung im Zivilgesetzbuch geregelt. Das Gesetz gibt keine Altersgrenzen an, doch geht aus der Rechtsprechung des Bundesgerichts hervor, dass Kinder ab sechs Jahren in Verfahren angehört werden müssen. Allerdings wird ein Kind nur einmal gegen Ende des Verfahrens von der Vormundschaftsbehörde angehört. Bei Scheidungsverfahren muss die Vormundschaftsbehörde einen Rechtsbeistand ernennen,

Kinder- und Jugendpartizipation in der Gemeinde Bern

In Bern ist die soziopolitische Teilhabe von Kindern und Jugendlichen über eine Anzahl von Fachstellen organisiert: Bern hat ein Kinderbüro, ein Kinderparlament und in jedem Stadtteil eine offizielle Ansprechperson für Kinder. Rechtsgrundlage für diese dreigliedrige Struktur ist das kommunale Mitwirkungsreglement. Jugendliche haben das Recht, Motionen an den Stadtrat einzureichen, wenn sich jeweils mindestens 40 Jugendliche anschliessen. Der Stadtrat diskutiert und beantwortet die Motionen. Diese weitreichende, in der kommunalen Gesetzgebung verwurzelte Partizipationsstrategie ist einzigartig in der Schweiz.

Das Berner Konzept einer kindergerechten Stadt

Die soziopolitische Partizipation von Kindern ist Teil des langfristigen Konzepts von Bern, eine kindergerechte Stadt zu schaffen. Es wurde 1999 von der Direktion für Bildung, Soziales und Sport ausgearbeitet und wird als Prozess verstanden, der der ganzen Gesellschaft einen Nutzen bringt. Mit 57 Massnahmen sollte der Gemeinderat für Kinderthemen sensibilisiert werden und eine Anleitung für die Arbeit zu Kinderrechtsfragen erhalten. Fragen des Kinderschutzes werden dabei nur am Rande angesprochen. Sechs Themen wurden priorisiert, unter anderem die Schaffung des Kinderbüros und die Verpflichtung der Stadtverwaltung, die Meinungen von Kindern anzuhören und zu berücksichtigen. Was die anderen Massnahmen angeht, so wurden weder Termine noch Zuständigkeiten definiert.

Das Kinderbüro

Das Kinderbüro ist eine Fachstelle des Jugendamtes. Es bearbeitet alle Partizipationsthemen, ist Kontaktstelle für Kinder, entwickelt Projekte, prüft die Kinderverträglichkeit offizieller Entscheidungen und hält Rücksprache mit Kindern. Es berät Eltern und Kinder und klärt die Öffentlichkeit auf. Über seine Website ermuntert das Kinderbüro Kinder dazu, ihre Meinung über Stadt, Quartier, Schule und Freizeitaktivitäten zu äussern. Über Website, Schulen, Tagesheime, Jugendclubs und Newsletter werden Informationen über Mitwirkungsmöglichkeiten verbreitet.

Das Kinderbüro unterstützt das Kinderparlament in Verwaltungsfragen und ist in zahlreiche kommunale Projekte zur Schaffung einer kindergerechten Stadt eingebunden.

Das Kinderparlament

Das Kinderparlament wurde im November 2003 durch das Mitwirkungsreglement geschaffen. Das Kinderparlament tritt dreimal pro Jahr in den Sessionsräumen des Kantons- und Stadtparlaments zusammen. Es erhält vom Gemeinderat ein jährliches Budget von 30000 Franken, das es selbst verwaltet. Einmal pro Jahr können sich Kinder über ihre Schulen zur Teilnahme am Parlament anmelden. Das Kinderparlament stimmt darüber ab, welche Themen es vom Gemeinderat behandelt sehen möchte, und überweist ihm Postulate, die innert sechs Monaten zu beantworten sind. Jährlich berichtet das Kinderparlament an den Gemeinderat über Aktivitäten und Finanzen.

Das Kinderparlament wählt ein Mädchen und einen Knaben zu Co-Präsidenten und organisiert sich in verschiedenen Gremien und Arbeitsgruppen:

- Das Ratsbüro wirkt als Sekretariat des Kinderparlaments. Es

bereitet unter anderem die Parlamentssessionen vor und vertritt das Parlament bei externen Anlässen.

- Die Bau- und Verbesserungsgruppe unterstützt Kinder bei der Verbesserung ihrer Lebenswelt in den Stadtquartieren und macht dem Gemeinderat Vorschläge.
- Die Finanz-Arbeitsgruppe überwacht das Budget und prüft die Mittelverwendung.
- Die Stadtdetektive erforschen ausgewählte Themen und tragen Verbesserungsvorschlägen ins Parlament.
- Die Kinderparlament-Reporterinnen und -Reporter schreiben für die Website und die Kinderparlamentszeitung.

Die Kinderparlamentarier drückten im Rahmen einer Umfrage ihre hohe Wertschätzung für ihr Parlament aus. Sie merkten, dass sie zur Verbesserung der Verkehrssicherheit, des Spielplatzbaus sowie zur Meinungsäusserung an den Schulen beitragen und an Gesetzentwürfen und Konzepten mitwirken konnten. Durch das Kinderparlament werden Kinder in ihrer persönlichen Entwicklung unterstützt und bauen Resilienz auf. Sie lernen, sich politisch zu engagieren, ihre Meinung auszudrücken und vor einem grossen Publikum zu sprechen. Die Kinderparlamentarier steigerten ihre Kommunikations- und Verhandlungssicherheit, konnten schwierige Situationen mit Eltern und Lehrpersonen besser meistern und verbesserten teilweise ihre schulischen Leistungen.

Die Mitwirkung von Kindern in einem Parlament gilt als anstrengende Aufgabe für Kinder und als weit anspruchsvoller als andere, informelle Mittel zur Partizipation. Die öffentliche Struktur des Parlaments und seine gesetzliche Regelung haben jedoch den Vorteil, dass Politiker in die Pflicht genommen werden.

Kinder nehmen das Parlament als Chance wahr, Dinge in ihrer Stadt zum Besseren zu wenden, doch fühlen sie sich gleichzeitig machtlos, wenn Lehrpersonen, Schulbehörden und die Gemeinde die Anliegen von Kindern anscheinend übergehen oder nur kurzfristige Lösungen anbieten. Besondere Sorgen bereiten den Kindern Probleme wie Gewalt unter Gleichaltrigen sowie Drogenmissbrauch und die oft leichte Zugänglichkeit von Alkohol und Zigaretten für Kinder. Zwar waren einzelne Initiativen, die von Kindern zusammen mit ihren Eltern oder der Polizei unternommen wurden, vorübergehend erfolgreich. Auf lange Sicht fühlten sich die meisten Kinder jedoch immer noch gestört.

Weitere Themen, die das Kinderparlament beschäftigen, sind die Bildungspolitik, kulturelle und Freizeitaktivitäten, Immissions- und Umweltschutz und Integration.

Obwohl die Partizipationsmöglichkeiten insgesamt gut scheinen, gibt es bei der tatsächlichen Nutzung Unterschiede. Das Kinderbüro ist bei Fachpersonen, Amtspersonen und Fachstellen wohlbekannt, aber weniger bei den Kindern selbst.

Das Konzept zur Partizipation von Kindern in Bern war nicht zuletzt dank des Kinderparlaments erfolgreich. Vor allem bei der Informationsverbreitung und Evaluation des Berner Konzepts einer kindergerechten Stadt bleibt jedoch viel zu tun. Eine Dokumentation der bisherigen Erfahrungen wäre für andere Städte und Kantone wertvoll. Wichtig ist zudem, der Meinung von Kindern über den örtlichen Kontext hinaus Gehör zu verschaffen. So sind etwa die Ergebnisse der Umfrage bei den Kinderparlamentariern in den zweiten NGO-Bericht der Schweiz an den UN-Kinderrechtsausschuss eingeflossen.

wenn die gesetzliche Vertretung das Kind nicht vertreten kann oder wenn ihre Interessen denen des Kindes zuwiderlaufen. In der Praxis ist es jedoch unter Umständen schwierig, Interessenkonflikte zu erkennen. Es gibt auch keine rechtlichen Bestimmungen, die eine unabhängige Vertretung des Kindes garantieren, und in zivilrechtlichen Kinderschutzverfahren ist eine solche Vertretung gar nicht vorgesehen. Daher ist ein Standardverfahren für die Anhörung eines Kindes wichtig. In Zusammenarbeit mit Partnern hat UNICEF Schweiz deshalb einen Leitfaden für Richter und Richterinnen zur Anhörung in Scheidungsfällen sowie Informationsmaterial für Eltern, Kinder und Jugendliche entwickelt.

Die 2006 gegründete Vereinigung Kinderanwaltschaft Schweiz fungiert als direkte Kontaktstelle für Kinder jeden Alters, die Rat, Beratung und Rechtsbeistand benötigen. Sie bietet aus einem Pool unabhängiger Experten juristische Dienstleistungen und Beratung für Fachpersonen sowie Eltern und gesetzliche Vertreter an. Die Vereinigung finanziert sich durch Zuschüsse von privaten Stiftungen und ist bestrebt, die Beteiligung von Kindern in Verfahren zu stärken und sicherzustellen, dass die Kinderrechtskonvention und das Kindeswohl bei allen Entscheidungen berücksichtigt werden.

2. Die Bedeutung der allgemeinen Massnahmen zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention in der Schweiz

2.1 Erste Massnahme: Gesetzesrevisionen

Um die Kinderrechte umsetzen zu können, müssen vorab einzelne nationale Gesetzesrevisionen eingeleitet werden. Weil die einzelnen Menschenrechte unteilbar und voneinander abhängig sind, können auch die Kinderrechte nur als Gesamtheit implementiert werden. Es braucht daher eine permanente Überprüfung der Gesetze auf Kinderrechtskriterien. In der föderalistischen Schweiz sind für den konkreten Transfer der Kinderrechte in den gesellschaftlichen Alltag vor allem die Kantone zuständig. Seit mehreren Jahrzehnten gibt es in der Schweiz eine intensive, fundierte Diskussion über eine kinderrechtsbezogene Gesetzesrevision. Beispiele dafür sind die Debatten zur systematischen Strafverfolgung weiblicher Genitalverstümmelung, das Unter-Strafe-Stellen von durch Schweizer im Ausland begangenen Kindsmisbrauch, die Revision des Jugendförderungsgesetzes sowie das Recht auf Geburtenregistrierung. Trotz standardisierter Vernehmlassung ist eine gezielte fachliche Prüfung von Gesetzentwürfen aus der Kinderrechtsperspektive jedoch nicht immer garantiert, besonders wenn spezielle Institutionen für Kinder fehlen oder schwach sind.

2.2 Zweite Massnahme: Entwicklung einer nationalen Kinderrechtsstrategie

Der UN-Kinderrechtsausschuss verlangt von den Regierungen eine einheitliche, umfassende nationale Strategie, welche die Kinderrechte auf allen Ebenen fördert und respektiert.

Obschon sich die Schweiz durch zahlreiche internationale Abkommen verpflichtet hat, Aktionspläne zu Kinderrechten und Kinderschutz zu entwickeln oder in vorhandene nationale Aktionspläne zu integrieren, hält sie sich mit strategischer Planung zurück.

Im Jahr 2008 wurde zwar eine nationale Strategie zur Kinder- und Jugendpolitik mit den Schlüsselkomponenten Schutz, Entwicklungsförderung und Partizipation entwickelt, allerdings fehlen darin konkrete Einzelaktionen, Zeitrahmen, Budget-Details und Umsetzungsverantwortung sowie Monitoring und Evaluation. Die Strategie eignet sich daher nicht als nationaler Aktionsplan im Sinne des UN-Kinderrechtsausschusses und ist nicht vergleichbar mit bereits vorhandenen Strategien in anderen Bereichen wie etwa der Gleichstellung. Aus Partnerschaften des BSV mit der UBS Optimus Foundation sowie der Oak Foundation ging 2008 der Verein Programme National pour la Protection de l'Enfant (PPP) hervor, der sich zum Ziel setzte, von 2010 bis 2020 eine nationale Kinderschutzstrategie umzusetzen.

Im Auftrag des Vereins PPP entwarf die Stiftung Kinderschutz Schweiz bis 2009 unter Einbezug von Kindern und Jugendlichen eine Strategie mit den Themen Erziehungsberatung, Frühförderung, Prävention, Opferhilfe, Kinderschutzmassnahmen im Bereich Pflegekinder und Adoption, Kinder- und Jugendmedienschutz und Verbesserung der Strafverfolgung bei sexuellen Vergehen gegen Kinder.

Da sich die Strategie aus einzelnen Projekten zusammensetzt, sind für den langfristigen strukturellen Wandel Querschnittsfragen entscheidend. Zudem muss jedes einzelne Projekt die Faktoren Partizipation, Kindeswohl und Nichtdiskriminierung beinhalten.

Für die Umsetzung der Strategie werden politische Interessenvertreter und Entscheidungsträger eingebunden. Das BSV und die Stiftungen UBS und Oak steuern für die ersten dreieinhalb Jahre jährlich 400 000 Franken an das Sekretariat bei. Bis 2013 soll sich das Jahresbudget durch neue Partner und Spender auf zwei Millionen Franken steigern.

Die Entwicklung einer nationalen Kinderschutzstrategie ist ein wichtiger Erfolg, da sie landesweit das Bewusstsein für die Bedeutung strategischer Planung weckt und Kinderschutz als entscheidenden Faktor für die Kinder- und Jugendpolitik herausstreicht. Wichtig ist, auf die beim Bund, bei den Kantonen und in den Gemeinden vorhandenen Systeme aufzubauen. Die Berücksichtigung der entsprechenden Vielfalt mit allen Vor- und Nachteilen bleibt höchstwahrscheinlich eine

der härtesten, aber auch wichtigsten Herausforderungen für die nationale Kinderschutz-Strategie. Interviewpartner dieser Studie bestätigten, dass das Widerstreben der Kantons- und Gemeindebehörden, auf höheren Entscheidungen der höheren Bundesverwaltung umzusetzen, ernst genommen werden muss. Der Reformwille werde am besten durch eine gleichberechtigte Zusammenarbeit auf allen Ebenen gefördert.

Da sich diese Strategie lediglich auf den Kinderschutz konzentriert, geht sie nicht vollständig konform mit den Empfehlungen des UN-Kinderrechtsausschusses, die einen breiten rechtlichen Ansatz fordern. Aus der Strategie des Vereins PPP geht

kaum hervor, dass Kinderschutz zwangsläufig mit den Kinderrechten verknüpft ist, und da sie nicht auf nationalem Recht basiert, erlaubt sie nur begrenzt systemische Veränderungen.

Auf Kantons- und Gemeindeebene stärken verschiedene Initiativen die strategische Planung in der Kinder- und Jugendpolitik. So schliesst etwa die von UNICEF unterstützte Initiative «Kinderfreundliche Gemeinde» lokale strategische Planung ein und wird zurzeit von verschiedenen Gemeinden in Angriff genommen. Einige Kantone haben bei der Entwicklung kantonaler Strategien für Kinder eine Vorreiterrolle übernommen, darunter beispielsweise der Kanton St. Gallen.

Jugendgesetz des Kantons Freiburg

Im Jahr 2006 beschloss der Kanton Freiburg ein Jugendgesetz für alle im Kanton ansässigen Kinder und Jugendlichen. Das Gesetz trat am 1. Januar 2007 in Kraft, bezieht sich explizit auf das Kindeswohl und die Partizipation und ist allgemein bestrebt, Chancengleichheit herzustellen. Das in der Kinderrechtskonvention festgelegte Prinzip der Nichtdiskriminierung wird hingegen nicht speziell angesprochen.

Im Kanton Freiburg sind die Kantonsbehörden für den Kinder- und Jugendschutz zuständig. Sie koordinieren die soziale und politische Integration von Kindern und Jugendlichen und organisieren Hilfe für minderjährige Opfer von Straftaten. Präventions- und Schutzmassnahmen werden unter der Verantwortung der Direktion für Gesundheit und Soziales und des Jugendamts umgesetzt.

Die Gemeinden entwickeln allgemeine Aktivitäten für Kinder und Jugendliche sowie Kinderbetreuungsangebote. Die Kantonsbehörden unterstützen die Gemeindebehörden und private Sozialpartner finanziell bei der Umsetzung des Jugendgesetzes.

Besonderes Gewicht legt der Kanton Freiburg zudem auf die Kinder- und Jugendförderung.

Durch das Gesetz erhielt die Kinder- und Jugendpolitik einen institutionellen Rahmen mit vier speziellen Gremien:

■ Kommission für Jugendfragen:

Die Kommission für Jugendfragen wird vom Staatsrat ernannt und hat elf Mitglieder. Sie vertritt die Gemeinden, Organisationen und Verbände, örtliche Behörden sowie die Jugendlichen selbst. Die Kommission für Jugendfragen berät sich direkt mit Kindern und Jugendlichen und ermöglicht ihnen, ihre Anliegen geltend zu machen. Sie liefert Fachberatung, formuliert Empfehlungen und sensibilisiert Bevölkerung und Fachpersonen für die Kinderrechte. So wurden die Kinderrechte beispielsweise in die Lehrpläne für das Bildungs- und Gesundheitswesen sowie die Sozialfürsorge aufgenommen.

■ Jugendrat:

Der Jugendrat wird ebenfalls vom Staatsrat eingesetzt und vertritt die Jugend bei den Kantonsbehörden. Er besteht aus 15 bis 30

Mitgliedern aus den verschiedenen Berufsgruppen und Schulen des Kantons. Der Jugendrat ist Mitglied in der Kommission für Jugendfragen.

■ Jugendbeauftragte:

Sowohl im deutschsprachigen als auch im französischsprachigen Teil des Kantons steht der Direktion für Gesundheit und Soziales ein Jugendbeauftragter oder eine Jugendbeauftragte zur Seite. Die Jugendbeauftragten nehmen beratend an den Sitzungen der Kommission für Jugendfragen teil, koordinieren und initiieren Projekte von Kinder- und Jugendorganisationen und wirken an den Strukturen in den Regionen und Gemeinden mit. Sie vertreten den Kanton in interkantonalen oder eidgenössischen Jugendorganisationen.

■ Jugendamt:

Ebenfalls der Direktion für Gesundheit und Soziales unterstellt, bietet das Jugendamt allgemeine Beratung, psychosoziale Betreuung sowie Beratung zu Vormundschaft und Pflegschaft. Auch Kinderschutzmassnahmen, Opferhilfe, Überwachung von Pflegeplätzen und Adoptionen, Öffentlichkeitsarbeit und die Entgegennahme von Beschwerden von Kindern und Jugendlichen gehören zu den Aufgaben des Jugendamtes.

Wie beim kinder- und jugendpolitischen Rahmen des Bundes liegt auch beim Jugendgesetz von Freiburg ein grösseres Gewicht auf der Jugendförderung und soziopolitischer Partizipation als auf Kinderschutzthemen und dem Anhörungsrecht. Die Koordination von Jugendamt, Jugendrat, Jugendbeauftragten und der Kommission für Jugendfragen ist nicht gesetzlich geregelt. Das Freiburger Jugendgesetz wird jedoch durch ein Jugendreglement ergänzt, das unter anderem der Kommission für Jugendfragen eine politische Führungsfunktion zuweist, verbunden mit der Aufgabe, eine Jugendpolitik und einen kantonalen Aktionsplan zu entwickeln.

Nebst Neuenburg haben auch andere Kantone ihre Gesetze zu Kindern und Jugendlichen revidiert, so die Kantone Wallis, Waadt und Aargau.

Die Initiative «Kinderfreundliche Gemeinde»

Das Schweizer Programm «Kinderfreundliche Gemeinde» ist Teil einer internationalen Initiative. Es wurde von UNICEF Schweiz in Zusammenarbeit mit dem Bund, NGOs sowie Kantonen und Gemeinden entwickelt und unterstützt die Umsetzung der Kinderrechtskonvention auf Gemeindeebene. Konkret geht es darum, mit gezielten Prozessen die Kinderfreundlichkeit zu steigern. Der Weg zum Label «Kinderfreundliche Gemeinde» führt über eine Standortbestimmung über alle Politikbereiche, einen Workshop mit Kindern und Jugendlichen zur Bedürfniserfassung, einen Aktionsplan und eine Evaluation des Prozesses. Bis Ende 2009 hatten 16 Schweizer Gemeinden die Standortbestimmung abgeschlossen. Die Gemeinde Wauwil LU wurde als erste kinderfreundliche Gemeinde ausgezeichnet. Die Erfahrungen bestätigen, dass die Initiative «Kinderfreundliche Gemeinde» nachhaltig ist und die Kinderrechte auf lokaler Ebene politisch stärkt.

2.3 Dritte Massnahme: Koordinierte Umsetzung der Kinderrechte

Da die Schweizer Kantone hinsichtlich ihrer Steuer- und Sozialfürsorgesysteme, Gesetzesrevisionen und Kantonspolitik autonom sind, setzt jeder Kanton internationale Normen – einschliesslich der Kinderrechtskonvention – auf seine Weise um, während die internationale Verantwortlichkeit für die Umsetzung allein beim Bund liegt. Dies birgt trotz vieler Vorteile auch Quellen für Diskriminierung.

Im Jahr 2003 ergab eine Umfrage bei Kantonsbehörden, dass mangels eines speziellen Bundesamts für Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz eine effektivere Zusammenarbeit und Koordination in vertikaler und horizontaler Richtung notwendig sei.

Auch die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV) bemängelte fehlende Koordination, Doppelspurigkeiten und Informationsdefizite. Ähnliches präsentierte ein Expertenbericht des BSV: Der Bund habe so gut wie keine Möglichkeiten, die Umsetzung der Kinderrechte auf kantonaler Ebene zu beeinflussen. Inkonsistente Umsetzung von Kinderschutzmassnahmen stellte auch das Nationale Forschungsprojekt NFP52 fest.

Tatsächlich fehlt ein umfassender Überblick über den Stand der Umsetzung der Kinderrechte in den verschiedenen Kantonen. Der UN-Kinderrechtsausschuss empfiehlt eine Koordination von Bundesebene aus.

2.4 Vierte Massnahme: Monitoring

Damit die Kinderrechte ihre Wirkung nachhaltig und flächendeckend entfalten können, müssen bei jeder gesetzlichen,

politischen und finanziellen Entscheidung deren Auswirkungen auf Kinder professionell erfasst und beurteilt werden. Der UN-Kinderrechtsausschuss betont die Notwendigkeit der Selbstüberprüfung durch Regierungen zusätzlich zum unabhängigen Monitoring durch nichtstaatliche Akteure. Ein gutes Monitoring beobachtet die konkrete Umsetzung der Kinderrechte in Gesetzgebung, Politik und Alltag. Auf Kantons- und Gemeindeebene hat es einige entsprechende Initiativen gegeben, etwa die Einrichtung spezieller Stellen für Kinderfragen. Ein systematisches Monitoring der Kinder- und Jugendpolitik ist jedoch noch nicht etabliert und fehlt auch im Jugendförderungsgesetz.

2.5 Fünfte Massnahme: Eine unabhängige Menschenrechtsinstitution

Unabhängige Menschenrechtsinstitutionen ergänzen wirksame Regierungsstrukturen für Kinder und stellen den vollen Respekt für die Kinderrechte sicher. Dies darf aber nicht dazu führen, dass die Regierung ihre Überwachungspflichten delegiert. Die unabhängigen Menschenrechtsinstitutionen müssen die völlige Freiheit haben, ihre Agenda und ihre Aktivitäten selbst zu bestimmen. In der Schweiz ist die Bildung einer solchen unabhängigen Menschenrechtsinstitution inklusive einer speziellen Kinderrechtsabteilung viel diskutiert worden. Der UN-Kinderrechtsausschuss hatte empfohlen, zur Überwachung der Umsetzung der Kinderrechte eine solche Institution ins Leben zu rufen, die auch für Kinder zugänglich ist und Beschwerden über die Kinderrechtsverletzungen direkt entgegennimmt. Im Jahr 2001 reichte Nationalrätin Vreni Müller-Hemmi eine parlamentarische Initiative zur Gründung einer nationalen Menschenrechtsinstitution ein, die die Umsetzung internationaler Normen intern und extern überwachen sollte.

Im Jahr 2009 entschied der Bundesrat, dass während einer Pilotphase akademische Institutionen die Departemente sowie den privaten Sektor bei Menschenrechtsfragen fachlich unterstützen sollen. Das jährliche Budget wurde auf eine Million Franken festgelegt. Die Entscheidung, wissenschaftliche Dienstleistungen bereitzustellen, ist ein wichtiger erster Schritt, jedoch entspricht dieses Pilotmodell nicht den von der Uno festgelegten Pariser Prinzipien für die Ausgestaltung nationaler Menschenrechtsinstitutionen. Es hat keine rechtliche Basis, ist weder unabhängig noch institutionalisiert und die Kinderrechte fehlen darin.

Eine nationale Institution für Menschenrechte ist eine wichtige Beschwerdeinstanz, die zur Verhütung von Rechtsverletzungen beitragen und gerade in stark dezentralisierten Systemen das Kinderrechtssystem sichern kann. Fehlt er, ist die Fähigkeit eines Staates, die Vulnerabilität von Kindern effektiv zu erkennen, erheblich beeinträchtigt.

Das Kinderschutzkonzept des Kantons St. Gallen

Im Jahre 2004 wurde von der Regierung des Kantons St. Gallen eine Überprüfung der im Kanton vorhandenen Kinder- und Jugendschutzmassnahmen und der Ausbau der Strategieplanung beschlossen. Eine Projektgruppe entwickelte Empfehlungen zu Koordination und effektiverer Ressourcennutzung im Kinderschutz. In der Projektgruppe waren alle relevanten Abteilungen, kantonalen Fachstellen und Gemeinden vertreten, federführend war das Amt für Soziales im Departement des Inneren. Aus den Ergebnissen entstand ein Kinderschutzkonzept, das nach einer zweijährigen Pilotphase im November 2009 von der Kantonsregierung verabschiedet wurde.

Die Projektgruppe stufte zu Beginn den von Rechts wegen gewährten Kinderschutz als umfassend ein. Zu viele Akteure und fragmentierte Mandate verhinderten jedoch die wirksame Umsetzung. Die grundsätzlich in ausreichendem Masse zur Verfügung stehenden Fachkompetenzen – sie sind seit 2001 in einem kantonalen Kinderschutzzentrum gebündelt – wurden nicht optimal genutzt. Der Informationsaustausch war unter anderem durch Schweigepflichten behindert. Konkrete Regelungen zur Umsetzung des Gesetzes fehlten. Bei Fachpersonen bestand ein Beratungs-, Fortbildungs- und Sensibilisierungsbedarf.

Aufgrund dessen entstand 2006 ein kinder- und jugendpolitisches Konzept mit folgenden Massnahmen:

- Bildung von vier bis sechs interdisziplinären regionalen Kinderschutzgruppen und Weiterbildung von Fachpersonen durch das Kinderschutzzentrum
- Öffentliche Sensibilisierungs- und Aufklärungskampagnen
- Professionalisierung durch standardisierte Erstbefragung und Fallführung wie im Kanton Zürich
- Weiterentwicklung der Fallführung zu einem interdisziplinären, koordinierten Prozess
- Institutionalisierung der interdisziplinären Zusammenarbeit durch die kantonale Arbeitsgruppe Kinderschutz

Klare Definition von Zuständigkeiten zur effektiveren

Ressourcennutzung

Zusätzlich zum Kinderschutzzentrum führte das Konzept folgende Gremien ein:

Kantonale Arbeitsgruppe Kinderschutz

Beteiligt sind Fachstellen, das Kinderschutzzentrum sowie regionale Kinderschutzgruppen, Gemeinden und die Kantonsdepartemente. Die kantonale Arbeitsgruppe Kinderschutz übernimmt folgende Aktivitäten:

- Umsetzung, Evaluierung und Weiterentwicklung der Strategie
- Beobachtung des Kinder- und Jugendschutzes und Erarbeitung von Empfehlungen zuhanden von Kanton und Fachstellen
- Einbringen von Kinderrechtsfragen in die Kantonspolitik
- Herausgabe von Informationsmaterial und Leitfäden für Fachpersonen
- Koordination der Weiterbildungen zu Kinder- und Jugendschutz
- Ernennung der Mitglieder regionaler Kinderschutzgruppen
- Jährliche Berichterstattung an das Departement des Inneren
- Koordination und Initiation von Präventionsprojekten

Regionale interdisziplinäre Kinderschutzgruppen

Die regionalen interdisziplinären Kinderschutzgruppen beraten Fachpersonen insbesondere in Fällen von physischer, sexueller und psychologischer Gewalt oder Vernachlässigung. Sie ordnen jedoch keine Kinderschutzmassnahmen an.

Koordinationsstelle Kinderschutz

Die Koordinationsstelle Kinderschutz gehört zum Amt für Soziales im kantonalen Departement des Inneren. Sie koordiniert die verschiedenen Akteure und setzt sich unter anderem für wirksamere Kommunikation und Informationsaustausch ein und unterstützt die Arbeitsgruppe Kinderschutz.

Zum St. Galler Kinderschutzkonzept gehört auch die Standardisierung von Kinderschutzmassnahmen. St. Gallen hat die sogenannte Standardisierte Erstbefragung (STEB) nach dem Modell von Basel und Bern eingeführt. Zur Führung von Kinderschutzfällen wird das Zürcher Modell überprüft und an die Verhältnisse in St. Gallen angepasst. Weitere Schritte sind unter anderem die Entwicklung standardisierter Indikatoren zur Erkennung gewaltgefährdeter Kinder, der verstärkte Schutz von Kleinkindern und behinderten Kindern, Frühförderung, Weiterbildungen für Mitglieder der Kinderschutzgruppen sowie Strukturharmonisierungen.

Das Konzept Kinderschutz im Kanton St. Gallen ist ein wichtiges Beispiel für strategische kantonale Planung, institutionalisierte bereichsübergreifende Zusammenarbeit und die Koordination verschiedener Interessenvertreter. Es könnte als Modell für ein breiteres Konzept der Kinder- und Jugendpolitik dienen.

Standards im Kinderschutz

Standardmethoden können in einem dezentralen Staatssystem Qualität und Chancengleichheit auch für vulnerable Gruppen herstellen. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die Standardisierte Erstbefragung und Leitfäden zur Fallführung bei Gewalt gegen Kinder.

Die Standardisierte Erstbefragung (STEB)

Die Kantone Basel-Stadt und Bern übernahmen mit der Entwicklung der Standardisierten Erstbefragung eine Vorreiterrolle. Luzern und St. Gallen haben sie inzwischen ebenfalls in ihre Kinderschutzpraxis übernommen. Dieses Abklärungsverfahren ermöglicht die Entscheidung, ob ein Strafverfahren eingeleitet wird und welche zivilrechtlichen Massnahmen zum Kinderschutz getroffen werden.

Mit der Standardisierten Erstbefragung können ausgebildete Fachpersonen bereits Kinder ab dem Alter von drei Jahren befragen. Die Befragenden sind darin geschult, zusätzliche Belastungen oder eine erneute Traumatisierung des Kindes zu vermeiden. Die STEB ist in Zivil- oder Strafverfahren als Beweismittel zulässig und wird auf Video aufgenommen.

In den meisten Kantonen, in denen die Standardisierte Erstbefragung verwendet wird, ist sie als Bestandteil des kantonalen Kinderschutzsystems institutionalisiert worden. Sie gewährleistet, dass ein Fall ohne Verzögerung durch qualifizierte, neutrale Fachpersonen abgeklärt wird.

Leitfaden für standardisierte Fallführung

Der Leitfaden für standardisierte Fallführung wurde im Jahr 2000 in Zürich entwickelt und seitdem mehrfach revidiert. Themen darin sind unter anderem Berichterstattung, Fallbeurteilung, Weiterleitung, Beteiligung verschiedener Akteure, Entscheidungsfindung sowie Umsetzung von Kinderschutzmassnahmen. Der Leitfaden würde profitieren, wenn er noch konkreter auf die Kinderrechte eingehen würde, besonders hinsichtlich Nichtdiskriminierung, Gleichbehandlung, Kindeswohl und Anhörungsrecht.

Qualitätsstandards für die Pflegschaft

Ein weiteres Beispiel für Standardisierung sind Qualitätsstandards in der Pflegschaft: «quality4children». Diese Standards wurden vom SOS-Kinderdorf, von der International Foster Care Organisation und der Fédération Internationale de Communauté Educatives gemeinsam entwickelt und sind von einigen Kantonen übernommen worden.

Standardverfahren sollten im Sinne der Chancengleichheit bei allen dezentralen Kinderschutzstrategien eingeführt werden. Wenn Standardisierte Erstbefragung und Fallführung gemeinsam in ein übergeordnetes Kinderschutzkonzept eingebettet werden, dann wachsen die Chancen für eine kantonale Vereinheitlichung. Standardisierte Verfahren sind indes nicht gleichbedeutend mit starrer Praxis: Unter Berücksichtigung des Anhörungsrechtes und des Kindeswohls muss jeder Fall individuell geführt werden.

2.6 Sechste Massnahme: Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft

In der basisdemokratischen Schweiz ist die Zusammenarbeit von staatlichen Behörden mit der Zivilgesellschaft gängige Praxis. Dies gilt auch für viele wichtige Bereiche der Kinder- und Jugendpolitik.

Das BSV arbeitet mit dem Netzwerk Kinderrechte, der Co-ordination suisse des droits de l'enfant, Pro Familia, Pro Juventute und UNICEF Schweiz zusammen. Das Netzwerk Kinderrechte ist inzwischen auf etwa 40 Organisationen angewachsen. Es beschäftigt sich aktiv mit politischer Advocacy, stellt Fachwissen bereit und informiert die Öffentlichkeit.

Im Anschluss an die «Motion Janiak» setzte der Bund eine Expertengruppe aus Vertretern der Bundesverwaltung und externen Experten ein, deren Analysen in die nationale Debatte einfließen sollten. Die Ergebnisse wurden auch von NGOs und Kinderrechtsfachstellen überprüft.

Das Ausländergesetz verlangt von den Kantonen, sich bei der Integrationspolitik um Zusammenarbeit mit Migrant*innenorganisationen zu bemühen.

Die Eidgenössische Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschen schmuggel (KSMM) hat auf Frauen-

und Kinderrechte spezialisierte Organisationen eingeladen, beratend an ihren Sitzungen teilzunehmen.

Das BSV plant eine Public Private Partnership von Bundesbehörden mit privaten Stiftungen für die Umsetzung des Nationalen Kinderschutzprogramms NKP 2010–2020.

Gesetzesentwürfe werden regelmässig zur Vernehmlassung an eine breite Palette von Akteuren einschliesslich NGOs verteilt. Sowohl auf Bundes- als auch auf Kantons- und Gemeindeebene bestehen politische Beteiligungsmöglichkeiten für die Jugend. Die vorhandene gute Praxis der Zusammenarbeit von staatlichen Behörden mit der Zivilgesellschaft könnte durch den Einbezug marginalisierter und vulnerabler Gruppen und die institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Interessenvertretern weiter gestärkt werden.

2.7 Siebte Massnahme: Datenerhebung, Datenanalyse und die Entwicklung von Indikatoren

Zuverlässige und vergleichbare Daten sind wichtig, wenn es darum geht, die Situation von Kindern einzuschätzen, Vulnerabilität zu erkennen, die politische Arbeit zu befruchten und Entwicklungen nachzuvollziehen.

Die Datenlage über die Situation der Kinder in der Schweiz ist lückenhaft. Daten zu Kinderrechten und Kinderschutz sind oft fragmentiert, unsystematisch und nicht beweiskräftig. Es gibt keine langfristig angelegte Berichterstattung, keine einheitlichen Indikatoren und Kinder unter 16 Jahren bleiben in nationalen Daten weitgehend unsichtbar.

Manche Kantone und Städte erstellen regelmässige kantonale Familienberichte, die zwar Analysen und Empfehlungen liefern, nicht jedoch vergleichbare Daten. Tauchen Kinder in nationalen Statistiken nicht auf, können sie dadurch vulnerabel werden. Dies ist, wie früher dargelegt, zum Beispiel bei internationalen Adoptionen oder Kindsmisbrauch der Fall.

Die Untersuchung der Situation von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz durch das Nationale Forschungsprogramm NFP52 brachte wichtige Fortschritte und eine Datenbasis, die künftig als Grundlage für periodische Bestandsaufnahmen dienen kann.

2.8 Achte Massnahme: Kinder in Budgets sichtbar machen

Das BSV erhält besondere finanzielle Mittel für Kinderrechtsmassnahmen. Wie diese eingesetzt werden, zeigen die folgenden ausgewählten Beispiele aus dem Budget für das Jahr 2010:

- Kinderrechte: 189 700 Franken. Verwendung: Kampagnen zu Aufklärung, Information und Sensibilisierung der Öffentlichkeit im Bereich Kinderrechte und Partizipation
- Kinderschutz: 805 300 Franken. Verwendung: im Wesentlichen für die Prävention von Kindesmissbrauch, darunter Sensibilisierung, Information, Beratung, Ausbildung und Aufklärung
- Jugendförderung: 6 799 000 Franken. Verwendung: Unterstützung von Jugendorganisationen und -vereinigungen, Ausbildung und Projekte
- Familienpolitik und Kinderpolitik: 1 305 000 Franken. Verwendung: Unterstützung von Vereinigungen, die entsprechende Projekte und Dienstleistungen umsetzen
- Eidgenössische Jugendsession: 152 300 Franken. Verwendung: Förderung der politischen Partizipation

Darüber hinaus finanzierte der Bundesrat im Jahr 2000 mit einem Zuschuss von 12 Millionen Franken 29 Forschungsprojekte des NFP52 mit dem Ziel, Erkenntnisse über die Lebensumstände von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz zu gewinnen.

Kantonale Initiativen auf dem Gebiet der Kinder- und Jugendarbeit sind transparent in Bezug auf die Budgetmittel. Dies gilt auch für die in diesem Bericht dokumentierten Praxisbeispiele. Es gibt jedoch keine Übersicht über die gesamten Budgetzuweisungen für Kinderrechte auf kantonaler Ebene.

2.9 Neunte Massnahme: Empowerment durch Information

Ein wichtiger Bestandteil der Kinderrechtskonvention ist die Verpflichtung, die Kinderrechte bei Kindern, Eltern, Fachpersonen, den Medien und der allgemeinen Öffentlichkeit umfassend bekannt zu machen. Dazu gehören Informationen über die zuständigen Stellen und ihre Erreichbarkeit sowie altersgerechte und verschiedensprachliche Textversionen. Menschen- und Kinderrechtsbildung soll auch in die Lehrpläne von Grund-, Fach-, Berufs-, Hoch- und Weiterbildungsschulen aufgenommen werden.

Nur wer seine Rechte kennt, kann sie auch einfordern. Wenn Kinder sich ihrer Rechte bewusst sind, können sie lernen, Rechtsverletzungen in ihrem Umfeld zu erkennen. Sie – und die gesamte Gesellschaft – müssen folglich auch wissen, wie und wo man Rechtsverletzungen melden kann, und dies auch tun. Damit wachsen die Chancen, dass unsichtbare vulnerable Gruppen erreicht werden, etwa papierlose Kindermigranten oder missbrauchte Kinder. Empowerment durch Information ist daher eine Voraussetzung dafür, die Vulnerabilität von Kindern zu überwinden.

2002 empfahl der UN-Kinderrechtsausschuss der Schweiz, ihr Programm zur Verbreitung von Informationen über die

Das Genfer Büro für Menschenrechte

Als erster und bisher einziger Kanton hat Genf im Jahr 2008 ein Büro für Menschenrechte eingerichtet. Es gehört zum kantonalen Département des Institutions und umfasst die Fachstellen für Integration und gegen häusliche Gewalt, das Gleichstellungsbüro sowie die Stelle für internationale Solidarität. Das Menschenrechtsbüro soll sicherstellen, dass die kantonale Politik die Menschenrechte achtet und internationale Menschenrechtsnormen umsetzt. Das Büro für Menschenrechte arbeitet mit der Zivilgesellschaft, der Bundesregierung und mit den internationalen Organisationen in Genf zusammen. Darüber hinaus besteht seit 2001 im Grossen Rat des Kantons Genf ein Parlamentsausschuss für Menschenrechte.

Ein Beispiel für konkrete Ergebnisse bereichsübergreifender Zusammenarbeit bildet die kantonale Debatte über die Mädchenbeschneidung, die durch einen UNICEF-Bericht ausgelöst und durch den Parlamentsausschuss für Menschenrechte vorangetrieben wurde. Resultat waren ein kantonales Präventionsprojekt und eine parlamentarische Motion. Allerdings ist das bisher ein Einzelbeispiel. Das Genfer Büro für Menschenrechte hat keine Kinderrechtsabteilung, ist als kantonale Amtsstelle nicht unabhängig und nimmt keine Beschwerden entgegen. Obwohl es sich noch weiterentwickeln muss, stellt das Genfer Büro ein starkes Beispiel kantonalen Engagements für die Menschenrechte dar.

Kinderrechte zu stärken und fortzusetzen. Einige der wichtigsten Interviewpartner dieser Studie wiesen zudem darauf hin, wie wichtig es sei, dass der Bund zusätzlich zu den Initiativen auf Kantonsebene eine Sensibilisierungskampagne starte.

Eine 2007 – zehn Jahre nach Inkrafttreten der KRK in der Schweiz – von Terre des Hommes durchgeführte Untersuchung über das Kinderrechtswissen von 600 Erwachsenen und 2600 Kindern zeigte ernüchternde Ergebnisse. Unter anderem hatten über ein Fünftel der Befragten nie von Kinderrechten gehört und niemand wusste vom Recht auf Partizipation.

2.10 Zehnte Massnahme: Schulung und Aufbau von Fähigkeiten

Besonders im sozialen und medizinischen Bereich sind Fachpersonen im Wesentlichen dafür ausgebildet, bereits geschehene Gewalt gegen Kinder zu erkennen und darauf zu reagieren. Dagegen findet das Thema Prävention in Ausbildung und Praxis kaum Berücksichtigung. Die kantonalen Kinderschutzgruppen haben zwar das Bewusstsein dafür bei den Fachpersonen geschärft, nun gilt es aber, auch Kompetenzen für die Prävention aufzubauen – und zwar, indem die Kinderrechtsthematik systematisch in die entsprechenden Berufsbildungen einfließt.

Für Ermittlungsbeamte und Juristen, die mit Kindern zu tun haben, gibt es bereits einzelne Weiterbildungen über die Kinderrechte. Diese gehören aber in die Standardlehrpläne, denn minderjährige Kriminalitätsoffer sind höchst vulnerabel und müssen wirksam geschützt und einfühlsam behandelt werden. Auch in Bezug auf die Anhörung von Kindern fehlen adäquate Schulungen, die Fachpersonen über die Opferhilfe hinaus erreichen.

Schliesslich müssen die Kinderrechte auch durch sorgfältige Personalauswahl und Routinekontrollen im Sport-, Bildungs- und Freizeitbereich geschützt werden. Bekannte Straftäter, darunter Pädophile, dürfen weder beruflich noch ehrenamtlich Zugang zu Kindern erhalten. Heute hat diesbezüglich der Datenschutz der Bewerber Vorrang vor dem Kinderschutz. Diese Politik macht Kinder und Jugendliche äusserst vulnerabel und setzt sie unnötigen Gefahren aus. Eine EDK-Liste gibt zwar Auskunft über Lehrer, die wegen Übergriffen vom Dienst suspendiert worden sind, denn das BSV forderte, dass Personen, die gegenüber Kindern Gewalt, Ausbeutung oder Missbrauch ausgeübt hatten, von ihrem Beruf und von jedem Kontakt mit Kindern ausgeschlossen werden.

Dieses Vorgehen müsste im Sinne des Kindeswohls grundsätzlich für alle Fachpersonen und Ehrenamtlichen möglich sein, die mit Kindern zu tun haben.

V. Folgerungen und Empfehlungen

In der Schweiz findet sowohl auf Bundesebene als auch in vielen Kantonen eine lebhafte und differenzierte Diskussion über die Kinder- und Jugendpolitik sowie die Umsetzung der Kinderrechtskonvention statt. Wie sich an dem kontinuierlichen Reformprozess in Recht und Politik zeigt, ist seit der Ratifizierung viel erreicht worden, und noch ist der Prozess nicht abgeschlossen.

Ungeachtet der Fortschritte sind Kinder in der Schweiz in vielfacher Weise gefährdet. Viele Kinder sind infolge sozialer und ökonomischer Faktoren vulnerabel, andere wegen Gewalt, Ausbeutung oder Missbrauch. Auch Herkunft und Aufenthaltsstatus spielen eine Rolle. Kinder erfahren oft gleichzeitig mehrere Vulnerabilitäten, denn unterschiedliche Vulnerabilitätsformen bedingen einander, und so tendiert Vulnerabilität dazu, sich zu multiplizieren. Auch wenn die Politik Risiken und Resilienz von Kindern vielleicht nicht auf individueller Ebene beeinflussen kann, so ist sie doch verpflichtet, ein insgesamt sicheres und förderndes Umfeld ohne strukturelle Risikofaktoren zu schaffen, in dem Kinder befähigt werden, Resilienz zu entwickeln.

Dazu wird in der Schweiz längst eine einheitliche Kinder- und Jugendpolitik gefordert. Bund und Kantone wollen jedoch die vorhandenen Zuständigkeiten erhalten und halten das Bundesgesetz für ausreichend. Tatsächlich ist die Kinderrechtskonvention in ihrem originalen Wortlaut vollständig darin integriert worden. Ressourcen werden somit sinnvollerweise in die effiziente und gesamtheitliche Umsetzung der Konvention investiert. Dazu müssten entsprechende Mittel und Verfahren entwickelt und die Verantwortlichkeit der Kantone gestärkt werden.

Auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene sind politische Mechanismen zur Bewältigung der Vulnerabilität von Kindern vorhanden. Sie sind jedoch noch nicht hinlänglich systematisiert und verfehlen oftmals das Ziel, die internationalen Verpflichtungen konsequent umzusetzen.

In der Schweiz erstreckt sich strukturelle Vulnerabilität wie ein gemeinsamer Nenner über viele verschiedene Gruppen. Wenn man für sie gezielte Präventionsmassnahmen realisieren will, muss man vor allem wissen, welche strukturellen Risikofaktoren auf welche Art Vulnerabilität erzeugen. Die Überprüfung des nationalen rechtlichen und politischen Rahmens und von Beispielen aus den Kantonen in dieser Studie hat ergeben, dass die Kinderrechte vielfach nicht vollständig respektiert und sichergestellt werden.

Folgende Ursachen machen Kinder vulnerabel:

- Das stark dezentralisierte föderale System führt zu uneinheitlichen Standards. Ob Kinder ihre Rechte wahrnehmen können, hängt von ihrem Wohnort ab
- Mehrfache, strukturelle und institutionalisierte Diskriminierung, die unter Umständen die Ausgrenzung bestimmter Kindergruppen zur Folge hat
- Fehlende systematische Berücksichtigung der allgemeinen Kinderrechtsprinzipien Kindeswohl, Anhörungsrecht und Chancengleichheit in Gesetz, Politik und Praxis
- Ein Kinderschutzsystem, das im Wesentlichen reagierend ist und vorausschauenden Präventionsmassnahmen wenig Aufmerksamkeit schenkt
- Fehlen von leicht zugänglichen und kinderfreundlichen Meldemöglichkeiten bei Gewalt gegen Kinder. Komplizierte Bestimmungen behindern zudem eine frühzeitige Anzeige durch Fachpersonen.
- Fehlendes Wissen über die Kinderrechte bei Kindern und Fachpersonen
- Fehlende gesetzliche Bestimmungen, um Personen, die beruflich oder ehrenamtlich mit Kindern zu tun haben, routinemässig überprüfen zu können
- Mangel an institutionalisierter bereichsübergreifender Zusammenarbeit auf allen Gebieten der Kinder- und Jugendpolitik, und zwar horizontal wie vertikal
- Fehlen eines systemischen Ansatzes für die Umsetzung der Kinderrechtskonvention und einer Kinderrechtsstrategie
- Fehlen einer unabhängigen Institution für Menschenrechte und Kinderrechte
- Zusammenarbeit und Koordination fehlen oder sind schwach. Es gibt kein Monitoring, Statistiken sind nicht vergleichbar, Datenmengen sind klein und die Daten kaum aufgeschlüsselt. Die Umsetzung der Kinderrechtskonvention ist von Kanton zu Kanton verschieden.
- Mangel eines dynamischen, kinderrechtsbezogenen Monitorings und individueller, niederschwelliger Beschwerde-mechanismen: Die Aufgaben und Kompetenzen verteilen sich unkoordiniert auf viele verschiedene Akteure und Rechtsverstösse werden zu selten erkannt, behandelt und verhindert.

Trotz dieser Kritikpunkte signalisieren die intensive nationale Debatte, die grosse Menge verfügbarer Fachkompetenz und der politische Wille von Bund, Kantonen und Gemeinden, dass das gegenwärtige Engagement die Umsetzung der Kinderrechtskonvention anhalten wird. Der Bund hat auch ohne Verfassungsänderung Möglichkeiten, die Kinder- und Jugendpolitik zu revidieren. Er kann auf Bundesebene eine Strategie für Kinder- und Jugendpolitik definieren, neue Organe wie eine Koordinationsstelle für Kinder- und Jugendpolitik schaffen, den Informationsaustausch und die Koordination zwischen

Bund und Kantone erleichtern und gemeinsam mit den Kantonen Programme zur Förderung der Kinder- und Jugendpolitik initiieren. Vor diesem Hintergrund sollen nun einige Schlüsselergebnisse zusammengefasst und Empfehlungen ausgesprochen werden.

1. Strukturelle, systemische und punktuelle Massnahmen

1.1 Jugendförderung und Kinderschutz verbinden

Die Schweizer Kinder- und Jugendpolitik besteht aus Schutz, Entwicklungsförderung und Partizipation. Jede dieser Komponenten baut auf einer soliden konzeptionellen Grundlage auf. Dennoch scheint der Begriff Kinder- und Jugendpolitik lediglich als gleichbedeutend mit Jugendförderung wahrgenommen zu werden. Schutz, Entwicklungsförderung und Partizipation werden oft unabhängig voneinander betrachtet, und eine umfassende Strategie für ihre Konsolidierung fehlt. Diese Trennung äussert sich bei der Partizipation zum Beispiel darin, dass die kollektive soziopolitische Partizipation der Jugend stark berücksichtigt wird, während man sich im Kinderschutz nicht in systematischer Weise mit dem Anhörungsrecht des Kindes auseinandersetzt. In der Jugendförderung wird das Recht des Kindes auf Schutz vor Gewalt und Missbrauch nicht berücksichtigt und es werden kaum Möglichkeiten zur frühzeitigen Erkennung und Weiterleitung von vulnerablen Kindern diskutiert.

Kinderrechte sind unteilbar und stehen miteinander in Wechselbeziehung. Daher dürfen einzelne Komponenten der Kinder- und Jugendpolitik nicht isoliert geplant werden. Wichtig wird es sein, den sehr stark partizipatorischen Ansatz der Jugendförderungspolitik mit der stark konzeptionellen Kinderschutzpolitik zu verbinden. Die kompromisslose Berücksichtigung aller Kinder ist unabdingbar und Präventionsmassnahmen müssen konsistenter angedacht und umgesetzt werden.

Empfehlung: Entwicklung einer umfassenden, rechtsverbindlichen Strategie, welche die drei Komponenten der Kinder- und Jugendpolitik – Schutz, Entwicklungsförderung und Partizipation – konsolidiert. Übergeordnete Schwerpunkte sollten Prävention, Nichtdiskriminierung, das Kindeswohl und das Anhörungsrecht sein.

1.2 Zusammenarbeit und Koordination institutionalisieren

Der vorhandene institutionelle Rahmen ist nicht nur stark fragmentiert, sondern auch kompliziert und verwirrend. Oft stellt es eine Herausforderung dar, Zuständigkeiten und Mandate nachzuvollziehen, selbst wenn sie klar definiert worden sind. Wenn die Kinder- und Jugendpolitik als bereichsübergreifend aufgefasst wird, muss die Zusammenarbeit und Koor-

dination der verschiedenen Interessenvertreter institutionalisiert werden. Dabei ist eine klare Zuordnung von Zuständigkeiten, Aufgaben und Kompetenzen sowie Leitungsfunktionen erforderlich. Auf Bundesebene fehlen solche institutionalisierten Mechanismen gänzlich, in den Kantonen sind sie individuell geschaffen worden. Insgesamt wird die Kinder- und Jugendpolitik weder in der horizontalen noch in der vertikalen Zusammenarbeit als Priorität betrachtet. Daher bleiben Kinder- und Jugendprobleme oft unbehandelt.

Empfehlung: Für institutionalisierte Mechanismen zur bereichsübergreifenden Zusammenarbeit und Koordination sorgen, und zwar horizontal und vertikal sowie auf den Ebenen des Bundes und der Kantone. Akteure der Zivilgesellschaft und Nichtregierungsorganisationen sollten angemessen beteiligt werden. Es ist sicherzustellen, dass die Kinder angehört und ihre Ansichten berücksichtigt werden.

1.3 Eine leitende Institution für Kinder- und Jugendpolitik schaffen

Die Kinder- und Jugendpolitik wird als Querschnittsaufgabe aufgefasst, die sich über die Mandate zahlreicher Abteilungen, Ämter und Fachstellen erstreckt. Tatsächlich ist dies eine wichtige Bedingung dafür, dass die Kinderrechte in allen Bereichen angemessen berücksichtigt werden. In stark dezentralisierten föderalen Systemen ist die Gefahr jedoch besonders gross, dass sich Querschnittsaufgaben in Fragmentierung verlieren. Daher ist die Einsetzung einer leitenden Institution mit einem übergeordneten Mandat und der Verantwortung für strategische Planung, Umsetzung und Kontrolle unverzichtbar.

Empfehlung: Auf Bundesebene eine leitende Institution für Kinder- und Jugendpolitik schaffen.

1.4 Die Kantone in die Verantwortung nehmen

Gegenwärtig ist bezüglich der Umsetzung der Kinderrechtskonvention der Bund allein gegenüber internationalen Monitoring-Mechanismen wie der Berichterstattung an den UN-Kinderrechtsausschuss verantwortlich. Allerdings sind seine Zuständigkeiten innerhalb der föderalen Aufgabenverteilung begrenzt. Das Kinderrechtssystem des Bundes beschränkt sich auf wenige Bestimmungen, zumeist programmatische Rechte. Die meisten praktischen Kinderrechtsaspekte fallen in die Aufgabenbereiche von Kantonen und Gemeinden. Dazu zählt auch die Überführung von programmatischen Rechten und Sozialzielen in konkrete Massnahmen. Doch kann weder der Bund die dezentralen Ebenen für langsame Fortschritte zur Verantwortung ziehen, noch sind gute kantonale Strategien und Praxisbeispiele in der nationalen und internationalen Berichterstattung sichtbar. Dementsprechend übernimmt der Bund Verantwortung für Angelegenheiten, die jenseits seines

direkten Einflusses liegen. Eine klare Definition rechtlicher Pflichten und Verantwortlichkeiten für Umsetzung, Berichterstattung und Monitoring unter Einbezug standardisierter und messbarer Indikatoren ist daher dringend erforderlich.

Empfehlungen: Monitoring- und Aufsichtsfunktionen einführen, so dass die Sicherung der Kinderrechte auf dezentralen Ebenen gewährleistet und die Chancengleichheit in allen Kantonen gefördert wird.

Die Kantone stärker für die Umsetzung der Kinderrechte zur Verantwortung ziehen und Kantonsbehörden an der internationalen Berichterstattung beteiligen.

1.5 Die Umsetzung der Kinderrechtskonvention standardisieren

Auf der Basis der generellen Kinderrechtsprinzipien und -massnahmen sollten die Kantone in Absprache mit Bundesbehörden gemeinsam und einvernehmliche allgemeine Standards und/oder verbindliche Leitlinien für die Anwendung der Kinderrechte auf Kantonsebene entwickeln. Die Leitlinien sollen sicherstellen, dass in allen Kantonen Kinderrechtssysteme vorhanden sind, die die kompromisslose Achtung aller Kinderrechte garantieren, zugleich Anpassungen an kantonale Besonderheiten erlauben und auf die Aufgabenverteilung zwischen Kantonen und dem Bund Rücksicht nehmen. Insbesondere braucht es klare Regeln zur Umsetzung programmatischer Rechte, einvernehmliche Definitionen und Terminologie, Festlegung von Qualitätsstandards, standardisierte Indikatoren und Verfahren. Hinzu kommen Gesetzesrevisionen, so dass die allgemeinen Kinderrechtsprinzipien auf dezentraler Ebene in die Gesetzgebung Eingang finden. Darüber hinaus müssen Monitoring-Mechanismen geschaffen werden, darunter systematische und periodische Evaluation, Berichterstattung über Fortschritte und öffentliche Anhörungen.

Die vorhandene Praxis der Umsetzung der Bundesgesetzgebung in Kantonsrecht und -praxis kann dafür als Vorbild dienen. So könnten speziell für die Kinderrechtskonvention kantonale Einführungsgesetze entwickelt werden. Möglich wäre auch eine Bundesverordnung an die Kantone oder eine von Bund, Kantonen und Gemeinden gemeinsam entwickelte Strategie.

Empfehlung: Verbindliche Standards und Leitlinien zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention entwickeln. Hierbei müssten die programmatischen Rechte, die in die Zuständigkeit der Kantone fallen, besonders berücksichtigt werden. Ziel ist dabei die Entwicklung von Qualitätsstandards sowie standardisierter Mittel und Indikatoren.

1.6 Den Kinderschutz standardisieren

In der Praxis des Kinderschutzes und in allen anderen Kinder betreffenden Angelegenheiten müssen die allgemeinen Prinzi-

pien der Kinderrechtskonvention angemessen berücksichtigt werden. Ihre Umsetzung muss durch konkrete Leitlinien und standardisierte Verfahren unterstützt werden. Ferner müssen Massnahmen zur Gewährleistung des Monitoring und der Evaluation der Umsetzung getroffen werden.

Empfehlungen:

- Entwicklung einer umfassenden, in den Kinderrechten verwurzelten Strategie
- Auf Bundesebene eine leitende Institution für die Kinder- und Jugendpolitik, auf dezentralen Ebenen institutionelle Klarheit schaffen
- Schaffung einer unabhängigen Institution für Menschenrechte, mit einer speziellen Abteilung für Kinderrechte
- Auf Kantonsebene einen Pool qualifizierter interkultureller Mediatoren bilden, den die Gemeinden in Anspruch nehmen können
- Effektivere Mechanismen für Zusammenarbeit, Vernetzung und Austausch von Informationen schaffen
- Standardisierung von Kinderschutzmassnahmen
- Eine klare Anleitung zur Ermittlung des Kindeswohls, zur Anhörung und die Berücksichtigung der Ansichten des Kindes
- Eine klare Anleitung zur Umsetzung der programmatischen Kinderrechte
- Sicherstellung der Verfügbarkeit von Hilfsdienstleistungen für alle minderjährigen Verbrechenopfer und kindlichen Opfer häuslicher Gewalt
- Gewährleistung einer systematischen Ausbildung und des Ausbaus der Fähigkeiten von Fachpersonen im Bereich der Opferhilfe
- Stärkung von Monitoring, Aufsichtsführung und Verantwortlichkeit

1.7 Gesetze revidieren

- Alle internationalen Normen über Menschen- und Kinderrechte ratifizieren, darunter auch die revidierte Europäische Sozialcharta
- Vorbehalte gegen internationale Normen zurücknehmen, welche die Schweiz in der Vergangenheit ratifiziert hat, auch alle Vorbehalte gegen die Kinderrechte, soziale Rechte und das Recht auf Nichtdiskriminierung
- Die allgemeinen Prinzipien der Kinderrechtskonvention explizit in die nationale Gesetzgebung aufnehmen, und zwar auf Bundes- und Kantonsebene und in bereichsbezogene Gesetze
- Entwicklung eines gesetzlichen Rahmens auf Bundesebene für das Recht auf Nichtdiskriminierung.
- Anhebung des Strafmasses für sexuelle Vergehen an Kindern
- Den Bezug auf das Geschlecht von Vergewaltigungsopfern aus dem Artikel 190 des Strafgesetzbuchs streichen und damit Gleichheit vor dem Gesetz für weibliche und männliche Vergewaltigungsopfer herstellen

■ Revision des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten: Es sollten besondere Bestimmungen für ausländische Kinder als Verbrechenopfer einschliesslich Sans-Papiers und unbegleitete Migranten eingefügt werden. Dabei sollte sichergestellt sein, dass kindliche Verbrechenopfer als solche angesehen und behandelt werden, und zwar unabhängig von ihrer Rolle in der Straftat sowie ungeachtet der Strafmündigkeit oder irgendeiner Form der Einwilligung des Kindes in irgendeiner Phase der Straftat

1.8 Eine Kommunikationsstrategie und ein Wissensmanagement erarbeiten

Informationen über die Umsetzung der Kinderrechte in den Kantonen sind nicht verfügbar. Es gibt weder einen systematischen Überblick noch eine Dokumentensammlung. Doch werden in manchen Kantonen und Gemeinden innovative Initiativen umgesetzt, zum Beispiel in den Bereichen Integration, Partizipation und Frühförderung. Studien und Berichte, die das System auf Bundesebene analysieren, nehmen kaum jemals detailliert Bezug auf solche Initiativen.

Empfehlung: Eine Strategie und Werkzeuge zur Kommunikation entwickeln und damit systematischen Informationsaustausch und Wissensmanagement zwischen zentralen und dezentralen Ebenen sowie massgeblichen nichtstaatlichen Akteuren unterstützen.

Wissens- und Informationsmanagement: Aufbau einer Datenbank kantonaler Gesetze und Politik und einer Dokumentensammlung auf Web-Basis, die für Fachleute, Praktiker, Politiker und die allgemeine Öffentlichkeit zugänglich ist und auch kind- und jugendgerechte Versionen bietet

Eine Kommunikationsstrategie, beispielsweise durch Herausgabe eines periodischen Newsletters mit aktuellen Informationen über Entwicklungen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. Ein gutes Beispiel dafür ist der Newsletter «integration», den das Bundesamt für Migration herausgibt.

1.9 Bottom-up- mit Top-down-Prozessen kombinieren

Nach basisdemokratischer Tradition werden in der Schweiz viele Initiativen und Projekte für Kinder auf dezentralen Ebenen umgesetzt. Manche von ihnen sind innovativ und wegweisend. Sie gehen weiter als die Standards des Bundes und können daher landesweit wichtige Beiträge für die Kinderrechtsumsetzung liefern. Die Bedeutung von Bottom-up-Initiativen ist von einer Studie auf dem Gebiet der Frühförderung festgestellt worden. Eine ähnliche Dynamik ist im Bereich der Integrationspolitik vorhanden. International zeigt die Erfahrung, dass Bottom-up-Initiativen mit Top-down-Ansätzen kombiniert werden müssen, um effektive Kinderrechtssysteme aufzubauen. Die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) wäre eine gute Institution, um Bund, Kantone und Gemeinden zu verbinden.

Sie müsste dazu der Kinder- und Jugendpolitik in ihrer Agenda Priorität einräumen. Der Informationsaustausch zwischen den drei administrativen Ebenen und der Zivilgesellschaft leistet seinen Beitrag zur besseren Verknüpfung von Bottom-up- mit Top-down-Ansätzen. Dasselbe gilt für Wissensmanagement, Überprüfung guter Praktiken sowie Forschung zur Förderung fundierter politischer Arbeit.

Empfehlung: Kombination von Bottom-up- mit Top-down-Ansätzen, etwa durch Einführung von Kinder- und Jugendpolitik in die Agenda der Tripartiten Agglomerationskonferenz.

1.10 Konzeptionelle Klarheit über die Begriffe «Kinder» und «Jugendliche» schaffen

Die konzeptionelle Trennung von Kindern und Jugendlichen läuft dem Ansatz der Kinderrechtskonvention und der Bundesverfassung zuwider, die beide ein Kind als jede unter 18 Jahre alte Person definieren. Klare Definitionen der Begriffe «Kind» und «Jugendlicher» fehlen, und die Begriffe werden inkonsistent benutzt. In manchen Zusammenhängen gelten über 18-Jährige als Jugendliche, und es gibt keine genaue Definition dafür, ab welchem Alter man von Jugendlichen spricht. Traditionsgemäss konzentriert sich die politische Aufmerksamkeit in den Bereichen Partizipation und Entwicklungsförderung auf Jugendliche, während das Gewicht im Bereich Schutz stärker bei den jüngeren Kindern liegt. Aufkommende Trends, dieses Ungleichgewicht in Angriff zu nehmen, sollten in systematischer Weise vorangetrieben werden, um alle Formen altersbedingter Diskriminierung zu verhindern und zu beseitigen. Durch die Anwendung einheitlicher Definitionen und Terminologie auf Bundes- und Kantonsebene wird die konzeptionelle Klarheit gefördert.

Empfehlung: Klare und einvernehmliche Definitionen entwickeln, die konzeptionelle Klarheit fördern und zugleich alle Formen altersbedingter Diskriminierung zwischen jüngeren Kindern und Jugendlichen in Angriff nehmen.

1.11 Niederschwellige Meldemechanismen und eine gesetzliche Meldepflicht einführen

Die vorhandenen Regelungen für die Anzeige von Gewalt gegen Kinder sind kompliziert. Sie werden als Hindernisse empfunden, die den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteuren hemmen. Es braucht vereinfachte Meldemechanismen, Bewusstseinsbildung und eine klare gesetzliche Verpflichtung zur Anzeige. So können Fachkräfte und Privatpersonen die Kinderschutzbehörden dabei unterstützen, Gewalt gegen Kinder frühzeitig zu erkennen und ihnen zu helfen. Es müssen kindgerechte Meldemöglichkeiten geschaffen werden. Kinder und Jugendliche müssen wissen, wie man eine Anzeige macht.

Empfehlung: Klare Standards zur gesetzlichen Verpflichtung und zum Recht zur Anzeige von Gewalt gegen Kinder und zugängliche, auch kindgemässe Anzeigemechanismen entwickeln sowie darüber aufklären, wie man diese Mechanismen nutzt.

1.12 Monitoring und Evaluation stärken

Empfehlung: Das Monitoring für die Umsetzung der Kinderrechtskonvention muss auf Bundes- und Kantonsebene gestärkt werden. Dies umfasst das Selbstmonitoring staatlicher Behörden und unabhängiges Monitoring unter Einbezug der Zivilgesellschaft inklusive Kinder. Das Monitoring sollte die Auswirkungen auf Kinder kontinuierlich beurteilen, wobei die Verwirklichung der allgemeinen Prinzipien und Massnahmen zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention besondere Aufmerksamkeit geniessen sollte.

1.13 Die Kinderrechte in die Lehrpläne aufnehmen

Empfehlung: Den Informationsstand und die Bewusstseinsbildung über Kinderrechte bei Fachpersonen, in der allgemeinen Öffentlichkeit und bei Kindern verbessern. Entsprechende Informationen sollten in die Standardlehrpläne von Schulen sowie die Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen aufgenommen werden.

1.14 Daten und Forschung zentralisieren

Empfehlung: Die Datenerhebungssysteme des Bundes und der Kantone müssen reformiert und harmonisiert werden mit dem Ziel, ein zentrales System zur Erhebung und Analyse von Daten über Kinder zu schaffen. Dabei sollten standardisierte Indikatoren angewendet, Daten aufgeschlüsselt und einheitliche Systeme zur Identifikation und Erfassung von Kinderschutzfällen sowie Vergehen gegen Kinder geschaffen werden. Das Nationale Forschungsprogramm NFP52 sollte fortgeführt werden. Es könnte unter anderem eine Einschätzung abgeben, inwieweit Empfehlungen in die konkrete Revision von Gesetzen, Politik und Praxis eingeflossen sind und welche Fortschritte erzielt wurden.

VI. Über diese Studie

Die vorliegende, verkürzte Fassung der Studie wurde für die Tagung «Vom Kinderschutz zum Kinderrechtsstaat: Stärken, schützen, fördern durch eine umfassende Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention» vom 29. und 30. November 2010 in Zürich redaktionell bearbeitet, zusammengefasst und punktuell aktualisiert, um zur nationalen Debatte über vulnerable Kinder und die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in der Schweiz beizutragen. Sie bezieht sich auf die von UNICEF Schweiz initiierte Studie «From child protection to a child rights based state: Strengthening, protecting and encouraging by comprehensive implementation of the UN Convention on the Rights of the Child», die in den Jahren 2009 und 2010 von Daja Wenke durchgeführt wurde. Diese basiert auf einer umfassenden Durchsicht der nationalen und internationalen Literatur über die Herausforderungen in den Bereichen Kinderrechte und Kinderschutz. Analysiert wurden Studien und Berichte von Bundes-, Kantons- und Gemeindeakteuren, Dokumente von Nichtregierungsorganisationen, Forschungsinstituten und akademischen Stellen die Berichterstattung der Schweiz an UN-Vertragsorgane, insbesondere an den UN-Kinderrechtsausschuss und den Ausschuss für Menschenrechte, relevante Informationen über Gesetzgebung und Politik, die auf den offiziellen Websites zur Verfügung stehen.

Ausgewählte Fallstudien aus Kantonen und Gemeinden ergänzen die Studie. Die Praxisbeispiele dienen der Veranschaulichung, ohne den Anspruch einer umfassenden Darstellung aller in der Schweiz umgesetzten Initiativen zu erheben. Die betrachteten Projekte sind insofern innovativ, als dass viele von ihnen Schlüsselkomponenten eines systemischen Kinderrechtsansatzes aufweisen und über den auf der Bundesebene vorhandenen strukturellen Rahmen hinausreichen.

Verschiedene Fachpersonen haben der Studie durch Anmerkungen und kritische Prüfung weitere Informationen geliefert, darunter auch Kinder, die ihre eigenen Sichtweisen und Empfehlungen beigetragen haben.

Die Studie wurde von ausgewählten nationalen und internationalen Experten/-innen und Schlüsselpartnern/-innen des Schweizerischen Komitees für UNICEF sowie durch UNICEF Mitarbeitende begleitet.

Der Bericht wurde im Februar 2010 abgeschlossen. Er spiegelt die Überlegungen der Autorin wider und nicht notwendigerweise die Ansichten des Schweizerischen Komitees für UNICEF oder anderer beteiligter Partner.

VII. Abkürzungsverzeichnis

Abs. Absatz	Fedpol Bundesamt für Polizei	NGO Nichtregierungsorganisation (Non-governmental Organisation)
BASPO Bundesamt für Sport	FGM/C Female genital mutilation/cutting (weibliche Genitalverstümmelung/ Mädchenbeschneidung)	Pa.Iv. Parlamentarische Initiative
BBT Bundesamt für Berufsbildung und Technologie	Hrsg. Herausgeberin, Herausgeber	PMM Kommissariat Pädophilie, Menschenhandel, Menschenschmuggel
BFG Bundesamt für Gesundheit	ICCPR Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte	s. siehe
BFM Bundesamt für Migration	ICESCR Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte	SAJV Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände
BFS Bundesamt für Statistik	IICRD Internationales Institut für Kinder- rechte und Entwicklung	SFM Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien
BJ Bundesamt für Justiz	KdK Konferenz der Kantonsregierungen	SKOS Schweizerische Konferenz für Sozi- alhilfe
BVS Bundesamt für Sozial- versicherungen	KKJF Konferenz der Kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendför- derung	TAK Tripartite Agglomerationskonferenz
bzw. beziehungsweise	KOBIK Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität	UN Vereinte Nationen (United Nations)
CRC Convention on the Rights of the Child	KSMK Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmug- gel	UNHCR Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (United Nations High Commissioner for Refugees)
CTIE Communauté de travail pour l'intégration des étrangers	MDG Millennium Entwicklungsziele (Mil- lenium Development Goals)	UNICEF Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (United Nations Children's Fund)
DEZA Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit	Netzwerk Kinderrechte Vereins- zusammenschluss mehrerer Schweizer NGOs	
EAZW Eidgenössisches Amt für Zivilstandwesen	NFP52 Nationales Forschungsprogramm 52 zu Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen im gesell- schaftlichen Wandel	
ECPAT End Child Prostitution, Child Por- nography and Trafficking of Children for Sexual Purposes (Kinder- schutz Schweiz)		
EDA Eidgenössisches Departement für aus- wärtige Angelegenheiten		
EDI Eidgenössisches Departement des Innern		
EDK Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren		
EFTA European Free Trade Association (Europäische Freihandelsassoziation)		
EJPD Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement		
EKFF Eidgenössische Koordinationskom- mission für Familienfragen		
EKKJ Eidgenössische Kommission für Kin- der- und Jugendfragen		
EKM Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen		
EKR Eidgenössische Kommission gegen Rassismus		
EU Europäische Union		
EVD Eidgenössisches Volkswirtschaftsde- partement		

VIII. Literaturverzeichnis

Alliance pour les droits des enfants migrants, 2ème Colloque national: La prise en charge des mineurs non accompagnés: le rôle du tuteur et de la personne de confiance, 29 Octobre 2007, Download: [http://tdh.ch/website/doc_dnld.nsf/bf25ab0f47ba5dd785256499006b15a4/2e2268234b23eb1fc12571e300458c7a/\\$FILE/tdh_2em_colloque_national_prise_en_charge_mna_291007_rapport_fr_dt.pdf](http://tdh.ch/website/doc_dnld.nsf/bf25ab0f47ba5dd785256499006b15a4/2e2268234b23eb1fc12571e300458c7a/$FILE/tdh_2em_colloque_national_prise_en_charge_mna_291007_rapport_fr_dt.pdf)

Alwang Jeffrey/Siegel Paul B/Jorgensen Steel L., Vulnerability: A View from Different Disciplines, The World Bank (Hrsg.), Social Protection Discussion Paper No. 0115. 2001. Download: http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/01/17/000094946_01120804004787/Rendered/PDF/multi0page.pdf

Arbeitsgruppe Rahmengesetz, Schweizer Kinder- und Jugendmanifest 2006: Damit Kinder und Jugendliche die Gesellschaft von Heute und Morgen mitgestalten können, Manifest für eine wirkungsvolle Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz und für ein Rahmengesetz, Bern 2006, Download: http://www.sajv.ch/files/pdf/rage/manifest_rage_kinderjugendpolitik_d_u.pdf

Bildungsdirektion Kanton Zürich/Amt für Jugend- und Berufsberatung, Projektstelle Kindeswohl/Kinderrechte, Tätigkeitsbericht 2008, Zürich 2008, Download: http://www.ajb.zh.ch/files/page/Projekte/kindeswohl_kinderrechte/Taetigkeitsbericht_2008.pdf

Bildungsdirektion Kanton Zürich/Amt für Jugend- und Berufsberatung, Projektstelle Kindeswohl/Kinderrechte, Zürich 2008, Download: http://www.ajb.zh.ch/files/page/Projekte/Kindeswohl/Kinderrechte/KindeswohlKinderrechte_080729.pdf

Bonoli Giuliano/Sabine Wichmann, Probleme und Erwartungen der Kantone, in: Bundesamt für Sozialversicherungen (Hrsg.): Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze. Expertenberichte in Erfüllung des Postulates Janiak (00.3469) vom 27. September 2000, April 2008. 77–97.

Buchmann Kathrin/Kohler Silvana, Nothilfe im Asylbereich: Einzelschicksale und Überblick über die kantonale Praxis, Bern 2006. Download: <http://www.fluechtlingshilfe.ch/asylrecht/nothilfe/nothilfe-im-asylbereich-einzelschicksale-und-ueberblick-ueber-die-kantonale-praxis>

Bundesamt für Justiz, Beurkundung der Geburt eines Kindes ausländischer Eltern, deren Daten im Personenstandsregister nicht abrufbar sind, Kreisschreiben EAZW. Nr. 20.08.10.01, 1. Oktober 2008, Download: http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/gesellschaft/eazw/weisungen/kreisschreiben_maerz07.Par.0031.File.dat/20-08-10-01-d.pdf

Bundesamt für Justiz, Menschenhandel in der Schweiz: Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe Menschenhandel an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, Bern 2001, Download: <http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/kriminalitaet/gesetzgebung/menschenhandel.Par.0007.File.tmp/bermenschenhandel-d.pdf>

Bundesamt für Migration, Bericht Integrationsmassnahmen: Bericht über den Handlungsbedarf und die Massnahmenvorschläge der zuständigen Bundesstellen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern per 30. Juni 2007, Bern-Wabern 2007, Download: <http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/integration/berichte.Par.0009.File.tmp/070630-ber-integrationsmassnahmen-d.pdf>

Bundesamt für Migration, Integration, Newsletter No. 3., July 2009, Download: <http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/newsletters/integration/2009.Par.0007.File.tmp/integration-3-2009-d.pdf>

Bundesamt für Sozialversicherungen, Faktenblatt: 10 Jahre Uno-Kinderrechtskonvention in der Schweiz, 2007 Rück- und Ausblick, Bern 2007, Download: http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00066/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,Inp6i0NTU042i2Z6In1acy4Zn4Z2qZpnO2Yqu2Z6gpJCDd4R2gGym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--.pdf

Bundesamt für Sozialversicherungen, Faktenblatt Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz, Bern 2008, Download: http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00067/02003/index.html?lang=de

Bundesamt für Sozialversicherungen, Gewalt gegen Kinder: Konzept für eine umfassende Prävention, Familie und Gesellschaft, Sonderreihe des Bulletins Familienfragen, Bern 2005, Download: http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00066/index.html?lang=de#sprungmarke0_23

Bundesamt für Sozialversicherungen, Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, Expertenberichte in Erfüllung des Postulates Janiak (00.3469) vom 27. September 2000, April 2008, Download: <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/12884.pdf>

Bundesamt für Sozialversicherungen, Soziale Sicherheit CHSS 4/2007, Download: <http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/publikationen/00096/01577/01728/index.html?lang=de>

Bundesamt für Sozialversicherungen, Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate Janiak (00.3469) vom 27. September 2000, Wyss (00.3400) vom 23. Juni 2000 und Wyss (01.3350) vom 21. Juni 2001, August 2008, Download: http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00067/02003/index.html?lang=de

Büchel Dominik, Das Jugendförderungsgesetz sowie die horizontale Koordination auf Bundesebene, in: Bundesamt für Sozialversicherungen: Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze. Expertenberichte in Erfüllung des Postulates Janiak (00.3469) vom 27. September 2000, April 2008, 100–118.

Bryner, Angela, Projektbeschreibung: Pilotprojekt zur Einführung der Integrationsvereinbarung im Kanton Basel-Stadt, In Partnerschaft mit den Kantonen Basel-Landschaft, Solothurn, Zürich und dem Bundesamt für Migration, Basel 2008, Download: http://www.welcome-to-basel.bs.ch/integrationsvereinbarungen_projektbeschreibung.pdf

Canton de Vaud, Exposé des motifs et projet de loi sur la promotion de l'enfance et de la jeunesse (LPEJ), undatiert, Download: http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dfj/spj/fichiers_pdf/LPEJ_Expose_des_motifs_2009.pdf

Caritas Schweiz, Armut halbieren: Fakten und Hintergrundinformationen, Ein Argumentarium zur Erklärung der Caritas zur Bekämpfung der Armut in der reichen Schweiz, Luzern 2010, Download: http://www.armut-halbieren.ch/media_features/_armut_dl/Argumentarium_deutsch.pdf

Caritas Schweiz, Integrationstest, undatiert, <http://www.integrations-test.ch/p85000006.html>, besucht am 24. Januar 2010. Committee on the Rights of the Child, Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Switzerland, CRC/C/15/Add.182, 7 June 2002, Download: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/f6422f8284d85221c1256bd6004b67fb?Open-document](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/f6422f8284d85221c1256bd6004b67fb?Open-document)

Committee on the Rights of the Child, Consideration of Reports submitted by States Parties under Article 8, Paragraph 1, of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict, Initial Reports of States Parties due in 2004, Switzerland, CRC/C/OPAC/CHE/1, Juli 2005, Download: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/c1782e2bbe9ee487c125708c004d2055?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/c1782e2bbe9ee487c125708c004d2055?Opendocument)

Committee on the Rights of the Child, Forty-third Session, Day of General Discussion on the Right of the Child to be Heard, Unedited Version, 29 September 2006, Download: http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion/Final_Recommendations_after_DGD.doc

Committee on the Rights of the Child, General Comment No.3, HIV/AIDS and the Rights of the Child, CRC/GC/2003/3., 17 March 2003, Download:

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/309e8c3807aa8cb7c1256d2d0038caaa?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/309e8c3807aa8cb7c1256d2d0038caaa?Opendocument)

Committee on the Rights of the Child, General Comment No.5, General Measures of Implementation for the Convention on the Rights of the Child, CRC/GC/2003/5, 3 October 2003, Download: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/3bba808e47bf25a8c1256db400308b9e?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/3bba808e47bf25a8c1256db400308b9e?Opendocument)

Committee on the Rights of the Child, General Comment No.6, Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin, CRC/GC/2005/6, 1 September 2005, Download: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/CRC.GC.2005.6.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/CRC.GC.2005.6.En?OpenDocument)

Committee on the Rights of the Child, General guidelines regarding the form and content of initial reports to be submitted by States Parties under article 44, paragraph 1(a), of the Convention. CRC/C/5, 30 October 1991, Download: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CRC.C.5.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CRC.C.5.En?Opendocument)

Committee on the Rights of the Child, Report on the eighteenth session, Sessional / Annual Report of Committee, 27 July 1998. CRC/C/79, Download: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/a505a81ff8dcdf89802566d6003b6298?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/a505a81ff8dcdf89802566d6003b6298?Opendocument)

Committee on the Rights of the Child, Thirtieth Session, Summary Record of the 791st Meeting, Consideration of Reports of States Parties, Initial Report of Switzerland, CRC/C/SR.791, 3 June 2002, Download: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/4bc18989e659aec3c1256bd0002b4284?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/4bc18989e659aec3c1256bd0002b4284?Opendocument)

Council of Europe Commissioner for Human Rights, The Human Rights of Irregular Migrants in Europe, CommDH/IssuePaper(2007)1, 17 December 2007, Download: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1237553&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLog-ged=FFC679>

Council of Europe Parliamentary Assembly, Resolution 1509 (2006), Human Rights of Irregular Migrants, 27 June 2006, Download: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta06/eres1509.htm>

Council of the European Union, Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, Brussels 2003, Download: <http://eur-lex.europa.eu/LexUri-Serv/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R0343:EN:NOT>

Cottier Michelle, Partizipation von Kindern im Verfahren, Ein rechtlicher und empirischer Vergleich von Jugendstraf- und Kindes-schutzverfahren, in: Die Praxis des Familienrechts, FamPra.ch 4/2006, 823–844.

Cottier Michelle, Zivilrechtlicher Kinderschutz und Prävention von genitaler Mädchenbeschneidung in der Schweiz, Schweizerisches Komitee für UNICEF (Hrsg.), Zürich 2008.

Cottier Michelle, Swiss Local Child Protection and the Challenges of Immigration, University of Basel, Basel 2001, Download: <http://www.dhdi.free.fr/recherches/etudesdiverses/memoires/cottier-memoir.pdf>

Dahinden Janine, Offene Jugendarbeit und soziokulturelle Animation, Bestandsaufnahme und Perspektiven der Arbeit mit Migrationsjugendlichen, in: Eidgenössische Kommission für Jugendfragen, Stärken wahrnehmen – Stärken nutzen, Perspektiven für eine kinder- und jugendgerechte Integrationspolitik, Bern 2003, 62–70.

Dahinden Janine/Neubauer Anna/Zottos Eléonore, Offene Jugendarbeit und soziokulturelle Animation, Bestandsaufnahme und Perspektiven der Arbeit mit Migrationsjugendlichen, zu Handen der Eidgenössischen Kommission für Jugendfragen, Neuchâtel 2002, Download: <http://www.edi.admin.ch/shop/00019/00081/index.html?lang=de>

Dahinden Janine/Stans Fabienne, Arbeits- und Lebensbedingungen von Cabaret-Tänzerinnen in der Schweiz, Swiss Forum for Migration and Population Studies, SFM-Studien 48, Neuchâtel 2006, Download: http://doc.ero.ch/lm.php?url=1000,44,4,20071009144440-FW/s_48.pdf

Dercon Stefan, Assessing Vulnerability to Poverty, Oxford University 2001, Download: <http://www.economics.ox.ac.uk/members/stefan.dercon/assessing%20vulnerability.pdf>

Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament, Curia Vista – Geschäftsdatenbank, Motion 00.3469 Rahmengesetz für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik. Eingereicht von Nationalrat Janiak Claude am 27. September 2000. Download: http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20003469

Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament, Curia Vista – Geschäftsdatenbank, Motion 04.3791 – Gesetz gegen die rassistische Diskriminierung in der Arbeitswelt, Eingereicht von Grüne Fraktion, 17. Dezember 2004, Download: http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20043791

Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament, Curia Vista – Geschäftsdatenbank, Motion 07.422 – Parlamentarische Initiative, Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, Eingereicht von Paul Rechsteiner, 23 März 2007, Download: http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20070422

Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament, Curia Vista – Geschäftsdatenbank, Motion 08.3616 – Jugendlichen ohne gesetzlichen Status eine Berufslehre ermöglichen, Eingereicht von Nationalrat Luc Barthassat, 2. Oktober 2008, Download: http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20083616

Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament, Curia Vista – Geschäftsdatenbank, Motion 08.3824 Prostitution von Minderjährigen. Eine Rechtslücke, die geschlossen werden muss. Eingereicht von Nationalrat Barthassat, Luc am 16. Dezember 2008. Download: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20083824

Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament, Curia Vista – Geschäftsdatenbank, Motion 08.3835 – Legalisierung der Situation von jugendlichen sans papiers mit Schulausbildung in der Schweiz, Eingereicht von Nationalrat Christian van Singer, 16. Dezember 2008, Download: http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20083835

Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament, Curia Vista – Geschäftsdatenbank, Motion 09.4236 – Einhaltung der Kinderrechtskonvention bei Kindern ohne Rechtsstatus, Eingereicht von Nationalrat Antonio Hodgers, 11. Dezember 2009, Download: http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20094236

Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament, Curia Vista – Geschäftsdatenbank, Pa.lv. 01.461n eingereicht von Müller-Hemmi. Eidgenössische Kommission für Menschenrechte. Antrag auf Fristverlängerung. Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 7. Mai 2009. Download: http://www.parlament.ch/afs/data/d/bericht/2001/d_bericht_n_k11_0_20010461_0_20090507.htm

ECPAT International, Rapport Global de Suivi de la mise en œuvre des actions de lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales, Bangkok 2006, Download: http://www.ecpat.net/A4A_2005/PDF/Europe/Global_Monitoring_Report-SWITZERLAND.pdf

Eidgenössisches Departement des Innern, Überlegungen und Vorschläge zu einer schweizerischen Jugendpolitik, Bericht der Studiengruppe des Eidgenössischen Departements des Innern für Fragen einer schweizerischen Jugendpolitik vom 16. Juli 1973, Bern 1973.

Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen, Jung und arm, das Tabu brechen! Armut von Kindern und Jugendlichen verhindern und ihre Folgen bekämpfen, Bern 2007, Download: http://www.ekkj.admin.ch/c_data/d_07_rap_Armut.pdf

Eidgenössische Kommission für Jugendfragen, Stärken wahrnehmen – Stärken nutzen, Perspektiven für eine kinder- und jugendgerechte Integrationspolitik, Bern 2003, Download: http://www.ekkj.admin.ch/c_data/d_03_rap_Integration.pdf

Eidgenössische Kommission für Jugendfragen, Verantwortung tragen – Verantwortung teilen, Ideen und Grundsätze zur Partizipation von Kindern und Jugendlichen, Bern 2001, Download: http://www.ekkj.admin.ch/c_data/d_01_rap_Partizipation.pdf

Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, Mehrfachdiskriminierung, TANGRAM 23, Bulletin der EKR. Bern, Juni 2009, Download: <http://www.ekr.admin.ch/shop/00008/00069/index.html?lang=de>

Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, Strukturelle Diskriminierung, TANGRAM 24, Bulletin der EKR. Bern, November 2009, Download: <http://www.ekr.admin.ch/shop/00008/00072/index.html?lang=de>

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Pilotversuch für ein Kompetenzzentrum zu Gunsten von Dienstleistungen im Menschenrechtsbereich, Bern 2009, Download: <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msgid=27834>

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Bundesamt für Migration, Direktionsbereich Asylverfahren, Unbegleitete minderjährige Asylbewerber in der Schweiz (UMA), Vergleichstabelle für die Jahre 2007, 2008 und 2009, 7. Januar 2010, Download: http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/migration/statistik/asylstatistik/statistiken_uma.Par.0007.File.tmp/uma-2009-d.pdf

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Bundesamt für Polizei, Polizeiliche Kriminalstatistik, Schweizerische Betäubungsmittelstatistik 2008, Publikation des Bundesamtes für Polizei, Bern 2009, Download: http://www.fedpol.admin.ch/etc/medialib/data/kriminalitaet/statistik/kriminalitaet.Par.0012.File.tmp/PKS_08_d.pdf

Engle Patrice L./Castle Sarah/Menon Purnima, Child Development: Vulnerability and Resilience, International Food Policy Research Institute, FCND Discussion Paper No. 12., Washington 1996, Download: <http://www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/dp12.pdf>

Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt, Bericht zum Frühbereich Basel-Stadt: Gesamtkonzept und Massnahmenplan, Erarbeitet von der interdepartementalen Arbeitsgruppe Frühbereich, Basel 2008.

Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt, Rahmenkonzept Zentrum für Früherziehung, Basel März 2009, Download: <http://www.ed-bs.ch/jfs/jfa/zff/ZFF%20Rahmenkonzept.pdf>

European Commission, Tackling Multiple Discrimination: Practices, Policies and Laws, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit G.4. 2007, Download: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2026&langId=en>

Facchinetti Thomas, In weitem Sinne Bürgerin und Bürger sein, Die Integrationspolitik des Kantons Neuenburg, in: Eidgenössische Kommission für Jugendfragen: Stärken wahrnehmen – Stärken nutzen, Perspektiven für eine kinder- und jugendgerechte Integrationspolitik, Bern 2003, 40–45.

Fatke Reinhard/Niklowitz, Matthias, Den Kindern eine Stimme geben, Partizipation von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz, Pädagogisches Institut der Universität Zürich, unter Mitarbeit von

Jürg Schwarz und Elena Sultanian, im Auftrag des Schweizerischen Komitees für UNICEF, Zürich 2003.

Fibbi Rosita/Wanner Philippe, Children in Immigrant Families in Switzerland: On a Path Between Discrimination and Integration, UNICEF Innocenti Research Centre, Innocenti Working Paper IWP-2009-17, Special Series on Children in Immigrant Families in Affluent Societies, Florenz 2009, Download: http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp_2009_17.pdf

Förderverein Menschenrechtsinstitution, Statements für eine Menschenrechtsinstitution in der Schweiz, Download: http://www.foerdereverein-mri.ch/content.php?lang=1&re0=1&p=tbl_1_40, besucht am 22. September 2009.

Förderverein Menschenrechtsinstitution, Medienmitteilung: Ein erster Schritt in Richtung schweizerische Menschenrechtsinstitution, Bern 1. Juli 2009, Download: http://www.foerdereverein-mri.ch/c_data/2009_07_01_MM_d.pdf, besucht am 22. September 2009.

Frossard Stanislas, Entstehung und Entwicklung der Jugendpolitik in den Kantonen, Cahier IDHEAP 2002a/2003, Chavannes-près-Rennes 2003.

Gattiker Mario, Neue Perspektiven für ausländische Kinder und Jugendliche: Integrationspolitik des Bundes, in: Eidgenössische Kommission für Jugendfragen: Stärken wahrnehmen – Stärken nutzen, Perspektiven für eine kinder- und jugendgerechte Integrationspolitik, Bern 2003, 40–45.

Gfs.bern, Sans Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend, Schlussbericht im Auftrag des Bundesamtes für Migration, Bern 2005, Download: <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/laenderinformationen/forschung/studie-sans-papiers-d.pdf>

Göksu Tarkan, Die zivilstandsregisterrechtliche Behandlung von Kindern papier- oder wohnsitzloser Eltern, Gutachten zuhanden von Demokratische Juristinnen und Juristen in der Schweiz, Sektion Bern, sowie pro juventute, Dietisberg 2007, Download: http://www.pro-juventute.ch/fileadmin/user_upload/Ueber_pro_Juventute/Unterlagen_Download/Gutachten_Registrierung/Gutachten_Registrierung_Geburten_Kinder_auslaendischer_Eltern.pdf

Hague Conference on Private International Law, Outline: The Hague Convention of 1996 on the International Protection of Children, 2008, Download: <http://www.hch.net/upload/outline34e.pdf>

Haller Dieter, Familienbericht für die Stadt Bern, Direktion für Bildung, Soziales und Sport der Stadt Bern, Jugendamt (Hrsg.), Berner Fachhochschule, Fachbereich für Soziale Arbeit. Bern 2008, Download: http://www.bern.ch/stadtverwaltung/bss/jga/familienbericht_24092008_72dpi.pdf

Human Rights Committee, General Comment No. 31 [80]: Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 May 2004, Download: <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/58f5d4646e861359c1256ff600533f5f?Opendocument>

Humanrights/MERS, NGO Bericht zum dritten periodischen Bericht der Schweizer Regierung an den Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen betreffend Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (CCPR). Bern, September 2009. Download: http://www.humanrights.ch/home/upload/pdf/091019_ngo_bericht_pakt_ll_anhaenge.pdf

International Commission of Jurists Section Switzerland, Schaffung einer Menschenrechtsinstitution für die Schweiz, Stellungnahme vom 30. Juni 2008, Download: http://www.icj-ch.org/deutsch/documents/StellungnahmeICJ-CHzu_NMRI.pdf

Info – Informationsstelle für Jugendfragen, Konzept für eine kindergerechte Stadt: Situationsanalyse, Leitsätze und Massnahmen, erfasst im Auftrag des Gemeinderates der Stadt Bern von der Arbeitsgruppe für eine kindergerechte Stadt, Bern Juni 1999, Download: http://www.bern.ch/leben_in_bern/persoeliches/kinder/kinderbuero/kinderbuero/kinderkonzept_1999_PDF1.pdf

Institut International des Droits de l'Enfant/Terre des Hommes, La situation des mineurs non-accompagnés en Suisse, Aimé Wata en collaboration avec la Fondation suisse du Service Social International et l'Institut Universitaire Kurt Bösch, Lausanne/Sion 2003, Download: [http://www.tdh.ch/website/doc_dnlid.nsf/bf25ab0f47ba5dd785256499006b15a4/2e2268234b23eb1fc12571e300458c7a/\\$FILE/la_situation_des_mna_en_suisse_2003_fr.pdf](http://www.tdh.ch/website/doc_dnlid.nsf/bf25ab0f47ba5dd785256499006b15a4/2e2268234b23eb1fc12571e300458c7a/$FILE/la_situation_des_mna_en_suisse_2003_fr.pdf)

International Institute for Child Rights and Development, A Developmental Child Rights Approach, 2007.

International Labour Organisation, Helping Hands or Shackled Lives? Understanding Child Domestic Labour and Responses to It, International Programme for the Elimination of Child Labour, Geneva 2004, Download: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---ipecc/documents/publication/kd00098.pdf

International Organisation for Migration/Federal Office for Migration, The Berne Initiative: International Agenda for Migration Management: Common Understandings and Effective Practices for a Planned, Balanced, and Comprehensive Approach to the Management of Migration, Bern 2005, Download: http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/maimsite/published_docs/books/IAMM.pdf

Inter-Parliamentary Union/United Nations Children's Fund, Child Protection: A Handbook for Parliamentarians, Handbook for Parliamentarians No. 7, 2004, Download: http://www.unicef.org/publications/index_21134.html

Isler Necmettin, Kinderschutzmassnahmen für MNA in der Innerschweiz, in: Alliance pour les droits des enfants migrants, 2ème Colloque national, La prise en charge des mineurs non accompagnés: le rôle du tuteur et de la personne de confiance, 29 Octobre 2007, 38–45.

Joffre Naya/Volz Anna, De l'importance de diffuser et faire connaître la Convention relative aux droits de l'enfant et son contenu en Suisse, Analyse basée sur les résultats d'une enquête menée auprès de 3'200 participants, Terre des hommes – aide à l'enfance, Secteur Jeunesse, Lausanne 2007, Download: [http://www.tdh.ch/website/doc_dnlid.nsf/bf25ab0f47ba5dd785256499006b15a4/2e2268234b23eb1fc12571e300458c7a/\\$FILE/suisse_rapport_DDE_tdh_fr_260307.pdf](http://www.tdh.ch/website/doc_dnlid.nsf/bf25ab0f47ba5dd785256499006b15a4/2e2268234b23eb1fc12571e300458c7a/$FILE/suisse_rapport_DDE_tdh_fr_260307.pdf)

Jugendsession Herbst, Resultate der Plenarversammlung, 01 – Für höhere Gefängnisstrafen bei sexuellen Handlungen mit Kindern, Petition, 6. September 2008, Download: <http://www.jugendsession.ch/resultaten/jugendsession-herbst/>, besucht am 24. Mai 2008.

Jugendsession Sommer, Resultate der Plenarversammlung, 01 – Antidiskriminierungsgesetz, Petition, 17. Mai 2008, Download: <http://www.jugendsession.ch/resultaten/jugendsession-sommer/>, besucht am 24 Mai 2008.

Jurt Luzia, Minderjährige Hausangestellte in der Schweiz, Eine Untersuchung im Auftrag von Terre des Hommes Schweiz, Oktober 2004, Download: http://www.fhnw.ch/sozialearbeit/iip/forschung-und-entwicklung/abgeschlossene-projekte-1/de/forschung-und-entwicklung/abgeschlossene-projekte-1/ergebnisse_minderjaehrige_hausangestellte.pdf

Justizdepartement des Kantons Basel-Stadt, Eine Vergleichsstudie der Jahre 1999 und 2004 in vier ausgewählten Quartieren (Band 2), Watzek Dörte/Bucher Nathalie/Hänggi Yves/Schoebi Dominik/Perrez Meinrad, Basel 2005, Download: <http://www.ed-bs.ch/jfs/jff/aktuelles>

Kabeer Naila, Safety Nets and Opportunity Ladders: Addressing Vulnerability and Enhancing Productivity in South Asia, Overseas Development Institute, Working Paper 159, 2002, Download: <http://www.odi.org.uk/resources/details.asp?id=2013&title=safety-nets-opportunity-ladders-addressing-vulnerability-enhancing-productivity-south-asia>

Kanton St. Gallen, Kinderschutz im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2006, Download: http://www.soziales.sg.ch/home/kinder_und_jugendliche/kinder_und_jugendschutz/kinderschutz_Par.0021.DownloadListPar.0022.File.tmp/RRB%20Kinder-%20und%20Jugend-schutz%20Konzept.pdf

Kanton St. Gallen, Kinderschutz im Kanton St. Gallen, Bericht der Projektgruppe Kinder- und Jugendschutz, St. Gallen 2006, Download: http://www.soziales.sg.ch/home/kinder_und_jugendliche/kinder_und_jugendschutz/kinderschutz_Par.0021.DownloadListPar.0021.File.tmp/RRB%20Kinder-%20und%20Jugendschutz%20Bericht.pdf

Kanton St. Gallen, Konzept Kinderschutz im Kanton St. Gallen, von der Regierung genehmigt am 3. November 2009, St. Gallen November 2009, Download: http://www.soziales.sg.ch/home/kinder_und_jugendliche/kinder_und_jugendschutz/kinderschutz_.Par.0021.DownloadListPar.0027.File.tmp/Konzept%20Kinderschutz%202009,%203.%20November%202009.pdf

Kanton St. Gallen, Pilotphase Umsetzung des Konzepts Kinderschutz im Kanton St. Gallen, Schlussbericht der Arbeitsgruppe Kinderschutz vom September 2009, St. Gallen September 2009, Download: http://www.soziales.sg.ch/home/kinder_und_jugendliche/kinder_und_jugendschutz/kinderschutz_.Par.0021.DownloadListPar.0026.File.tmp/Schlussbericht,%208.%20September%202009.pdf

Kanton St. Gallen, Zwischenbericht der Arbeitsgruppe Kinderschutz zur Umsetzung des Konzeptes Kinderschutz im Kanton St. Gallen, St. Gallen Mai 2008, Download: http://www.soziales.sg.ch/home/kinder_und_jugendliche/kinder_und_jugendschutz/kinderschutz_.Par.0021.DownloadListPar.0023.File.tmp/2008-05-28%20Zwischenbericht%20AG%20Kinderschutz.pdf

Kinderparlament Bern, Geschäftsordnung des Kinderparlaments der Stadt Bern, Bern März 2005, Download: http://www.bern.ch/leben_in_bern/persoeliches/kinder/kinderbuero/kipa_berichte/das_macht_ratsburo

Kinderschutz Schweiz, Kinderschutz 2020: Das Nationale Kinderschutzprogramm für die Schweiz, Erster Zwischenbericht Phase II – Detailkonzept, 26. September 2008.

Kommission für Kinderschutz Kanton Zürich, Leitfaden zur Standardisierung des Verfahrens in Fällen von Kindesmisshandlung, Vierte vollständig überarbeitete Auflage, Zürich 2004.

Konferenz der Kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung (KKJF), Statuten vom 22. Oktober 2003 (und Zirkulationsbeschluss KKJF vom 18. Dezember 2003), Download: <http://edudoc.ch/record/2004/files/2-4-9d.pdf?ln=en&version=1>

Konferenz der Kantonalen Sozialdirektoren, Situation und Schutz der Opfer von Menschenhandel in der Schweiz: Kurzbericht zur Studie des Schweizerischen Forums für Migrationsfragen (SFM), 2007, Download: http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Opferhilfe/2007_Bericht_Menschenhandel_d.pdf

Konferenz der Kantonalen Vormundschaftsbehörden, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde (Analyse und Modellvorschläge), Empfehlungen, Luzern, 2007, Download: http://www.djs.tg.ch/documents/fachbehoerde_empfehlungen_vbk_071207.pdf

Konferenz der Kantonsregierungen, Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik, Bericht und Empfehlungen der TAK vom 29. Juni 2009, Bern 2009, Download: <http://www.tak-cta.ch/themen/auslander-und-integrationspolitik/ausblick/menu-id-54.html>

Konferenz der Kantonsregierungen, Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik, Dokumentation, Anhang zum Bericht zuhanden der TAK vom 29. Juni 2009, Bern 2009, Download: <http://www.tak-cta.ch/themen/auslander-und-integrationspolitik/ausblick/menu-id-54.html>

Landgren Karin, The Protective Environment: Development Support for Child Protection, Human Rights Quarterly, Volume 27, Number 1/2005, The Johns Hopkins University Press, 2005, 214-248.

Lanfranchi Andrea, Kinder aus Kriegsgebieten in europäischen Einwanderungsländern: Trauma, Flucht, Schule und Therapie, in: Systeme – Interdisziplinäre Zeitschrift für systemtheoretisch orientierte Forschung und Praxis in den Humanwissenschaften, 20 (1) 2006, 82-102. Download: <http://ausbildungsinstitut.ch/de/images/berctoldpdf/kriegskindsysteme.pdf>

Langenberger Muriel, Macht die Schweiz ihre Hausaufgaben?, in: Bundesamt für Sozialversicherungen – Soziale Sicherheit CHSS 4/2007, 186–188.

Langenberger Muriel, Präsentation der Allianz in: Alliance pour les droits des enfants migrants, 2ème Colloque national, La prise en charge des mineurs non accompagnés: le rôle du tuteur et de la personne de confiance, 29. Oktober 2007, 9–17.

Lansdown Gerison, Can You Hear Me – The Right of Young Children to Participate in Decisions Affecting Them, Working Papers in Early Childhood Development, Working Paper 36, Bernard van Leer Foundation, The Hague 2005, Download: http://www.bernardvanleer.org/publications/publications_results?SearchableText=B-WOP-036&submit=Search

Leitungsgruppe des NFP52 (eds.), Impulse für eine politische Agenda aus dem Nationalen Forschungsprogramm Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen (NFP 52), Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der Wissenschaftlichen Forschung, Bern Juni 2007.

Lüscher Kurt, Kinder- und Jugendpolitik im Kontext von Generationenpolitik, in: Bundesamt für Sozialversicherungen, Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, Expertenberichte in Erfüllung des Postulates Janiak (00.3469) vom 27. September 2000, April 2008, 9–28.

Luthar Suniya S./Cicchetti Dante/Becker Bronwyn, The Construct of Resilience – A Critical Evaluation and Guidelines for Future Work, in: Child Development, Volume 71, No. 3, May-June 2000, 543–562, Download: <http://www.cds.unc.edu/CCHD/F2004/luthar,%20suniya,%20the%20construct%20of%20resilience.pdf>

Marugg Michael, Die juristische Bedeutung der Kinderrechte, in: Bundesamt für Sozialversicherungen, Soziale Sicherheit CHSS 4/2007, 189–192.

Marugg Michael, Symbol oder Motor? Spuren der Kinderrechts-

konvention im Recht der Schweiz, pro juventute, 2007, Download: http://www.pro-juventute.ch/fileadmin/user_upload/Ueber_pro_Juventute/Politisches_Engagement/Kinderrechte/pro_juventute_Artikel_Wirkungen_KRK.pdf

Mealli F./Pudney S./Rosati F.C., Understanding Children's Work, Measuring the vulnerability of children in developing countries: an application to Guatemala, Understanding Children's Work Project Working Paper Series, 2004, Download: http://www.ucw-project.org/pdf/publications/standard_vulnerability_Guatemala.pdf

Moret Joëlle/Efionayi-Mäder Denise/Stants Fabienne, Menschenhandel in der Schweiz: Opferschutz und Alltagsrealität, Swiss Forum for Migration and Population Studies, SFM Studien 52D, 2007, Download: http://doc.rero.ch/lm.php?url=1000,44,4,20071106160314-LG/s_52d.pdf

Moret Joëlle/Fibbi Rosita, Kinder mit Migrationshintergrund im Frühbereich und in der obligatorischen Schule – Wie können die Eltern partizipieren?, Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM), Kommission Bildung und Migration (KBM) der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), Neuenburg 2008, Download: http://www.unifr.ch/pedg/fbbe/ws_zusatz2_edelmann.pdf

Müller Elsbeth, Die Bedeutung der nichtstaatlichen Arbeit bei der Verwirklichung der Kinderrechte in der Schweiz, in: Die Praxis des Familienrechts, FamPra.ch 3/2008, 506–522.

Müller Elsbeth, Zu viele Risiken für verletzte Kinder, in: Die Risiken internationaler Adoption, Magazin der UNICEF Schweiz, 3/2000, Zürich 2000, 12-17. Download: http://assets.unicef.ch/downloads/Magazin_0003_Adoption_1.pdf

Netzwerk Kinderrechte Schweiz, Ein universitäres Kompetenzzentrum für Menschenrechte, wo bleiben die Kinderrechte?, Lausanne 1. Juli 2009, Download: <http://www.netzwerk-kinderrechte.ch/de/medienmitteilung/2009/07/ein-universitaeres-kompetenzzentrum-fuer-menschenrechte-wo-bleiben-die-kind>, besucht am 22. September 2009.

Netzwerk Kinderrechte Schweiz, Zweiter NGO-Bericht an den Ausschuss für die Rechte des Kindes, Lausanne 2009, Download: http://www.netzwerk-kinderrechte.ch/de/webfm_send/172

Netzwerk Kinderrechte Schweiz, Zwischenbericht zum Stand der Umsetzung der Konvention über die Rechte des Kindes seit dem ersten Staatenbericht der Schweiz im Jahre 2000, Stand 5. April 2006, Download: http://www.humanrights.ch/home/upload/pdf/060425_Zwischenbericht_Umsetzung_KRK.pdf

Netzwerk Solidarität mit illegalisierten Frauen, Illegal unentbehrlich, Hausangestellte ohne gültige Aufenthaltsbewilligung in der Region Zürich, Zürich 1999. Download: <http://www.fiz-info.ch/dt/publikationen/illegal.deutsch.pdf>

Niggli M.A./Berkemeier Anne, Zur Frage der Strafbarkeit weiblicher Genitalverstümmelung gemäss den Typen I und IV, Rechtsgutachten, Schweizerisches Komitee für UNICEF, Zürich 2007.

Norton, Andy/Tim Conway/Mick Foster, Social Protection Concepts and Approaches, Implications for Policy and Practice in International Development, Centre for Aid and Public Expenditure, Overseas Development Institute, Working Paper 143, London 2001, Download: <http://www.odi.org.uk/resources/download/2178.pdf>

Perrin Pierre-Yves/Bouverat Jean-Marie, Die Bedeutung der Kinderrechte in der Schweiz, in: Bundesamt für Sozialversicherungen, Soziale Sicherheit CHSS 4/2007, 174–179.

Pinheiro Paulo Sérgio, World Report on Violence Against Children, Published by the United Nations Secretary-General's Study on Violence against Children, Genf 2006, Download: <http://www.violencestudy.org/r229>

Ravnbøl Camilla Ida, Intersectional Discrimination against Children addressed from a Perspective on the Inclusion of Romani Children in Rights-based Programming on Child Trafficking, UNICEF Innocenti Research Centre, Innocenti Working Paper, Florence 2008.

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, Sprachförderung für Dreijährige, Projekt: Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten, Änderung des Schulgesetzes (SG 410.100) und des Tagesbetreuungsgesetzes (SG 815.100), 09.0409.01, 25. März 2009, Download: <http://edudoc.ch/record/31816/files/000000422530.pdf>

Sabates-Wheeler Rachel/Waite Myrtha, Migration and Social Protection, A Concept Paper, The Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty, Institute of Development Studies, University of Sussex, Working Paper T2, Sussex 2003, Download: <http://www.issa.int/aiss/content/download/39544/772256/file/2sabates-wheeler.pdf>

Santos Pais Marta, Presentation of the UNICEF Innocenti Research Centre Publication «Law Reform and the Implementation of the Convention on the Rights of the Child», National Conference on Getting South Africa Ready to Implement the Children's Act, Johannesburg 27. Mai 2008, 4, Download: http://www.unicef-irc.org/homepages/files/documents/f_42.pdf

Save the Children, Child Migration and the Construction of Vulnerability, O'Connell Davidson Julia/Farrow Caitlin, 2007. Download: <http://www.crin.org/docs/Save%20the%20Children%20Sweden%2010045-child%20migration.pdf>

Save the Children, Children Speak Out – Trafficking Risk and Resilience in Southeast Europe, Regional Report, 2007, Download: http://www.childtrafficking.com/Docs/save_the_children_1007.pdf

Save the Children/United Nations High Commissioner for Refugees, Separated Children in Europe, Programme: Statement on Good Practices, Third Edition 2004, Download: http://www.savethechildren.net/separated_children/good_practice/index.html

Schaller-Peter Vreny/Bieri Annegret, Kinderschutz Kanton Zürich, Lagebericht 2008, im Auftrag der Kommission für Kinderschutz des Kantons Zürich, Hochschule Luzern, Luzern 2009.

Schmid Gerhard/Schott Markus, Artikel 67, in: Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Philipp/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A., Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/Lachen 2002, 782–785.

Schultheis Franz/Perrig-Chiello Pasqualina/Egger Stephan, Kindheit und Jugend in der Schweiz, Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen im gesellschaftlichen Wandel, Weinheim 2008.

Schweizer Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände, Ein Rahmengesetz für die schweizerische Kinder- und Jugendpolitik, Dossier, Bern 2006, Download: http://www.sajv.ch/files/pdf/rage/dossier_rage_d.pdf

Schweizerische Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren, Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS), Bern 14. Juni 2007, Download: http://edudoc.ch/record/24711/files/HarmoS_d.pdf

Schweizerischer Bundesrat, Bericht des Bundesrates über die Adoptionen in der Schweiz, Antwort auf das Postulat Hubmann «Bericht über die Adoptionen», 1. Februar 2006, Download: http://www.bj.admin.ch/etc/medialib/data/gesellschaft/adoption.Par.0032.File.tmp/060201_ber-adoption-d.pdf

Schweizerischer Bundesrat, Bericht des Bundesrats über die Situation der Fahrenden in der Schweiz, Teil I, Das Übereinkommen Nr. 169 der Internationalen Arbeitsorganisation über eingeborene und in Stämmen lebende Völker: Auswirkungen einer allfälligen Ratifizierung (EVD/SECO), Bern, Oktober 2006, Download: http://www.bak.admin.ch/themen/sprachen_und_kulturelle_minderheiten/00507/01414/index.html?lang=de

Schweizerischer Bundesrat, Beurkundung der Geburt ausländischer Kinder – Bericht des Bundesrates vom 6. März 2009 in Erfüllung des Postulates 06.3861 Vermot-Mangold «Kinder ohne Identität in der Schweiz» vom 20. Dezember 2006, Bern 2009, Download: <http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/gesellschaft/eazw/dokumentation/berichte.Par.0002.File.tmp/ber-br-beurkundung-d.pdf>

Schweizerischer Bundesrat, Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht), 06.063, 28. Juni 2006, Bundesblatt 2006, Download: <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2006/7001.pdf>

Schweizerisches Komitee für UNICEF, Kinderfreundliche Gemeinde – Eine UNICEF Initiative für kindergerechte Lebenssituationen in der Schweiz, Zürich, undatiert.

Schweizerisches Komitee für UNICEF, Kinderhandel und die Schweiz, in Zusammenarbeit mit FIZ – Fraueninformationszentrum für Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa/[Humanrights.ch/MERS/Kinderschutz Schweiz/Fachstelle ECPAT Switzerland/Schweizerische Flüchtlingshilfe/Schweizerische Stiftung des Internationalen Sozialdienstes/Stiftung Terre des Hommes/terre des hommes schweiz/pro juventute](http://Humanrights.ch/MERS/Kinderschutz_Schweiz/Fachstelle_ECPAT_Switzerland/Schweizerische_Flüchtlingshilfe/Schweizerische_Stiftung_des_Internationalen_Sozialdienstes/Stiftung_Terre_des_Hommes/terre_des_hommes_schweiz/pro_juventute), Zürich 2007.

Schweizerisches Komitee für UNICEF, Kinder und Jugendliche in der Schweiz, Bericht zu ihrer Situation, Zürich 1999.

Schweizerisches Komitee für UNICEF/Marie Meierhofer Institut für das Kind/Universität Zürich, Die Anhörung des Kindes im Scheidungsverfahren, Ein Leitfaden für die Praxis mit praktischen Hilfestellungen, Zürich undatiert, Download: <http://www.unicef.ch/de/information/publikationen/kinderrechte/anhoerungsbroschueren/index.cfm>

Schweizer NGO-Koalition, Universal Periodic Review der Schweiz, Bericht der Schweizer NGO-Koalition für die zweite UPR-Session vom 5.-16. Mai 2008, Download: http://www.lawandwomen.ch/de/02_aktivitaeten/documents/080225_UPR-Bericht_NGO-Koalition.pdf

Skinner D., Defining Orphaned and Vulnerable Children, Human Sciences Research Council, 2004, Download: <http://www.streetchildren.org.uk/reports/Defining%20Orphan%20and%20Vulnerable%20Children.pdf>

Snider Leslie M., Psychosocial Vulnerability and Resilience Measures for National-Level Monitoring of Orphans and Other Vulnerable Children, Recommendations for Revision of the UNICEF Psychosocial Indicator, Report prepared for UNICEF, 2006, Download: http://www.childinfo.org/files/PsychosocialMeasures_Final06.pdf

SOS-Kinderdorf International, Quality4Children Standards for out-of-home child care in Europe – an initiative by FICE, IFCO and SOS Children's Villages, SOS-Kinderdorf International, Innsbruck 2007, Download: <http://www.quality4children.info/navigation/show.php?id=2&country=at&language=de>

Stadtrat von Bern, Reglement über die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen, Bern 24. April 2003 (11. Januar 2008), Download: http://www.bern.ch/leben_in_bern/stadt/recht/dateien/144.1/Word144.1.pdf

Stadtrat von Bern, Reglement über die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen, Teil Kinder /Text für Kinder, undatiert, Download: http://www.bern.ch/leben_in_bern/persoeliches/kinder/kinderbueru/kinderparlament/MWR_Version_Kinder_PDF1.pdf

Stiftung Kinderschutz Schweiz, Vorschlag für ein Nationales Kinderschutzprogramm, NKP 2010-2020, Endbericht Teil I Management Summary, Verein PPP-Programme National pour la Protection de l'Enfant, Bern 2009, Download: http://www.ppp-protection-enfance.ch/docs/bericht_1_de.pdf

Stiftung Kinderschutz Schweiz, Vorschlag für ein Nationales Kinderschutzprogramm, NKP 2010-2020, Endbericht Teil II Konzept, Verein PPP-Programme National pour la Protection de l'Enfant, Bern 2009, Download: http://www.ppp-protection-enfance.ch/docs/bericht_2_de.pdf

Terre des Hommes, Das Asyl- und Ausländerrecht verletzt die Rechte der Kinder, Ein Fachdossier von Terre des hommes – Kinderhilfe zur Abstimmung vom 24. September 2006, Download: http://www.foerderverein-mri.ch/c_data/tdh_brosch_asyl.pdf

Terre des Hommes, Disappearing, Departing, Running Away – A Surfeit of Children in Europe? Study carried out in Belgium, France, Spain and Switzerland on the disappearances of unaccompanied foreign minors placed in institutions, Lausanne 2009, Download: http://tdh-childprotection.org/component/option,com_doclib/task,showdoc/docid,900/

Terre des Hommes, La loi sur les étrangers et la loi sur l'asile révisée à la lumière de la Convention relative aux droits de l'enfant, Exposé analytique de la conformité des nouvelles lois fédérales avec la Convention internationale des droits de l'enfant, Marguerat Sylvie/Nguyen Minh Son/Zermatten Jean, Le Mont-sur-Lausanne 2006, Download: [http://www.tdh.ch/website/doc_dnlD.nsf/bf25ab0f47ba5dd785256499006b15a4/2e2268234b23eb1fc12571e300458c7a/\\$FILE/tdh_expose_analytique_loi_dde_2006_fr.pdf](http://www.tdh.ch/website/doc_dnlD.nsf/bf25ab0f47ba5dd785256499006b15a4/2e2268234b23eb1fc12571e300458c7a/$FILE/tdh_expose_analytique_loi_dde_2006_fr.pdf)

Terre des Hommes, Les mineurs non accompagnés en Suisse, Exposé du cadre légal et analyse de la situation sur le terrain, Le Mont-sur-Lausanne 2007, Download: [http://www.tdh.ch/website/doc_dnlD.nsf/bf25ab0f47ba5dd785256499006b15a4/2e2268234b23eb1fc12571e300458c7a/\\$FILE/tdh_rapport_mna_2007_fr.pdf](http://www.tdh.ch/website/doc_dnlD.nsf/bf25ab0f47ba5dd785256499006b15a4/2e2268234b23eb1fc12571e300458c7a/$FILE/tdh_rapport_mna_2007_fr.pdf)

Trechsel Stefan/Schlauri Regula, Weibliche Genitalverstümmelung in der Schweiz, Rechtsgutachten, Schweizerisches Komitee für UNICEF, Zürich 2004, Download: http://assets.unicef.ch/downloads/UNI_Rechtsgutachten_WGV_de.pdf

Trummer Muriel, Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende, Überblick zur Ausdehnung des Sozialhilfestopps, Schweizerische Flüchtlingshilfe, Bern 2008, Download: <http://www.fluechtlingshilfe.ch/asylrecht/not-hilfe/nothilfe-fuer-abgewiesene-asylsuchende-ueberblick-zur-ausdehnung-des-sozialhilfestopps-dezember-2008>

Umlauf Eva, Resultate der Befragung KiPa Bern, 28. Mai 2009, Mitwirkungsmöglichkeiten für Kinder im Quartier, in der Stadt und Schule, Fachstelle SpielRaum/Kinderbüro Bern, Bern 2009.

UNICEF, Child Protection Information Sheet: What is Child Protection? 2006, Download: http://www.unicef.org/protection/files/What_is_Child_Protection.pdf

UNICEF, Child Protection Programme Strategy and Programming Progress, Hong Sawon/Bridle Richard, Bangkok 2007.

UNICEF, Enhanced Protection for Children Affected by AIDS – A companion paper to The Framework for the Protection, Care and Support of Orphans and Vulnerable Children Living in a World with HIV and AIDS, New York 2007, Download: http://www.unicef.org/publications/files/Enhanced_Protection_for_Children_Affected_by_AIDS.pdf

UNICEF, Guidelines on the Protection of Child Victims of Trafficking, Provisional Version, September 2006, Download: http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef_Victims_Guidelines_en.pdf

UNICEF, Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child, Fully Revised Edition, Hodgkin Rachel/Newell Peter, Geneva 2002.

UNICEF, Progress for Children, A Report Card on Child Protection, Number 8, September 2009, New York 2009, Download: [http://www.unicef.org/protection/files/Progress_for_Children-No.8_EN_081309\(1\).pdf](http://www.unicef.org/protection/files/Progress_for_Children-No.8_EN_081309(1).pdf)

UNICEF, Summary of Highlights: UNICEF Global Child Protection Systems Mapping Workshop, Bucharest 2008, Download: http://www.unicef.org/videoaudio/PDFs/global_child_protection_workshop.pdf

UNICEF Innocenti Research Centre, Changing a Harmful Social Convention, Female Genital Mutilation/Cutting, Innocenti Digest, Florence 2005, Download: <http://www.unicef-irc.org/cgi-bin/unicef/Lunga.sql?ProductID=396>

UNICEF Innocenti Research Centre, Child Domestic Work, Innocenti Digest, Florence 1999, Download: <http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/digest5e.pdf>

UNICEF Innocenti Research Centre, Child Poverty in Rich Countries, Innocenti Report Card No. 6, Florence 2005, Download: <http://www.unicef-irc.org/cgi-bin/unicef/Lunga.sql?ProductID=371>

UNICEF Innocenti Research Centre, Child Trafficking in Europe – A Broad Vision to Put Children First, Innocenti Insight, Florence 2008, Download: <http://www.unicef-irc.org/cgi-bin/unicef/Lunga.sql?ProductID=498>

UNICEF Innocenti Research Centre, Law Reform and Implementation of the Convention on the Rights of the Child, Florence 2007, Download: http://www.unicef-irc.org/article.php?id_article=87

UNICEF Innocenti Research Centre, The Child Care Transition, A League Table of Early Childhood Education and Care in Economically Advanced Countries, Innocenti Report Card No. 8, Florence 2008, Download: <http://www.unicef-irc.org/cgi-bin/unicef/Lunga.sql?ProductID=507>

UNICEF Innocenti Research Centre/Save the Children, The Evolving Capacities of the Child, Innocenti Insight, Gerison Lansdown, Florence 2005, Download: http://www.unicef-irc.org/cgi-bin/unicef/title_down.sql?Title=evolving+capacities

United Nations Economic and Social Council, Guidelines on Justice Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime, Economic and Social Council Resolution 2005/20, 22. Juli 2005, Download: <http://www.un.org/docs/ecosoc/documents/2005/resolutions/Resolution%202005-20.pdf>

United Nations Economic and Social Council, Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights to the Economic and Social Council, E/2002/68/ Add.1.20. Mai 2002, Download: [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.2002.68.Add.1.En?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.2002.68.Add.1.En?OpenDocument)

United Nations Economic and Social Council, UNICEF Child Protection Strategy, E/ICEF/2008/5/Rev.1, 20. Mai 2008, Download: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/348/56/PDF/N0834856.pdf?OpenElement>

United Nations General Assembly, Report of the independent expert for the United Nations study on violence against children, A/61/299, 29. August 2006, Download: <http://www.violencestudy.org/IMG/pdf/English.pdf>

United Nations General Assembly, Vienna Declaration and Programme of Action, A/CONF 157/23, 12 Juli 1993, Download: [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument)

United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child, Geneva 2008, 9; 23, Download: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=48480c342&page=search>

Universität Zürich Pädagogisches Institut, Kinder und Jugendliche auf der Strasse? Pilotstudie in der Stadt Zürich, Jugendseelsorge Zürich – Katholische Arbeitsstelle für Jugendarbeit und Jugendberatung im Kanton Zürich, 2004, Download: <http://www.ife.uzh.ch/publications/StudieStrassenKinderJugend.pdf>

Verein PPP-Programme National pour la Protection de l'Enfant, Aktueller Stand der Überlegungen für ein Nationales Kinderschutzprogramm, November 2009, Download: http://www.ppp-protection-enfance.ch/docs/stand_de.pdf

Voll Peter, Wenn Kinder mit Behörden gross werden – Probleme und Prozesse im zivilrechtlichen Kinderschutz, in: Soziale Sicherheit CHSS 5/2006, 242-248, Download: <http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/publikationen/00096/00115/00575/index.html?lang=de>

Vollmer Thomas, Partizipation von Kindern und Jugendlichen, in: Bundesamt für Sozialversicherungen, Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, Expertenberichte in Erfüllung des Postulates Janiak (00.3469) vom 27. September 2000, April 2008, 119-148.

Volz Anna/Joffre Naya, De l'importance de diffuser et faire connaître la Convention relative aux droits de l'enfant et son contenu en Suisse, Analyse basée sur les résultats d'une enquête menée auprès de 3'200 participants, Terre des hommes – aide à l'enfance, Secteur Jeunesse, 2007, Download: [http://www.tdh.ch/website/doc_dnlnd.nsf/bf25ab0f47ba5dd785256499006b15a4/2e2268234b23eb1fc12571e300458c7a/\\$FILE/suisse_rapport_DDE_tdh_fr_260307.pdf](http://www.tdh.ch/website/doc_dnlnd.nsf/bf25ab0f47ba5dd785256499006b15a4/2e2268234b23eb1fc12571e300458c7a/$FILE/suisse_rapport_DDE_tdh_fr_260307.pdf)

Wytenbach Judith, Rechtliche Rahmenbedingungen und Lücken im Bereich der Schweizer Kinder- und Jugendpolitik, in: Bundesamt für Sozialversicherungen, Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, Expertenberichte in Erfüllung des Postulates Janiak (00.3469) vom 27. September 2000, April 2008, 29-76.

Zatti Kathrin Barbara, Interdisziplinäre Gratwanderung – Das Kindeswohl als eine der grossen Herausforderungen unserer Zeit, in: Netz, Zeitschrift für das Pflegekinderwesen, No. 3, Kindeswohl: Was brauchen, was wollen unsere Kinder, 2002, 4-7.

Zatti Kathrin Barbara, Zu früh, zu spät, zu viel, zu wenig – Das Kindeswohl ist ein heikler Bereich, in: Netz, Zeitschrift für das Pflegekinderwesen, No. 3, Kindeswohl: Was brauchen, was wollen unsere Kinder, 2002, 24-27.

Zimmermann Adrian, Kinder und Jugendliche kommen zu Wort: Situationsdeutungen, Forderungen und Wünsche von armutsbetroffenen Kindern und Jugendlichen, in: Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen, Jung und arm – das Tabu brechen, Armut von Kindern und Jugendlichen verhindern und ihre Folgen bekämpfen, Bern 2007, 15-23.



Schweizerisches Komitee für UNICEF

Baumackerstrasse 24

CH-8050 Zürich

Telefon +41 (0)44 317 22 66

Fax +41 (0)44 317 22 77

www.unicef.ch

Postkonto Spenden 80-7211-9



Schweiz Suisse Svizzera