

Handlungsbedarf im Bereich der Kinderrechte auf kantonaler Ebene¹

1. Kinderrechte allgemein

- Die Bekanntmachung und Vermittlung der Menschenrechte, insbesondere der Kinderrechtskonvention ist in keinem kantonalen Lehrplan vorgesehen.
- Im Bereich der Adoptionsbewilligungen (art. 21 UNO-KRK) gibt es eklatante Unterschiede in der Praxis der Kantone, und Privatadoptionen (durch nicht anerkannte Vermittlungsstellen) bergen Gefahren für die Ethik der Adoption und können Kinderhandel fördern.
- Das Pflegekinderwesen (art. 20 UNO-KRK) ist kantonal sehr unterschiedlich entwickelt.
- In einigen Kantonen werden Jugendliche in der Untersuchungshaft nicht systematisch von Erwachsenen getrennt. Das neue Jugendstrafgesetz setzt den Kantonen eine zehnjährige Übergangsfrist.²

2. Kinder und Migration

a) Einschulung und Ausbildung

Asylsuchende Kinder sollten nach ihrer Ankunft so bald als möglich eingeschult werden, um ihre Integrationschancen zu verbessern. Die Praxis zeigt jedoch, dass die Einschulung von Asylsuchenden im Allgemeinen nicht nach Verlauf von drei Monaten erfolgt, sondern Wartezeiten bis zu einem Jahr entstehen können.³

b) Zugang zu angemessener Rechtsvertretung und vormundschaftliche Massnahmen für unbegleitete minderjährige Asylsuchende

Unbegleitete minderjährige Asylsuchende haben nicht automatischen Zugang zu einer Rechtsvertretung und vormundschaftliche Massnahmen werden nicht systematisch angeordnet. In Genf und Basel-Land werden amtliche Rechtsvertreter automatisch zugesprochen. In den Kantonen Luzern, St. Gallen und Zürich wird von Fall zu Fall entschieden, ob eine vormundschaftliche Massnahme notwendig ist. Die fehlende Anordnung vormundschaftlicher Massnahmen für unbegleitete minderjährige Asylsuchende stellt eine Diskriminierung im Vergleich mit anderen ausländischen oder schweizerischen Kindern dar.⁴

¹ Die folgenden Ausführungen beruhen auf einer Befragung, der im Netzwerk Kinderrechte vertretenen Organisationen.

² Siehe diesbezüglich *Antwort des Bundesrates vom 16.05.2007 auf 07.3127 - Interpellation Verzicht auf Vorbehalt zu Artikel 37 Buchstabe c des Übereinkommens über die Rechte des Kindes*. „In strafrechtlicher Hinsicht kann der Vorbehalt zu Artikel 37 Buchstabe c CRC zurzeit noch nicht zurückgezogen werden, weil Artikel 48 des Jugendstrafgesetzes, der am 1. Januar 2007 in Kraft trat, den Kantonen eine zehnjährige Übergangsfrist setzt, um die notwendigen Einrichtungen zu errichten. Der Zeitpunkt für einen Rückzug des Vorbehaltes wird davon abhängig sein, wie rasch die Kantone die erforderlichen Anpassungen vornehmen.“

³ Siehe *Swiss NGO-Bericht (2002). Kommentar zum Bericht der Schweizerischen Regierung an den UNO-Kinderrechtsausschuss*.

⁴ *Ibid.* Seite 20.

Es werden keine Massnahmen zur aktiven rechtlichen Unterstützung dieser Jugendlichen getroffen. Die meisten Kantone verweisen lediglich auf das Anwaltsverzeichnis.

c) Prüfung des Asylgesuchs von unbegleiteten Minderjährigen⁵

- Minderjährige müssen ihr Alter beweisen können. Im Zweifelsfall wird oftmals eine Knochenaltersanalyse durchgeführt, die von der Schweizerischen Gesellschaft für Pädiatrische Radiologie als untauglich eingestuft wird.
- Kinder, die einen Nichteintretensentscheid (NEE) erhalten, werden von der Sozialhilfe ausgeschlossen (ab 01.01.08 auch alle mit negativem Entscheid). Sie haben nur noch Anrecht auf Nothilfe, die sie selbst beantragen müssen. Ausserdem werden die Nothilfestrukturen den Bedürfnissen von Kindern nicht gerecht. Bis zum 31. März 2006 erhielten 340 unbegleitete Minderjährige einen Nichteintretensentscheid.

d) Unterkunft und Betreuungsstrukturen

Unbegleitete Minderjährige werden in den Kantonen Genf, Luzern, St. Gallen, Schaffhausen und Zürich in speziellen Heimen untergebracht. Es kommt jedoch auch vor, dass sie zusammen mit Erwachsenen in Flüchtlingszentren aufgenommen werden, die den Bedürfnissen von Kindern nur selten gerecht werden. Dies ist beispielsweise in den Kantonen Jura und Graubünden der Fall. Diese Praxis widerspricht der Forderung von Artikel 20 der KRK, wo explizit erwähnt wird, dass Kinder in Strukturen untergebracht werden sollen, die ihren Bedürfnissen gerecht werden.

e) Zwangsmassnahmen

Zwischen 2002 und 2004 wurden gemäss GPK- Bericht vom 7. November 2006 insgesamt 355 Minderjährige (es fehlen die Zahlen aus dem Kanton VS) in Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft genommen. Die Kinderrechtskonvention verlangt von den Mitgliedstaaten, „dass Festnahme, Freiheitsentziehung oder Freiheitsstrafe bei einem Kind nur als letztes Mittel und für die „kürzeste angemessene Zeit“ angewendet wird (Art. 37 Ziffer b KRK, General Comment Nr. 10 des UNO-Ausschusses für die Rechte des Kindes, Juni 2007).

Weiter verlangt die Kindeswohlmaxime der Kinderrechtskonvention, dass bei allen Massnahmen das Wohl des Kindes im Vordergrund steht (Art. 3 Abs. 1 KRK). Es bestehen jedoch grosse Unterschiede in der Praxis der Kantone. Während einzelne Kantone gesetzliche oder verwaltungsrechtliche Bestimmungen kennen, die Ausschaffungshaft bei Minderjährigen sogar verbieten (obwohl das Bundesrecht vorsieht, dass Minderjährige ab dem 15. Altersjahr in Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft genommen werden können, Art. 13c Abs. 3 ANAG), handhaben die meisten Kantone die Haftanordnung bei Minderjährigen nach den gleichen Massstäben wie bei erwachsenen

⁵ Siehe diesbezüglich General comment no 6 (2005), 3 June 2005, CRC/GC/2005/6, *Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin*.

Personen. Das hat zur Folge, dass ein Minderjähriger in einem Kanton bis zu 9 Monaten in Haft genommen wird, während er bei gleichem Verhalten in einem anderen Kanton nicht in Ausschaffungshaft genommen werden kann.“ (Seite 6)

Ausserdem sollten Minderjährige getrennt von Erwachsenen inhaftiert werden, was insbesondere bei der Ausschaffungshaft zurzeit nicht gewährleistet ist. Die Schweiz hat bezüglich Art. 37, Ziffer c der KRK immer noch einen Vorbehalt.⁶

3. Kinder mit Behinderungen

- Eine regelmässige Überprüfung der Institutionen im Kinderheimbereich durch Unabhängige ist nicht gewährleistet.
- Es gibt keine zwingende Umsetzung der Schulpflicht und der Heimunterricht wird keiner systematischen Kontrolle unterzogen.
- Es bestehen grosse kantonale Unterschiede in Bezug auf integrative Schulung und Förderung/Therapien.

Mögliche Funktion und Aufgaben eines Kompetenzzentrums für Menschenrechte

- Forschung/Erfassung im Bereich der Umsetzung der Kinderrechte in den Kantonen, Entwicklung geeigneter Erfassungsinstrumente/-hilfsmittel, Studien.
- Unterstützung bei der Überprüfung der Kinderrechte auf Bundes- und Kantonsebene.
- Registrierung von Mängeln, welche durch Organisationen oder Privatpersonen gemeldet werden und weiterleiten an Bund bzw. Kantone mit konkreten Empfehlungen zur Behebung dieser Mängel.
- Zusammenarbeit mit anderen Menschenrechtsorganisationen sowie mit Bund und Kantonen.
- Plattform für interdisziplinäre, interkantonale und inter-departementale Zusammenarbeit, die dem Austausch auf allen Stufen dient.

⁶ In seiner Stellungnahme zu Empfehlung 4 betreffend "Klärungsbedarf hinsichtlich besonderer Haftbedingungen" des GPK-Berichts vom 16. März 2007 führte der Bundesrat aus, „dass das Wohl des Kindes es erforderlich machen kann, auf eine Trennung von Erwachsenen und Kindern in der Ausschaffungshaft zu verzichten. Der Bundesrat hielt in diesem Zusammenhang fest, dass es im Einzelfall den Bedürfnissen der betroffenen Minderjährigen zwischen 15 und 17 Jahren besser entsprechen kann, wenn sie zusammen mit erwachsenen Personen aus dem gleichen Herkunftsland oder Kulturkreis untergebracht werden und nicht mit anderen Jugendlichen, die nicht der gleichen ethnischen oder religiösen Gruppe angehören. Unter der Voraussetzung, dass das Kindeswohl es gebietet, kann eine Unterbringung mit Erwachsenen also mit Artikel 37 Buchstabe c CRC vereinbar sein.“

Schlussfolgerungen

- Die Umfrage beim Netzwerk Kinderrechte macht deutlich, dass der Schutz für Kinder in der Schweiz nicht in allen Kantonen gleich gut gewährleistet ist. Es bestehen teilweise sehr grosse Unterschiede, die eine diskriminierende Wirkung haben können (z.B. integrative Schulungsmassnahmen von behinderten Kindern, Inhaftierung von Minderjährigen). Die Kinderrechte werden unterschiedlich interpretiert und umgesetzt, was zu einer willkürlichen Umsetzung der Kinderrechtskonvention führt. Mit anderen Worten, Kinder in der Schweiz geniessen unterschiedliche Rechte je nachdem in welchem Kanton sie wohnhaft sind.
- Es gibt kein effizientes und systematisches Monitoring auf kantonaler Ebene, was die Umsetzung der Kinderrechte angeht. Weiter fehlt es an genauen Informationen oder Studien, welche die Situation der Kinderrechte in den Kantonen systematisch unter die Lupe nehmen.

11/07/07/Slm