

Swiss NGO-Report:

KOMMENTAR ZUM BERICHT

DER

SCHWEIZERISCHEN REGIERUNG

AN DEN

UNO-KINDERRECHTSAUSSCHUSS

ÜBERSICHT	4
FAMILIE	6
Working Poor	6
Einelternfamilien (§ 242f.)	6
In Armut lebende Familien (§ 249-§ 252)	7
Kinderkrippen und Horte (§ 481f.)	9
Tagesmütter (§ 488)	9
Staatliche Hilfe und Unterstützung für die Eltern (§ 229f.)	9
Mutterschaftsversicherung (§ 241)	9
Elternberatungsstellen (§ 229f.)	10
Gesundheit	11
Massnahmen der Invalidenversicherung (§ 389f.)	11
Gesundheitsförderung und sonstige Massnahmen (§ 409ff.)	11
Sterblichkeit bei Kindern und Jugendlichen in der Schweiz (§ 419 und § 420)	12
Das Verbot der Verstümmelung der weiblichen Geschlechtsorgane (§ 450)	12
KINDESSCHUTZ	14
Kindesmisshandlung	14
Strafrechtlicher Schutz vor körperlichen Übergriffen (§ 365)	14
Information in den Schulen (§ 372e)	14
Präventions- und Interventionssystem (§ 372c)	15
Sexuelle Ausbeutung und sexuelle Gewalt (§ 744f.)	15
Vormundschaft	16
Gesetzliche Massnahmen (§ 370)	16
MIGRATION	17
Integration	17
Freiheiten und bürgerliche Rechte (§ 133f.)	17
Einbürgerung	17
Ausländische Kinder (§ 557f.)	18
„Sans papiers“	18
Asyl	19
Flüchtlingskinder (§ 612f.)	19
Vertretung (§ 625)	20
Einschulung und Ausbildung (§ 627)	20
Befragung zu den Asylmotiven (§ 628)	21
Evaluation des Alters (§ 623)	22
Unterstützung, Betreuung und Unterbringung (§ 626)	22

ALLGEMEINE UMSETZUNGSMASSNAHMEN (§ 10f.) _____ 23

Bestehende Mechanismen, um die Durchsetzung der Kinderrechtskonvention sicherzustellen, die Kinderpolitik zu koordinieren und die erzielten Fortschritte weiterzuverfolgen (§ 17f.) _____ 23

Die föderative Struktur der Schweiz _____ 24

ACHTUNG VOR DER MEINUNG DES KINDES (§ 102f.) _____ 25

Die direkte Beteiligung der Kinder und Jugendlichen am demokratischen Leben (§ 106f.) _____ 25

Auf nationaler Ebene (§ 107) _____ 25

Auf kantonaler Ebene (§ 106) _____ 25

Auf Gemeindeebene (§ 111) _____ 26

VORBEHALTE _____ 27

Vorbehalt zu Art. 5 (§ 216f) _____ 27

Vorbehalt zu Art. 7 _____ 27

Vorbehalt zu Art. 10 (§ 274) _____ 27

Vorbehalt zu Art. 37 (§ 677f.) _____ 28

Vorbehalt zu Art. 40 (§ 679) _____ 29

ÜBERSICHT

Die Organisationen danken der Schweizer Regierung für die Ausarbeitung des Berichts. Es zeigt sich, dass es den Kindern¹ in der Schweiz gemessen am internationalen Standard gut geht. Die rechtlichen Grundlagen für ein kinderfreundliches und –gerechtes Aufwachsen sind in der Schweiz weitgehend gegeben, und der Lebensstandard ist vergleichsweise hoch.

Der offizielle Bericht der Schweizer Regierung erläutert, inwieweit die Umsetzung der Kinderrechtskonvention in der Schweiz gediehen ist. Bedauerlicherweise sind die Ausführungen der Schweizer Regierung schwierig zu lesen, da ihre Struktur kaum erlaubt, eine gute Übersicht über die getroffenen Massnahmen zu gewinnen. Insofern werten die Organisationen den Bericht als eine Zusammenstellung von Einschätzungen über die Situation des Kindes in unserem Land. Die Organisationen bedauern, dass aufgrund der mangelnden Datenlage wenig Aussagen über echte Fortschritte zugunsten der Kinder in der Schweiz seit der Ratifizierung der Kinderrechtskonvention im Bericht der Schweizer Regierung aufgezeigt werden können und geben ihrer Hoffnung Ausdruck, dass der nächste Bericht der Schweizer Regierung dieser Tatsache vermehrt Rechnung tragen wird. Hier besteht ein Handlungsbedarf; die Organisationen sind jederzeit bereit, diesen Prozess zu unterstützen.

Die Organisationen stellen fest, dass Lücken in der Schweiz vor allem in der Umsetzung der rechtlichen Bestimmungen bestehen. Diese Tatsache erfordert ein verstärktes Engagement des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Im vorliegenden Bericht sollen diese Lücken erläutert und im folgenden kurz zusammenfassend dargestellt werden.

- › Familie: Kinder werden zum Armutsrisiko für Familien.
Immer mehr Familien in der Schweiz werden durch mangelnde Ergänzungsleistungen an den Rand des Existenzminimums getrieben. Das Kind wird immer mehr zu einem Armutsrisiko für Familien. Rund 100 000 bis 190 000 Kinder, d.h. 7-12% aller Minderjährigen sind vom Mangel an ausreichenden finanziellen Mitteln betroffen.
- › Staatliche Hilfe und Unterstützung für die Eltern: Kinderzulagen sind an Erwerbstätigkeit gebunden und von Kanton zu Kanton unterschiedlich hoch. Dies führt zu einer Ungleichbehandlung der Kinder und ihren Familien.
Die Erteilung von Kinderzulagen ist von der Erwerbstätigkeit der Eltern abhängig. Dies bedeutet vor allem für Alleinerziehende ohne eigenes Einkommen eine Benachteiligung. Kinder in Einelternfamilien, die keine oder ungenügende Unterstützungsbeiträge erhalten, sind nicht ausreichend geschützt.
- › Betreuungsangebot: Eltern finden kaum einen Krippenplatz für ihre Kinder.
Das mangelnde Angebot an Kinderkrippen und Horten bedeutet für Familien, welche auf ein doppeltes Einkommen angewiesen sind, eine zusätzliche Belastung. Zudem ist die Anzahl der Schlüsselkinder in der Schweiz zunehmend.
- › In der Schweiz gibt es ein breites Angebot an Elternberatungsstellen. Häufig ist es für die Beratungsstellen schwer, die gewünschten Zielgruppen zu erreichen.

¹ Im folgenden Bericht wird nicht zwischen Jugendlichen und Kindern unterschieden, sondern immer der Begriff „Kind“/„Kinder“ für die Altersgruppe der 0-18-Jährigen verwendet, so wie es von der Kinderrechtskonvention festgelegt wurde.

- › Strassenverkehr: Die Schweiz weist eine der höchsten Todesfallraten von Kindern im Strassenverkehr auf. Der Bericht der Schweizer Regierung geht nicht auf diese Tatsache ein.
- › Kindesmisshandlung: In der Schweiz ist ein gewisses Ausmass an körperlicher Züchtigung der Kinder erlaubt.
In der Schweiz gibt es nach wie vor keine Verordnungen, welche die Körperstrafe und andere erniedrigende Behandlungen von Kinder verbieten.
- › Vormundschaft: Eine Professionalisierung im Vormundschaftswesen wäre wünschenswert.
- › Ausländische Kinder: Die Integration von ausländischen Kindern erscheint mangelhaft .
Ausländische Kinder werden in ihrer Integration vielfach kaum genügend unterstützt und sie sind überdurchschnittlich in Sonderklassen vertreten.
- › Asylverfahren: Den besonderen Anforderungen von minderjährigen Asylsuchenden im Asylverfahren wird nur ungenügend Rechnung getragen.
- › Umsetzung der Kinderrechtskonvention in der Schweiz: Das föderative System der Schweiz erschwert eine einheitliche Kinder- und Jugendpolitik.
Es gibt keine nationale Behörde, welche die Umsetzung der Kinderrechtskonvention auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene überwachen und begleiten würde.
- › Partizipation: Formen von Partizipation sind da, sie zeigen jedoch nur Wirkung, wenn die Erwachsenen sich verbindlich an diesem Prozess beteiligen und dafür sorgen, dass Partizipation nicht nur punktuell statt findet. bleiben aber ohne Wirkung.
Die zahlreichen Kinderparlamente verfügen über wenig Einfluss in den Entscheidungsprozessen der Erwachsenen.

FAMILIE

Working Poor

Im Bericht der Schweizer Regierung wird versäumt, auf das Problem der Working Poor einzugehen, d.h. auf die Problematik von Familien, in denen beide oder ein Elternteil einer Erwerbstätigkeit nachgeht, die Familie aber dennoch von Armut betroffen ist. Die Sozialversicherungsleistungen, welche im Bericht der Schweizer Regierung in § 229f. und § 459f. vorgestellt werden, kommen nicht in allen Fällen zum Tragen, da sie zum Beispiel an Bedingungen wie Erwerbstätigkeit, Abgabenleistungen etc. gebunden sind. Immer mehr Familien werden aufgrund von tiefen Löhnen und mangelnden Ergänzungsleistungen an den Rand des Existenzminimums getrieben. Die fehlenden Betreuungsstätten für Kinder erschweren es den Eltern zudem, ein höheres Einkommen zu erwirtschaften. Das Kind wird somit immer mehr zu einem Armutsrisiko für Eltern, und die Existenzsicherung des Kindes ist nicht gewährleistet. Rund 100 000 bis 190 000 Kinder, mithin 7 bis 12% aller Minderjährigen leben in Familien, deren finanzielle Mittel nicht ausreichen.² Eine steigende Zahl von Paaren verzichtet daher auf Mutter- und Vaterschaft, da die Gründung einer Familie gesellschaftlich nur geringe Anerkennung findet und Kinder in aller Regel eine Lebensstandardeinbusse mit sich bringen. 22.4% aller verheirateten Paare bleiben kinderlos.³

Zahlreiche Familien mit Kindern quält die Angst vor einem sozialen Abstieg. Viele leben in unsicheren wirtschaftlichen Verhältnissen. Untersuchungen zur Armut von Familien haben ergeben, dass mehrheitlich Mütter und Väter (im Alter von 20 bis 39 Jahren) und ihre Kinder in wirtschaftlicher Armut leben. Diese Working Poor kommen oft aus Familiengemeinschaften, in denen beide Elternteile einer Erwerbstätigkeit in der Regel von über 90% nachgehen und dennoch kein ausreichendes Einkommen erzielen, das ein Leben in einer gewissen Würde garantiert. Das Armutsrisiko könnte sich ausbreiten, denn bereits heute wird eine langsame Erosion des Mittelstandes festgestellt.

Die mangelnden finanziellen Mittel beeinflussen in jedem Fall das physische und psychische Entwicklungspotential, die Ausbildungsmöglichkeiten und die Sozialisation des Kindes (Wohnsituation, unmittelbare Umgebung, Freizeitgestaltung).

Einelternfamilien (§ 242f.)

Sowohl für Eineltern- als auch für Zweielternfamilien, bei welchen das Einkommen unter dem Existenzminimum liegt, sind zusätzliche Bedarfsleistungen zu erbringen, um die Existenzsicherung des Kindes zu gewährleisten. Vor allem für Eltern, die ihre Kinder alleine erziehen, sind die Belastungen besonders gross. So ist für Alleinerziehende das Risiko unter die Armutsgrenze zu fallen 2,18 mal höher als für den Durchschnitt der Bevölkerung.⁴ Das bestehende System von Alimenterbevorschussung und –inkasso genügt für bestimmte Kinder nicht. Rund 200'000 Kinder in der Schweiz kommen nicht in den Genuss von Zulagen, sei es weil

² Kinder und Jugendliche in der Schweiz: Bericht zu ihrer Situation, Herausgegeben von UNICEF Schweiz, Schweizerische Koordination „Rechte des Kindes“, Pro Familia Schweiz, Stiftung Kinderdorf Pestalozzi, Schweizerischer Kinderschutzbund und pro juventute, November 1999, S. 9. Im folgendenden nur noch als „Kinder und Jugendliche in der Schweiz“ zitiert.

³ Kinder und Jugendliche in der Schweiz, S. 8.

⁴ Parlamentarische Initiative 00.442, Jacqueline Fehr im Nationalrat, 2. Oktober 2000.

ihre Eltern nicht erwerbstätig oder selbstständig sind. Eine grosse Zahl weiterer Kinder erhalten nur eine Teilzulage, weil ihre Eltern teilweise erwerbstätig sind.⁵

- Wie der Bericht der Schweizer Regierung in § 244 feststellt, hängt die Ausrichtung von Kinderzulagen von der Ausübung einer Erwerbstätigkeit ab.
- Das Bundesgericht verbietet, mit der Festlegung von Unterhaltsbeiträgen ins Existenzminimum des Verpflichteten einzugreifen. Vielen Kindern werden deshalb keine Alimente zugesprochen. Ohne vertraglich oder vom Richter festgelegte Alimente gibt es aber keine Bevorschussung. Die Vorschüsse dürfen zudem nicht höher sein als die festgelegten Alimente, welche oft nicht hoch genug angelegt werden, um die Lebenshaltungskosten des Kindes zu decken.
- Das Zürcher Jugendamt hat im Jahr 2000 Empfehlungen festgelegt, wonach der durchschnittliche Unterhaltsbedarf (Ernährung, Bekleidung, Unterkunft) für ein Einzelkind pro Monat zwischen 1190 und 1620 Franken liegt.⁶
- Selten können getrennt lebende Alleinerziehende mit Alimenten in dieser Höhe rechnen.
- Auch Waisenkinder erhalten eine Waisenrente von höchstens 804 Franken pro Monat. Da es sich aber im Fall des Waisenkinds um eine Sozialversicherungsrente handelt, hat das Kind zumindest einen gesetzlichen Anspruch auf diese minimale Existenzsicherung.
- Die Kinderzulagen fallen in die Kompetenz der Kantone, welche über die Höhe des Betrages entscheiden können. Dies führt zu einem grossen Gefälle zwischen den Beitragsleistungen der Kantone. Der geringste Beitrag wird im Kanton Waadt entrichtet. Er beträgt 140 CHF im Monat. Der höchste Beitrag wird im Kanton Wallis ausbezahlt und wurde im September 2001 von 210 CHF auf 260 CHF pro Monat erhöht.⁷

Forderungen:

- Die Organisationen fordern die Schweizer Regierung auf, Massnahmen zu einer nationalen Vereinheitlichung der Kinderzulagen zu ergreifen.
- Die Ausrichtung und die Höhe der Kinderzulagen darf nicht mehr von der Erwerbstätigkeit des Elternteils abhängig gemacht werden.
- Kinder in allen Einelternfamilien sollen bezüglich ihrer sozialen Sicherung gleich behandelt werden, so dass eine wichtige und auch zahlenmässig bedeutungsvolle Armutsursache bekämpft werden kann.

In Armut lebende Familien (§ 249 - § 252)

Die von den Sozialversicherungen erbrachten Leistungen, können nicht verhindern, dass Familien trotz einem geregelten Einkommen unter das von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) festgelegte Existenzminimum fallen.

Im Bericht der Schweizer Regierung werden die verschiedenen Leistungen, welche von Armut betroffene Familien in Anspruch nehmen können, erwähnt. Diese Familien werden vor allem als Empfänger von Leistungen beschrieben. Sie sind jedoch keinesfalls passiv in ihrer Situation,

⁵ Parlamentarische Initiative 00.430, Jacqueline Fehr im Nationalrat, 23. Juni 2000.

⁶ Parlamentarische Initiative 00.442, Jacqueline Fehr im Nationalrat, 2. Oktober 2000.

⁷ Bundesamt für Sozialversicherungen, Arten und Ansätze der Familienzulagen, Stand 1. Januar 2001, S. 4 und NZZ, 24. September 2001, Nr. 221, S. 10.

denn es ist eine anerkannte Tatsache, dass gerade diese Familien mit ihren Erfahrungen aktiv an den Bemühungen zur Überwindung der Armut mitarbeiten.

Gemäss den Erfahrungen der Organisationen, wie zum Beispiel ATD Vierte Welt/Quart Monde, zeigt es sich, dass Familien, welche langfristig von Armut betroffen sind, ihr Recht als Familie zusammenzuleben aufgrund ihrer Lebensbedingungen konstant in Gefahr sehen.

Ungeachtet der Anstrengungen und Hoffnungen der Eltern werden ihre Kinder in einzelnen Fällen in Pflegefamilien oder Heime gegeben. Dies ist eine erniedrigende Massnahme, welche im Widerspruch zu den Erwartungen auf Familienbegleitung steht.

Das föderative System der Schweiz führt dazu, dass in den einzelnen Kantonen verschiedene Modelle der Existenzsicherung bestehen. Der Kanton Tessin zeigt sich in dieser Hinsicht sehr fortschrittlich. Die Organisationen unterstützen die Einführung des Tessiner Modells der Ergänzungsleistungen auf nationaler Ebene, denn der Kanton Tessin zeigt, dass eine Ausrichtung und Fokussierung der Ergänzungsleistungen auf die Existenzsicherung des Kindes zu einer tatsächlichen finanziellen Entlastung der Familien führt.

Aufgrund zweier parlamentarischer Initiativen ist die Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates im Frühling 2001 damit beauftragt worden, einen Gesetzestext auszuarbeiten, der die Einführung eines Bedarfsleistungssystems auf nationaler Ebene vorsieht, das sich am Tessiner Modell orientiert.

Das Tessiner Modell kennt zwei Formen von Ergänzungsleistungen:

1. Kleinkinderzulagen für Kinder bis 3 Jahre: Die Kleinkinderzulage deckt den Lebensbedarf der Familie.
2. Ergänzungsleistungen für Kinder bis 15 Jahre: Die Ergänzungszulage deckt den Lebensbedarf des Kindes

In beiden Fällen entspricht die Zulage der Differenz zwischen dem verfügbaren Einkommen im Sinne des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen und der untersten Einkommensgrenze für die Ergänzungsleistungen. Die Leistungen sind weder rückzahlpflichtig noch zeitlich befristet.⁸

Forderungen:

- Die Organisationen fordern die eidgenössischen Räte auf, das Bedarfsleistungssystem gemäss Tessiner Modell so schnell wie möglich auf nationaler Ebene einzuführen.
- Die schweizerische Regierung muss Anstrengungen unternehmen, um durch die Sammlung von statistischem Material und Erfahrungsberichten der Familien (Monographien) Angaben über die Kinder zu erhalten, welche aus von Armut betroffenen Familien in Pflege gegeben werden.

⁸ Parlamentarische Initiative 00.442, Jacqueline Fehr im Nationalrat, 2. Oktober 2000. Die dafür zuschaffenden Rechtsgrundlagen sind in der Parlamentarischen Initiative 00.437, Lucrezia-Meier-Schatz im Nationalrat, 19. September 2000 festgehalten. 1. Einkommensschwache Familien sollen eine Ergänzungszulage für Kinder von 0 bis 14 Jahre erhalten, die den Bedarf des Kindes gemäss den Minimalbeträgen der Ergänzungsleistungen deckt. 2. Sofern das Familieneinkommen trotz Ergänzungszulage unter dem Existenzminimum liegt, wird zusätzlich eine Kleinkinderzulage für Haushalte mit Kindern bis zum dritten Lebensjahr ausgerichtet. Diese Kleinkinderzulage soll die Differenz zwischen dem verfügbaren Einkommen des Haushaltes und dem Existenzminimum gemäss den Ergänzungsleistungen zu AHV/IV abdecken. 3. Der maximale Betrag der Kleinkinderzulage ist auf das Vierfache der minimalen Altersrente begrenzt.

KINDERKRIPPEN UND HORTE (§ 481f.)

Das mangelnde Angebot an Kinderkrippen und Horten in der Schweiz zwingt viele Familien auf ein doppeltes Einkommen zu verzichten und belastet vor allem auch Alleinerziehende in ihrer wirtschaftlichen Existenz. Denn die wirtschaftliche Existenz einer Familie hängt stark von den Möglichkeiten der Eltern ab, einer geregelten Vollzeitbeschäftigung nachzugehen.

- Auch der Bundesrat stellt in § 481 seines Berichtes richtigerweise fest, dass das Angebot an Krippenplätzen in der Schweiz unzureichend ist. Im Bericht des Bundesrates wird jedoch nicht deutlich, wie die Schweizer Regierung die wachsende Problematik der mangelnden Krippenplätze zu lösen gedenkt.
- Im Frühjahr 2001 hat der Nationalrat einem Vorstoss zur Impulsfinanzierung von Kinderbetreuungsplätzen von 100 Millionen Franken pro Jahr während 10 Jahren zugestimmt. Gegenwärtig erarbeitet die Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates den Bundesbeschluss, welcher voraussichtlich nächstes Jahr von beiden Räten verabschiedet werden soll.

Forderungen:

- Die eidgenössischen Räte werden aufgefordert, so schnell wie möglich eine Verbesserung der Betreuungsplätze für Kinder herbeizuführen.
- Die Gemeinden und Kantone sind aufgefordert, die schon bestehenden Betreuungsstätten, welche oft über geringe finanzielle Möglichkeiten verfügen und von privaten Spenden abhängig sind, verstärkt durch Zuschüsse zu unterstützen.

Tagesmütter (§ 488f.)

Der Bericht der Schweizer Regierung zitiert in § 488 die Bundesverordnung über die Aufnahme von Pflegekindern von 1977 (PKV) indirekt und betont, dass die Unterbringung von Kindern bei Tagesmüttern überwacht wird. Dieses Gesetz sieht vor, dass Betreuungsstellen bei Tagesmüttern zwar meldepflichtig, jedoch nicht bewilligungspflichtig sind. Insofern ist eine systematische Überwachung der Qualität von Betreuungsplätzen nicht gegeben und die Aussage im Bericht der Schweizer Regierung muss relativiert werden.

Forderungen:

- Die Organisationen würden eine Verbesserung der Qualitätsüberwachung von Betreuungsplätzen durch die Schweizer Regierung begrüßen.

STAATLICHE HILFE UND UNTERSTÜTZUNG FÜR DIE ELTERN (§ 229f.)

Mutterschaftsversicherung (§ 241)

Obwohl die Schweizer Stimmberechtigten am 13. Juni 1999 zum dritten Mal in Folge die Einführung einer Mutterschaftsversicherung abgelehnt haben, sind sich heute die meisten

Parteien und Verbände einig, dass es den Mutterschutz zu verbessern gilt.⁹ Zur Zeit sind verschiedene Vorschläge in der Bundesverwaltung und im Parlament in Diskussion.

Forderungen:

- Die eidgenössischen Räte sind aufgefordert, eine Mutterschaftsversicherung, wie in der Initiative von Nationalrat Pierre Triponez (FDP¹⁰) vorgeschlagen, baldmöglichst zu realisieren.

Elternberatungsstellen (§ 229f.)

Die Mütter- und Väterberatungsstellen sind eine sozial- und präventivmedizinische Dienstleistung, durch die Eltern bei medizinisch-pflegerischen und psychosozialen Fragen beraten werden. Sie stellen ein kostenloses und niederschwelliges Dienstleistungsangebot dar, das von vielen Eltern als Ergänzung zum Kinderarzt respektive zur Kinderärztin sehr geschätzt wird. Auch kommt der Mütter- und Väterberatungsstelle bei der Früherfassung von körperlichen und psychischen Entwicklungsstörungen der Säuglinge und Kleinkinder eine wichtige Rolle zu.

- In der Schweiz existiert eine Vielzahl von Beratungsstellen für Eltern. Sie werden im Bericht der Schweizer Regierung in den § 229f. vorgestellt.
- Der Bericht der Schweizer Regierung erwähnt die verschiedenen Arten von Beratungsstellen. Die grosse Vielzahl an Beratungsstellen auf kommunaler, kantonaler und nationaler Ebene erschwert es der Schweizer Regierung, Kenntnisse über die genaue Arbeit und die Qualität der Beratungsstellen zu gewinnen. Eine verbesserte Koordination und Kommunikation mit den involvierten Organisationen auf kommunaler, kantonaler und eidgenössischer Ebene ist zwingend.
- Der Bericht der Schweizer Regierung stellt die Elternbildung als marginales Element neben den Beratungsstellen dar. Es ist notwendig, dass auch in der Schweiz die Elternbildung grundsätzlich als wichtiger Teil der Erwachsenenbildung verstanden und dementsprechend finanziell durch den Staat gefördert wird. Sie leistet insbesondere grosse Präventionsarbeit in den Bereichen Sucht, Gewalt und allgemeiner Gesundheit der Kinder.
- Der Bericht der Schweizer Regierung versäumt festzustellen, dass die Elternbildung nicht alle erwünschten Zielgruppen erreicht. Angebote aus dem Bereich Elternbildung werden zumeist von nicht berufstätigen Müttern mit einer guten Allgemeinbildung besucht.¹¹
- Um erweiterte Zielgruppen der Elternbildung wie insbesondere die Väter, bildungsferne Gruppierungen, working poor und von Armut Betroffene anzusprechen, ist die Entwicklung von neuen Projekten notwendig, die aber nur durch staatliche Förderung realisiert werden können.
- Die Zielgruppen sollten schon in die Aufbauarbeit der Projekte einbezogen werden. Dadurch ist eher gewährleistet, dass die Angebote der Zielgruppe entsprechen und besser genutzt werden.
- Insbesondere das Angebot für Immigrant/innen muss dahingehend geändert werden, dass den kulturellen und sozialen Traditionen ihres Ursprungslandes Rechnung getragen wird.

⁹ Parlamentarische Initiative 01.426, Pierre Triponez im Nationalrat, 20. Juni 2001

¹⁰ Freisinnig-demokratische Partei

¹¹ Kinder und Jugendliche in der Schweiz, S. 14f.

- Zudem muss das Beratungsangebot für Eltern von Kindern im Alter von zwei bis sieben Jahren (Schuleintritt) ausgedehnt werden, da in den meisten Kantonen nur punktuell Beratungsangebote für Kinder im Vorschulalter vorhanden sind.
- Auffällig ist auch eine Differenz der Breite des Beratungsangebots in urbanen und ruralen Gebieten wie der Bericht der Schweizer Regierung auch in § 237 feststellt.

Forderungen:

- Massnahmen, um die Zielgruppen direkter anzusprechen, müssen ergriffen werden.
- Die Dezentralisierung des Beratungs- und des Elternbildungsangebotes in ländlichen Gebieten ist nötig, um allen Eltern den gleichen Zugang zur Beratung anzubieten.

GESUNDHEIT

Massnahmen der Invalidenversicherung (§ 389f.)

Im Moment leistet das Bundesamt für Sozialversicherungen an die IV-Sonderschulen Beiträge. Alles deutet darauf hin, dass sich der Bund im Zusammenhang mit dem neuen Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen (NFA) völlig zurückziehen wird. In diesem Fall sind auf kantonaler Ebene entsprechende Gesetze zu erlassen und die Qualitätsstandards zu sichern. Weiter erhalten momentan die privaten Organisationen im Gegensatz zur Aussage im Bericht der Schweizer Regierung (§ 403) keine substantiellen Beiträge von Seiten der Kantone.

Im Bericht der Schweizer Regierung werden auch die Beiträge für Hauspflege angesprochen (Ende § 391). Es ist jedoch nicht der Fall, dass alle behinderten Kinder Anspruch auf die besondere Betreuung haben, wie dies der Bericht glauben lässt. Dies gilt nur für von Geburt an behinderte Kinder und nicht für Kinder, die in Folge von Krankheit oder Unfall behindert wurden.

Forderungen:

- Es ist sicherzustellen, dass Kinder mit Behinderung bei Bedarf bis zum 20. Lebensjahr geschult werden und nicht bereits mit 16 Jahren, nach Vollendung der obligatorischen Schulzeit, abgehen müssen. Dies ist im Zusammenhang mit dem NFA zu befürchten.
- Im Behindertengleichstellungsgesetz müssen integrative berufsbezogene Massnahmen aufgenommen werden, ebenso wie Massnahmen zur integrativen Schulung von Kindern mit Behinderung .
- Kinder, die als Folge von Krankheit oder Unfall behindert werden, müssen mit Kindern mit einem Geburtsgebrechen gleichgestellt werden. Denn nach Art. 4 der Invalidenversicherungs-Verordnung haben nur letztere Anspruch auf Beiträge für besondere Betreuung (Hauspflege).

Gesundheitsförderung und sonstige Massnahmen (§ 409ff.)

- In der Schweiz erweist sich die Datenlage zur Situation von Kindern und Jugendlichen gesamthaft als lückenhaft und unsystematisch. Einerseits lassen sich in gewissen Bereichen des kindlichen Lebens kaum fundierte Aussagen machen, weil vorhandenes Datenmaterial nicht ausgewertet wurde, andererseits können lokale, kantonale und regionale Studien, die

teilweise vorliegen, nur beschränkt verglichen werden, weil ihnen meist andere methodische und analytische Ansätze zu Grunde liegen. Informationsdefizite bestehen unter anderem in den Bereichen Gesundheit, Ernährung und Lebensstandard von Kindern.

- Im Bereich der Gesundheitsfürsorge ist die Erfassung von kohärenten Daten dringend, um eine adäquate und zielgerichtete Gesundheitspolitik umzusetzen. Ohne aktuelle Daten bleibt auch die Überwachung wie zum Beispiel der Impfrate in der Schweiz unmöglich. Durch die mangelnde Kontrolle ist die Sicherstellung der Chancengleichheit beim Zugang zur medizinischen Versorgung nicht gegeben. Ebenso lassen sich keine Vergleiche zwischen der Schweiz und anderen Ländern im Bereich der Gesundheitsfürsorge erstellen.
- Der Bericht der Schweizer Regierung stellt in § 411 selber fest, dass für die Impfrate der Schweiz keine Daten zur Verfügung stehen. Er tritt jedoch nicht darauf ein, mit welchen Massnahmen dieser Missstand behoben werden soll.
- Die dezentrale Zuständigkeit der Kantone für das Gesundheitswesen führt dazu, dass die Bedürfnisse von kranken Kindern verschiedener Alters- und Entwicklungsstufen in den Institutionen des Gesundheitswesens höchst unterschiedlich berücksichtigt werden. Es fehlen verbindliche Richtlinien und Qualitätsnormen, die in der Schweiz Geltung haben.

Forderungen:

- Die Organisationen fordern eine erweiterte und systematische Erhebung von Daten, um so eine kohärente Datenbasis zu entsprechender Aufarbeitung zu erhalten.
- Die Organisationen fordern ausserdem, den Zugang zu bereits vorliegendem Datenmaterial sowie Studien durch verbesserte Koordination sowie Verbreitung der Kenntnisse darüber zu erleichtern.

Sterblichkeit bei Kindern und Jugendlichen in der Schweiz (§ 419 und § 420)

Verglichen mit anderen Industrieländern weist die Schweiz eine der höchsten Todesfallraten für Unfälle auf.

- So sind Unfälle, und im Besonderen Strassenverkehrsunfälle, die häufigste Todesursache von Kindern zwischen 5 und 16 Jahren.¹²
- Das Beispiel Schweden zeigt, wie durch eine breitangelegte Präventionskampagne die Unfallrate von Kindern im Strassenverkehr erheblich minimiert werden kann.

Forderungen:

- Die Schweizer Regierung ist aufgefordert, Massnahmen zu erarbeiten, damit die Unfallquote der Kinder und Jugendlichen in der Schweiz sinkt.

Das Verbot der Verstümmelung der weiblichen Geschlechtsorgane (§ 450f.)

Durch die wachsende Anzahl von Migrantinnen aus Ländern, in welchen Mädchenbeschneidung praktiziert wird, ist die Ausarbeitung von Guidelines für medizinisches Personal und eine Präventionskampagne für die betroffenen Zielgruppen erforderlich.

¹² Kinder und Jugendliche in der Schweiz, S. 18. Die grosse Anzahl von Verkehrsoptern unter den 1-14-Jährigen in der Schweiz wird auch festgestellt in: Innocenti Report Card, Issue No. 2: A League Table of Child Deaths by injury in rich nations, February 2001, S. 10.

- Der Bericht des Bundesrates erwähnt, dass nach der Abklärung, ob Verstümmelungen in der Schweiz praktiziert werden, Gegenmassnahmen zu ergreifen sind.
- Eine von UNICEF Schweiz und der Schweizerischen Gesellschaft für Gynäkologie und Geburtshilfe durchgeführte Studie unter Schweizer Gynäkologen legt die Vermutung nahe, dass Mädchenbeschneidung auch in der Schweiz durchgeführt wird. Denn zwei von 1162 angefragten Gynäkologen wurden schon gebeten, ein Mädchen zu beschneiden. Recherchen bei Betroffenen haben ebenfalls bestätigt, dass Beschneidungen durch aus dem Ausland eingereisten Personen in der Schweiz durchgeführt werden.
- Die von UNICEF Schweiz und der Schweizerischen Gesellschaft für Gynäkologie und Geburtshilfe durchgeführte Studie zeigt zudem, dass Gynäkologen in der Schweiz überraschend häufig mit der Behandlung und Betreuung von beschnittenen Frauen konfrontiert werden. Denn 20% der Gynäkologen haben schon einmal eine beschnittene Frau behandelt und 8% wurden gebeten, eine Frau nach der Geburt wieder zu reinfibulieren.

Forderungen:

- Die schweizerische Regierung ist gefordert, unmittelbar geeignete Gegenmassnahmen zu ergreifen, um dieser Praxis in unserem Land Einhalt zu gebieten.

KINDESSCHUTZ

KINDESMISSHANDLUNG

Strafrechtlicher Schutz vor körperlichen Übergriffen (§ 365)

- Laut Bundesbericht schützt das Strafrecht jede Person vor körperlichen Übergriffen. Im Artikel 126 des StGB ist festgehalten, dass auch Schläge und Ähnliches, die keine Schädigung des Körpers oder der Gesundheit zur Folge haben, als Tötlichkeiten gelten. Nach einem Urteil des Bundesgerichts (BGE 117 IV S.14ff) gelten Handlungen (Ohrfeigen und andere Schläge der Eltern gegen Kinder) jedoch nur dann als Tötlichkeiten, wenn sie das allgemein übliche und gesellschaftlich geduldete Ausmass übersteigen.
- In der Schweiz gibt es nach wie vor kein Gesetz, das die Körperstrafe und andere erniedrigende Behandlungen von Kindern verbietet. Zwar wurde 1996 eine Motion seitens der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (96.3176 - "Rechtliches Verbot der Körperstrafe und erniedrigender Behandlung von Kindern") eingereicht; doch sind bis heute keine Anzeichen zu erkennen, ein entsprechendes Gesetz zu schaffen. Gemäss Konvention müssen die Unterzeichnerstaaten "alles Erdenkliche" unternehmen, um den Schutz der Kinder vor Gewalt zu verbessern. Die Inaktivität der Schweiz (bzgl. Züchtigungsverbot) steht dazu in Widerspruch.
- Zudem ist in vielen kantonalen Schulgesetzen kein Verbot der Körperstrafe oder der körperlichen Züchtigung durch Lehrkräfte zu finden. Im Gegenteil: So sind beispielsweise gemäss Verordnung betreffend das Volksschulwesen des Kantons Zürich körperliche Züchtigungen „bei Vorliegen besonderer Umstände entschuldbar, insbesondere wenn der Lehrer provoziert wurde“. In vielen anderen kantonalen Schulgesetzen und Verordnungen wiederum wird dieses Thema nicht explizit erwähnt.

Forderungen:

- Sollte das Bundesgericht seine grosszügige Interpretation dessen, was als Tötlichkeit zu gelten hat, nicht von sich aus überdenken, so ist mit Blick auf das Wohl des Kindes das Strafrecht entsprechend enger zu fassen.
- Die Lücke auf eidgenössischer und kantonalen Ebene in der Gesetzgebung und in den Verordnungen bezüglich der Körperstrafe ist zu schliessen. Insbesondere sind die Unterschiede der verschiedenen Schulgesetze und Verordnungen im Sinne eines Verbots der Körperstrafe sowie der körperlichen Züchtigung zu beheben.
- Vernachlässigen Eltern und Erziehungspersonen ihre Fürsorgepflicht kann dies zur Verwahrlosung der Kinder führen. In der Schweiz muss die Diskussion über das Problem der Verwahrlosung unter allen Beteiligten lanciert und intensiv diskutiert werden. Massnahmen zur Vermeidung des Phänomens sind zu ergreifen.

Information in den Schulen (§ 372e)

- Wie der Bericht erwähnt, sind Informationen über das Phänomen der Kindsmisshandlung und die sexuelle Ausbeutung von Kindern sowie über die Kinderrechte in den Schulplänen integriert. Allerdings bleibt es dem Ermessen der Lehrkräfte vorbehalten, ob sie auf diese

Themen eingehen wollen oder nicht. Eine kontinuierliche und systematische Behandlung dieser Themen gibt es nicht. Erfahrungswerte zeigen jedoch, dass diese Themen in den Schulen mehrheitlich umgangen werden.

Forderung:

- Der Bund und die Eidgenössische Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) haben sich darum zu bemühen, dass die Kantone resp. Gemeinden der Behandlung dieser Themen in der Schule vermehrt Aufmerksamkeit schenken, etwa indem diese fest in den Stundenplan integriert werden.

Präventions- und Interventionssystem (§ 372c)

- Der Bericht der Schweizer Regierung erwähnt in § 372 c, dass mehrere Kantone ihr Präventions- und Interventionssystem im Bereich der Kindesmisshandlung verbessert hätten. Die folgende Aufzählung von Städten und Kantonen, für welche dies zutrifft, ist sehr knapp.
- Gemäss dieser Aufzählung ist zudem nicht ersichtlich, ob und welche Schritte alle anderen nicht genannten Kantone unternehmen.

Forderungen:

- Gemäss der Erfahrungen der Organisationen genügen die Präventionssysteme in einigen Regionen und Kantonen nicht. Die Organisationen fordern daher eine Untersuchung in den Kantonen, um zu prüfen, inwieweit ihr Präventions- und Interventionssystem im Bereich der Kindesmisshandlung einer Zielüberprüfung standhalten.

Sexuelle Ausbeutung und sexuelle Gewalt (§ 744f.)

Der Bericht der Schweizer Regierung erwähnt in § 747, dass die Pornographie in Verbindung mit Kindern vom Strafgesetzbuch untersagt wird. Der Bericht geht aber nicht weiter auf das wachsende Problem der Kinderpornographie im Internet sowie auf allfällige Gegenmassnahmen ein.

- Seit Ende 1999 gibt es keine Stelle auf Bundesebene mehr, die sich mit der Bekämpfung und Prävention der Internetkriminalität befasst und damit auch mit der Bekämpfung der Kinderpornographie.
- Laut der für die Überwachung des Staatsschutzes zuständigen Geschäftsprüfungsdelegation besteht dringlicher Handlungsbedarf.

Forderungen:

- Auf Bundesebene sollen die betreffenden Internet-Monitoringstellen wieder eingeführt werden, denn die Schweiz zeigt sich in diesem Bereich im Vergleich zu den Nachbarländern als untätig und wenig initiativ.

VORMUNDSCHAFT

Gesetzliche Massnahmen (§ 370)

- Unter „Massnahmen auf gesetzlicher Ebene“ des Bundesberichts wird festgehalten, dass das Zivilgesetzbuch verschiedene Massnahmen anführe, die zum Schutz des Kindes verfügt werden könnten. Die gesetzlichen Grundlagen in der Schweiz genügen. Allerdings besteht im Vollzug noch Handlungsbedarf. Kinderschutzmassnahmen liegen in den meisten Orten in den Händen von Laiengremien, die ihre Tätigkeit als Behördenmitglieder ausüben. Die fachlichen Kompetenzen, über welche die Behördenmitglieder verfügen müssen, werden im Gesetz jedoch nicht erwähnt, weshalb auch keine Qualitätsanforderungen an solche Gremien gestellt werden.

Forderung:

- Die Professionalisierung (und Regionalisierung) der für zivilrechtliche Kinderschutzmassnahmen zuständigen Gremien ist im Rahmen der Revision des Vormundschaftsgesetzes explizit zu verankern, etwa indem gewisse Qualitätsanforderungen auf Verordnungsebene formuliert werden.
- Gewisse Kantone kennen bestimmte Anforderungsprofile für einen Vormund, doch ist dies von Kanton zu Kanton verschieden. Die Formulierung eines transparenten und festgelegten Anforderungsprofils für einen Vormund ist wünschenswert. Ausserdem sollte eine möglichst grosse Kongruenz der Anforderungen in den einzelnen Kantonen erreicht werden.

MIGRATION

INTEGRATION

FREIHEITEN UND BÜRGERLICHE RECHTE (§ 133f.)

Einbürgerung

Der Bericht der Schweizer Regierung geht in dem Kapitel Freiheiten und bürgerliche Rechte nicht auf die Tatsache ein, dass in der Schweiz Anträge auf Einbürgerung von Gemeinden vermehrt abgelehnt worden sind. Die massive Häufung der Fälle bei Angehörigen gewisser Nationalitäten lässt annehmen, dass die Grundrechte der Antragsteller nicht mehr gewährleistet sind. Der Bundesrat hat für die Realisierung der Grundrechte auf allen Stufen staatlichen Handelns zu sorgen. Im Zusammenhang mit dem Erwerb des Bürgerrechts heisst das unter anderem, dass ein diskriminierungsfreies Verfahren sichergestellt werden muss.

- Das schweizerische Einbürgerungsverfahren ist von der Dreistufigkeit der Einbürgerung (Gemeinde, Kanton, Bund) geprägt. Die Bundesverfassung verpflichtet den Bund lediglich zum Erlass von Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone (Art. 38 BV). Daraus hat sich eine Praxis entwickelt, die den Zugang zum Bürgerrecht sehr unterschiedlich gestaltet und in einer erheblichen Ungleichheit resultiert.¹³
- Seit einiger Zeit gibt es auf Gemeindeebene politische Bemühungen, den Entscheid über die Einbürgerung der Volksabstimmung zu unterstellen. Die hohe Ablehnungsquote der Einbürgerungsgesuche in Emmen/LU zeigt, wie daraus eine unmissverständliche Diskriminierung von Angehörigen bestimmter Volksgruppen oder Nationalitäten resultiert, die zurzeit vor allem gegen Menschen aus Ex-Jugoslawien und der Türkei gerichtet ist. Damit werden die Grundrechte der Betroffenen auf Menschenwürde, Rechtsgleichheit und Schutz vor Willkür tangiert. Aufgrund fremdenfeindlicher Tendenzen in der Gesellschaft besteht die Gefahr, mit einem plebiszitären Einbürgerungsverfahren gegen das Rassismusverbot zu verstossen.
- Das Verwaltungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft erliess am 29. März 2000 ein Urteil, wonach Nichteinbürgerung einzig aufgrund der Nationalität das Gebot der Rechtsgleichheit und das Willkürverbot verletzt.

Forderungen:

- Im Einbürgerungsverfahren ist eine offenere Haltung gegenüber den Gesuchstellenden zu wünschen. Der Bundesrat wird ersucht, die nötigen gesetzgeberischen Massnahmen auf Gesetzes- und Verfassungsstufe vorzubereiten, um die Sicherung der Grundrechte im Einbürgerungsverfahren zu gewährleisten.

¹³ Motion 00.3092, Regine Aepli Wartmann im Nationalrat, 22. März 2000.

- Insbesondere soll die Einbürgerung von jungen, in der Schweiz geborenen und aufgewachsenen Ausländerinnen und Ausländern erleichtert werden. Ebenso für Kinder, welche für eine Adoption in die Schweiz eingereist sind und deren Adoption misslungen ist.
- Art. 34 der Flüchtlingskonvention verpflichtet die Staaten, eine erleichterte Einbürgerung für anerkannte Flüchtlinge zu gewährleisten. Dies ist in der Schweiz nicht der Fall. Die schweizerische Regierung wird aufgefordert, die nötigen Massnahmen zu ergreifen, um die Durchsetzung von Art. 34 der Flüchtlingskonvention zu gewährleisten.

Ausländische Kinder (§ 557f.)

Eine besonders wichtige Aufgabe bei der Integration ausländischer Kinder kommt der Schule zu. Zur Erleichterung der Eingliederung steht ausländischen Kindern das Angebot von Intensiv- und Stützunterricht zur Verfügung. Trotzdem haben ausländische Kinder aufgrund ihrer Fremdsprachigkeit und ihres sozioökonomischen Status schlechtere Bildungschancen als Schweizer Kinder.

- Der Bericht der Schweizer Regierung bestätigt dies durch seine Feststellung, dass ausländische Kinder überdurchschnittlich in Sonderklassen vertreten sind (§ 559 und § 563). Die Bildungsbenachteiligung von ausländischen Kinder wird offen dargelegt.
- Der Bericht der Schweizer Regierung verweist aber nur in einigen Artikeln auf Gegenmassnahmen, um diese Benachteiligung aufzufangen (§ 562-§ 566). Diese Massnahmen genügen jedoch kaum, um die Chancengleichheit ausländischer Kinder im Bildungssektor zu gewährleisten.

Forderungen:

- Die Organisationen fordern die Schweizer Regierung auf, einen grundsätzlichen migrationspolitischen Paradigmenwechsel des Integrationsleitbilds zu bedenken, wie er schon in der Stadt Basel vollzogen wurde. Das Integrationsleitbild der Stadt Basel führt von dem allgemeinen Defizitansatz weg und rückt die Entfaltung des Bildungspotenzials der Migrationsbevölkerung in den Vordergrund.¹⁴
- In vielen Städten mit einem grossen Ausländeranteil bestehen zudem Schulklassen mit einem beinahe 100%-Anteil an ausländischen Schülern. In diesen Fällen ist die Integration der ausländischen Kinder nicht gewährleistet. Der Bundesrat hat im Juni 1999 die Zulässigkeit von getrennten Klassen für ausländische Schülerinnen und Schülern für verfassungswidrig erklärt (siehe auch § 565). Es müssen Massnahmen ergriffen werden, um auch in solchen gleichsam natürlich gewachsenen Fällen von getrennten Klassen, eine Integration zu ermöglichen.

„Sans papiers“

Der Bericht der Schweizer Regierung geht nicht auf die besondere Situation der Schutz- und Rechtslosigkeit der so genannten „Sans papiers“ ein.

Die Zahl der in der Schweiz anwesenden „Papierlosen“ liegt im Dunkeln. Es handelt sich bei ihnen um Saisoniers, deren Arbeits- und Aufenthaltsbewilligung abgelaufen ist, um Migrantinnen,

¹⁴ Kinder und Jugendliche in der Schweiz, S. 42.

die zwar als Arbeitskräfte z. B. im Haushalt, im Gastgewerbe oder in der Alterspflege geschätzt werden, aber aus den verschiedensten Gründen keine gültige Aufenthaltsbewilligung (mehr) haben, aber auch Kinder und Jugendliche, welche die Familiennachzugsregelungen nicht beanspruchen durften.

- Für sich illegal in der Schweiz aufhaltende Kinder hat die Schweizer Regierung empfohlen, dass Eltern ihre Kinder einschulen können, ohne dass die Schulen verpflichtet sind, eine Anzeige wegen illegalen Aufenthalts zu erstatten (siehe auch Bericht der Schweizerischen Regierung, § 567).
- Die sich illegal in der Schweiz aufhaltenden Kinder und ihre Eltern können jedoch keinerlei Sozialversicherungsleistungen wie IV etc. beanspruchen. Das in der Schweizerischen Verfassung gesicherte Recht auf Existenzsicherung kann für die Gruppe der „Sans papiers“ nicht durchgesetzt werden.

Forderungen:

- Die Schweizerische Regierung wird aufgefordert, umgehend Massnahmen zu ergreifen, um die schutz- und rechtlose Situation der „Papierlosen“ und ihrer Kinder zu beseitigen und hierfür die geeigneten gesetzlichen Voraussetzungen zu schaffen.

ASYL¹⁵

Flüchtlingskinder (§ 612f.)

Die Anzahl der unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) hat in den letzten Jahren zugenommen. Den besonderen Anforderungen von minderjährigen Asylsuchenden muss während des ganzen Verfahrens Rechnung getragen werden.

- Der Bericht der Schweizer Regierung erwähnt in § 619, dass das am 1. Oktober 1999 in Kraft getretene Asylgesetz spezifische Normen für die angemessene Berücksichtigung der Spezialsituation von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden auf dem Gebiet des Asylverfahrens enthält. Der Bericht gibt jedoch keine Rechenschaft darüber, wie diese Normen in die Praxis umgesetzt werden.

Forderung:

- Es müssen Massnahmen ergriffen werden, um ein den besonderen Bedürfnissen und Erfordernissen von minderjährigen Asylsuchenden gerecht werdendes Verfahren zu gewährleisten.

¹⁵ Das folgende Kapitel stützt sich substantiell auf die Arbeiten der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH). Zu erwähnen sind dabei: Die Bedeutung der Kinderrechtskonvention im Asylbereich, Kurzkomentar der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, Juni 2000; Entwurf einer Teilrevision des Asylgesetzes und der damit zusammenhängenden Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) und des Bundesgesetzes über Krankenversicherung (KVG), Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, 4. September 2001. Entwurf des Bundesgesetzes für Ausländerinnen und Ausländer, Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, Oktober 2000.

Vertretung (§ 625)

- Der Bericht der Schweizerischen Regierung erwähnt in § 625, dass einem unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden für die Dauer des Verfahrens eine Vertretung zur Seite gestellt wird.
- In konstanter Praxis werden in zahlreichen Schweizer Kantonen jedoch üblicherweise keine vormundschaftlichen Massnahmen für unbegleitete minderjährige Asylsuchende angeordnet. Eine konsequente Anordnung vormundschaftlicher Massnahmen ist lediglich in den Kantonen Genf und Waadt dokumentiert.¹⁶ Die fehlende Anordnung vormundschaftlicher Massnahmen für unbegleitete minderjährige Asylsuchende stellt eine Diskriminierung im Vergleich mit anderen ausländischen oder schweizerischen Kindern dar.
- Die Asylrekurskommission hat auf diesem Hintergrund entschieden, „dem urteilsfähigen, unbegleiteten und nicht vertretenen Minderjährigen für die Dauer des Asylverfahrens (zumindest) eine rechtskundige Person zuzuordnen, bevor die erste Anhörung zu den Asylgründen durchgeführt wird“.¹⁷ Damit soll sichergestellt werden, dass die Interessen der unbegleiteten Minderjährigen im Hinblick auf das Asylverfahren gewährleistet sind. Das Grundsatzurteil der Asylrekurskommission ist als Versuch zu würdigen, das rechtswidrige Fehlen vormundschaftlicher Massnahmen durch die zwingende Rechtsverbeiständung im Asylverfahren abzufedern.
- Das Asylgesetz vom 1. Oktober 1999 sieht zwar die Beiordnung einer Vertrauensperson vor, bis vormundschaftliche Massnahmen angeordnet sind. Das Asylgesetz definiert jedoch nicht klar, ob diese Vertrauensperson auch die Rechtsvertretung während des Asylverfahrens übernimmt. Aus dieser unklaren Lage ist die Rechtsvertretung der UMA nicht gewährleistet.

Forderungen:

- Bei der Auswahl der gesetzlich vorgesehenen Vertrauensperson ist auf ihre Rechtskundigkeit zu achten oder eine unentgeltliche Rechtsvertretung für UMA im Asylverfahren einzuführen.
- Zur Erfassung der Dimension der Problematik wird die Erhebung von statistischen Daten über Anzahl und Art der für unbegleitete minderjährige Asylsuchende angeordneten vormundschaftlichen Massnahmen angeregt.

Einschulung und Ausbildung (§ 627)

Minderjährige Asylsuchende müssen so bald wie möglich eingeschult werden.

- Der Bericht der Schweizer Regierung verweist in § 627 darauf, dass die Einschulung der UMA in der Regel im Verlauf der ersten drei Monate nach der Ankunft erfolgt.
- Die Praxis zeigt, dass die Einschulung von Asylsuchenden jedoch im Allgemeinen nicht nach Verlauf von drei Monaten erfolgt, sondern Wartezeiten bis zu einem Jahr entstehen können.
- Ein weiteres Problem stellt sich für ausländische Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Kinder, welche nicht mehr vom schweizerischen Schulsystem erfasst werden. Ihre Integrationschancen sind geringer. Die Schweizerische Flüchtlingshilfe begrüsst die von der Expertenkommission Migration vorgeschlagene Entwicklung spezieller

¹⁶ Vgl. Doppelt schutzlos, a.a.O., Umfrage von UNICEF Schweiz, ProFamilia, ProJuventute, Coordination droit de l'enfant und Schweizerischem Kinderschutzbund und Kinder und Jugendliche in der Schweiz, S. 79.

¹⁷ EMARK 1998/Nr. 13, Regeste, S. 84, Grundsatzentscheid.

Eingliederungsprogramme für die betroffenen Kinder. Wichtig dabei ist, dass diese Programme auch im Asylbereich gezielt auf die Ausübung eines Berufes gerichtet sind und nicht bloss Beschäftigungscharakter aufweisen. Zudem soll bei Ansetzung von Ausreisefristen die Beendigung der Ausbildung Vorrang haben.

- Asylsuchende Kinder im Vorschulalter ist der Besuch einer Spielgruppe, Kinderkrippe oder des Kindergartens meist völlig verwehrt und damit auch wichtige Sozialkontakte zu anderen Kindern, was sich auf die gesamte Entwicklung äusserst negativ auswirkt.

Forderung:

- Die Schweizer Regierung ist aufgefordert, die Kantone, welchen die Aufgabe der Einschulung der UMA obliegt, zu einer sofortigen Einschulung (Toleranz 2 Wochen) zu drängen.
- Minderjährigen Asylsuchenden und vorläufig aufgenommenen Kinder soll die Möglichkeit einer Berufsausbildung eingeräumt werden. Alle Jugendlichen, die länger als ein Jahr in der Schweiz weilen und für die keine Wegweisung absehbar ist, sollen Zugang zu einer regulären Berufslehre haben und diese ohne fremdenpolizeiliche Einschränkungen auch abschliessen dürfen.
- Kinder und Jugendliche, die länger als vier Jahre in der Schweiz weilen, soll ein Bleiberecht (für sich und die Familie) gewährt werden – unabhängig vom Asylentscheid (da sie hier "Wurzeln geschlagen haben").
- Zur Erfassung der Dimension der Problematik wird die Erhebung von statistischen Daten über Voraussetzungen für den Antritt von Lehren und anderen Ausbildungen für minderjährige Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene und die Anzahl der effektiven Lehrantritte angeregt.

Befragung zu den Asylmotiven (§ 628)

- Der Bericht der Schweizer Regierung erwähnt in § 628, dass die mit der Befragung betraute Person alles daran setzen muss, dass die Befragung in einer den Umständen angepassten Atmosphäre stattfindet. Die Umsetzung der rechtlichen Bestimmungen in die Praxis ist jedoch nicht immer gegeben.

Forderungen:

- Die Organisationen fordern gemäss Art. 12 KK, dass minderjährige Asylsuchende zwingend von psychologisch speziell für den Umgang mit Kindern geschulten Befragungspersonen befragt werden.
- Für minderjährige Asylsuchende ist ein spezielles Befragungsschema auszuarbeiten. Bisher werden sie nach dem Befragungsschema für Erwachsene befragt.¹⁸
- Bei der Beurteilung der Glaubwürdigkeit ist unbedingt das Alter und die Reife des Kindes oder des Jugendlichen zu berücksichtigen. Zur Beurteilung sind ebenfalls intensivere Abklärungen im Herkunftsland durchzuführen.

¹⁸ Kinder und Jugendliche in der Schweiz, S. 82 und SFH.

Evaluation des Alters (§ 623)

- Der Bericht der Schweizer Regierung erwähnt in § 623, dass die Registrierzentren aufgefordert sind, Nachforschungen (insbesondere medizinische Untersuchungen) anzustellen, um das Alter des Interessenten in Erfahrung zu bringen.
- In der neuen Asylgesetzrevision, für welche das Vernehmlassungsverfahren bis am 20. September 2001 läuft, wird in Art. 17 Abs. 4 festgelegt, dass bei einer Weigerung der asylsuchenden Person von der Volljährigkeit auszugehen ist.

Forderungen:

- Im Zweifel ist für generell von der Minderjährigkeit auszugehen.

Unterstützung, Betreuung und Unterbringung (§ 626)

- Der Bericht der Schweizer Regierung erwähnt in § 626, dass minderjährige Gesuchsteller (insbesondere junge UMA) unter Berücksichtigung ihres Alters und Entwicklungsstands in Aufnahmefamilien oder Asylzentren untergebracht werden.
- Für die Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen sind die Kantone zuständig. Die Aufgabe wird sehr unterschiedlich wahrgenommen. Am häufigsten dürfte die Unterbringung in Kollektivzentren für Asylsuchende zusammen mit erwachsenen Personen ohne spezielle Betreuung sein. Unter dem Aspekt des Kindeswohls ist die Unterbringung zusammen mit Erwachsenen in Kollektivzentren ungeeignet. Die Kinder sind häufig sich selbst überlassen. Dabei besteht die Gefahr der Verwahrlosung.

Forderungen:

- Die Unterbringung der UMA muss gemäss Art. 29, 39 KK ihrem Alter und ihrem besonderen Betreuungsbedarf entsprechen. Der Bericht des Bundesrates versäumt es aber in § 626, Rechenschaft über die Schaffung von speziellen Einrichtungen für unbeleitete Minderjährige abzulegen.
- Die zu schaffenden Institutionen sollen die altersgerechte Betreuung, Erziehung, die Integration in die schweizerischen Verhältnisse und die Erhaltung der religiösen, kulturellen und sprachlichen Identität der Minderjährigen sichern.
- Einrichtungen zur Rehabilitation von Kindern, die Opfer von Folter, Gewalt oder kriegerischen Ereignissen geworden sind, sind zu fördern.
- Zur Erfassung der Dimension der Problematik wird die Erhebung von statistischen Daten über Art und Kapazität der Betreuungs- und Unterbringungseinrichtungen für unbegleitete minderjährige Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene in den Kantonen angeregt.

ALLGEMEINE UMSETZUNGSMASSNAHMEN (§ 10f.)

BESTEHENDE MECHANISMEN, UM DIE DURCHSETZUNG DER KINDERRECHTSKONVENTION SICHERZUSTELLEN, DIE KINDERPOLITIK ZU KOORDINIEREN UND DIE ERZIELTEN FORTSCHRITTE WEITERZUFOLGEN (§ 17f.)

In der Schweiz wurden in den letzten Jahren auf gemeindlicher, kantonaler und eidgenössischer Ebene verschiedene Gremien beauftragt, sich um die Belange insbesondere der Jugendlichen zu kümmern. Entstanden sind Stellen wie Jugendkommissionen, Jugendbeauftragte und Kinderbüros, die im weitesten Sinne Ombudsarbeit leisten. Das Schweiz. Jugendförderungsgesetz unterstützt Projekte zu Gunsten von Jugendlichen. Die eidgenössische Jugendkommission fokussierte in ihrer Arbeit ebenfalls die Jugendlichen von 16 Jahren bis 24 Jahren.

Der Wirkungsbereich der Konvention über die Rechte des Kindes umfasst Menschen im Alter zwischen 0 und 18 Jahren. Die Umsetzung des Übereinkommens verlangt somit nach geeigneten Massnahmen für das ganze Alterssegment, das heisst insbesondere auch für jüngere Kinder. Kinder und Jugendliche haben je unterschiedliche Bedürfnisse. Lebensumfeld, Autonomiebedürfnis, Sicherheit oder etwa Konflikt-Lösungsmechanismen sind unterschiedlich ausgeprägt und verändern sich mit zunehmendem Lebensalter. Dies gilt auch insbesondere im Hinblick auf ihre Mitwirkungsmöglichkeiten. Diese Bedingungen müssen in den Diskussionen um die Förderung der Umsetzung der Kinderrechtskonvention berücksichtigt werden.

Die Nichtregierungsorganisationen beobachten mit zunehmender Besorgnis, dass insbesondere den Bedürfnissen der jüngeren Kindern nicht mit der nötigen Sorgfalt im Hinblick auf die Förderung beispielsweise von Mitwirkungsmöglichkeiten begegnet wird. Die bestehenden Gremien haben die Tendenz, die Belange der jüngeren Kinder in ihre bisherige Arbeit aufzunehmen, ohne jedoch die entsprechenden Konsequenzen für Arbeitsumfang, Zusammensetzung der Gremien, Aufstockung der zur Verfügung stehenden Mittel zu ziehen. Zudem unterscheidet sich die kontinuierliche Beobachtung, Begleitung und Beratung im Hinblick auf die Umsetzung des Übereinkommens von der bis anhin geleisteten Jugendförderung. Zudem schafft die Ausdehnung des Wirkungsbereiches der bestehenden Gremien auch auf die jüngeren Kinder eine Verantwortung für ein Alterssegment, das unterschiedlicher in ihren jeweiligen Bedürfnissen nicht sein könnte. Die Gremien sind durch dieses Vorgehen für die Förderung junger Menschen im Alter von 0 bis 28 Jahren zuständig. Die aktuelle Diskussion über Kinder und Jugendliche, wer damit gemeint sei etc. widerspiegeln diese Tatsache.

Forderungen:

- Die Nichtregierungsorganisationen fordern die Schweiz auf, für die Beobachtung, Begleitung und Umsetzung der Konvention über die Rechte des Kindes geeignete Gremien einzusetzen und ihnen die nötigen Mittel zur Verfügung zu stellen, um allen Kindern bis 18 die nötige Unterstützung zukommen zu lassen.
- Das Jugendförderungsgesetz muss, im Hinblick auf die Förderung von Projekten für Kinder ausserhalb des im Gesetz definierten Wirkungsbereichs, angepasst werden.

DIE FÖDERATIVE STRUKTUR DER SCHWEIZ

Die Umsetzung der Kinderrechtskonvention ist durch die föderativen Strukturen der Schweiz in verschiedenen Bereichen nicht kohärent - und dies häufig zu Lasten der Kinder. Denn in einigen Bereichen, die das Kind betreffen, obliegt die Umsetzung der nationalen Gesetzgebung den Kantonen, dasselbe gilt für die kantonalen Gesetze. Diese werden primär von den Gemeinden umgesetzt. Beispiel dafür ist das Schulgesetz: die Schule ist kantonalisiert, der Bund kann Empfehlungen aussprechen, die Gemeinden sichern den Unterricht beziehungsweise die Umsetzung der kantonalen Gesetze. Diese Situation führt dazu, dass die Zuständigkeit des Bundes nicht immer gegeben ist, obwohl er den Völkerrechtsvertrag ratifiziert hat. Dem Bund kommt demzufolge in vielen Bereichen ein empfehlender, beobachtender und koordinierender Charakter zu.

Es ist aus Sicht der Organisationen insbesondere die Aufgabe des Bundes, die Beobachtung der Umsetzung der Kinderrechtskonvention zu leisten und den Diskurs mit den Kantonen zuführen. Hinzu kommt, dass bei der Umsetzung der Kinderrechtskonvention basierend auf dem in der Schweiz häufig angewendeten Subsidiaritätsprinzip, Nichtregierungsorganisationen mit dem Vollzug von Massnahmen des Staates betraut werden. Die Organisationen übernehmen Aufgaben auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene. Schon deshalb ist die Beobachtung und Koordination der Umsetzung der Kinderrechtskonvention durch den Bund intensiver zu leisten.

Der Bericht der Schweizer Regierung verweist deshalb an verschiedenen Stellen auf die föderative Struktur der Schweiz¹⁹ und stiehlt sich zuweilen aus seiner Verantwortung. Wir verweisen insbesondere auf § 17 und § 18 des Berichts der Schweizer Regierung, wo diese zum gleichen Schluss kommt.

¹⁹ §17, §18, §25, §59, §93, §243, § 249, §255, §372, §494, §499, §594, §608, §628, §713 im Bericht der Schweizer Regierung.

ACHTUNG VOR DER MEINUNG DES KINDES (§ 102f.)

Ansätze für eine Beteiligung Jugendlicher an gesellschaftlichen und politischen Prozessen existieren in der Schweiz seit den frühen 70er Jahren. Das grundsätzliche Recht von Kindern auf Beteiligung wird kaum bestritten, nicht selten geht die Initiative für die Mitsprache der Kinder von Erwachsenen aus. Schwierigkeiten entstehen meist eher auf der Ebene der Konkretisierung und Umsetzung der Anliegen der Kinder. Eine weit weniger lange Tradition hat der Gedanke der Partizipation von Kindern. Gesetzgebungen auf kantonaler bzw. auf Gemeindeebene, die die Partizipation von Kindern und Jugendlichen verankern und auf Grund derer die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen gefördert wird, existieren erst wenige (Gemeindeverordnung der Stadt Bern und der Stadt Luzern).

Von einer eigentlichen Bewegung zur Schaffung von kommunalen Interessenvertretungen für Kinder und Jugendliche – wie sie sich in Deutschland und Österreich in den letzten zehn Jahren entwickelte – kann in der Schweiz nicht gesprochen werden. Eine wichtige Voraussetzung für die Förderung der Kinderbeteiligung und das Einbringen von Kinderanliegen in die Gemeindepolitik, die Sicherstellung der Kontinuität durch eine bezeichnete Stelle in der Gemeinde, ist damit (noch) nicht erfüllt.

DIE DIREKTE BETEILIGUNG DER KINDER UND JUGENDLICHEN AM DEMOKRATISCHEN LEBEN (§ 106f.)

Auf nationaler Ebene (§ 107)

Der Bericht der Schweizer Regierung erwähnt in § 107 die eidgenössische Jugendsession als Beispiel der Partizipationsmöglichkeit der Jugendlichen am demokratischen Leben. Die Jugendsession findet seit 1991 einmal jährlich statt.

- Obwohl sich die Jugendsession zu einer anerkannten Möglichkeit der politischen Meinungsbildung für Jugendliche entwickelt hat, ist ihre Einflussmöglichkeit auf die nationale Politik marginal. Die von der Session verabschiedeten Petitionen wurden, von wenigen Ausnahmen abgesehen, im Parlament nicht weiter diskutiert.²⁰ Die Partizipationsmöglichkeiten für Jugendliche sind daher in der Praxis äusserst eingeschränkt.

Auf kantonaler Ebene (§ 106)

Der Bericht der Schweizer Regierung erwähnt in § 106 das Bestehen von Jugendparlamenten in den verschiedenen Kantonen.

- Auf kantonaler Ebene bestehen in der Schweiz jedoch weder für Jugendliche noch für Kinder bedeutende Mitwirkungsmöglichkeiten. Die wenigen existierenden kantonalen Jugendparlamente²¹ bilden dabei eine Ausnahme.

²⁰ Kinder und Jugendliche in der Schweiz, S. 106.

²¹ Jugendparlamente auf kantonaler Ebene gibt es im Oktober 2001 nur 9: AG, BL, BS, FR, SG, SZ, TG, VS und ZG.

Auf Gemeindeebene (§ 111)

Auf Gemeindeebene stellen die Jugendparlamente die häufigste Form der Partizipation von Jugendlichen dar. Jugendparlamente sind grundsätzlich allen Jugendlichen zugänglich. Die Arbeit mit den Jugendparlamenten verläuft nicht immer reibungslos. Kritische Stimmen seitens der Behörden und Öffentlichkeit betreffen immer wieder ähnliche Probleme, die sich vor allem um die Motivation der Jugendlichen, die Legitimation der Mitglieder und die Kontinuität der Arbeit drehen.

Forderungen:

- Jugendliche brauchen konkrete Arbeit, bei der die Resultate schnell sichtbar werden.
- Partizipation von Kindern und Jugendlichen hat Erfolg, wo sie in ein kinder- und jugendpolitisches System eingebettet ist, und wo bezeichnete Stellen (Kinder- und Jugendbeauftragte, Ombudsstellen, Kommissionen usw.) für die Kontinuität verantwortlich waren. Solche verantwortliche Stellen sind auf allen politischen Ebenen zu errichten.
- Die Partizipation von Kindern und Jugendlichen braucht eigene Formen und Methoden, die der Reife der jungen Menschen angepasst sind. Die politischen und verwaltungsinternen Verfahren sind für diese Formen zu öffnen.
- Der Einbezug von Jugendlichen in die Planungsphase von Projekten ist ein Ansatz, um Jugendprojekte zielgruppengerecht umzusetzen.
- Ohne wahren Einfluss wird Partizipation zum Alibi. Wahrer Einfluss muss rechtlich verankert sein. Es braucht daher auf allen politischen Ebenen eine rechtliche Verankerung der direkten Beteiligung von Kindern und Jugendlichen.

VORBEHALTE

In der Schweiz ist die UNO-Konvention am 26. März 1997 mit fünf Vorbehalten in Kraft getreten. Bis heute wurde keiner dieser Vorbehalte zurückgezogen. Dies betrifft folgende Artikel der Kinderrechtskonvention:

VORBEHALT ZU ART. 5 (§ 216f.)

Die Schweiz hat in Bezug auf Art. 5 KRK einen Vorbehalt angebracht. Dieser Vorbehalt ist zurückzuziehen, da er nicht aufgrund einer Unvereinbarkeit der Kinderrechtskonvention mit der schweizerischen Gesetzgebung angebracht wurde, sondern vielmehr einen politisch motivierten Hintergrund hat. Die Regierung wollte zu diesem Artikel ursprünglich keinen Vorbehalt anbringen. Im Parlament gab es jedoch prinzipiellen Widerstand gegen den Beitritt der Schweiz zur Konvention, der sich vor allem zu Art. 5 artikuliert, weil er die Autorität der Eltern aushöhle. Dieser Vorbehalt wurde zur Besänftigung der Opposition beschlossen. In Beantwortung eines parlamentarischen Vorstosses hielt der Bundesrat im März 2000 ausdrücklich fest: „Überwiegend wird angenommen, dass es sich bei diesem Vorbehalt aufgrund seiner primär politischen und nicht rechtlichen Motivation um einen unechten, interpretierenden Vorbehalt handelt.“ Die Organisationen begrüßen die Bereitschaft der Schweizer Regierung bei entsprechenden Empfehlungen des Kinderrechtskomitees, den Rückzug des Vorbehalts in Erwägung zu ziehen.

VORBEHALT ZU ART. 7

Die Schweiz hat bei der Ratifizierung der KRK zu Art. 7 einen Vorbehalt angebracht, da die schweizerische Bürgerrechtsgesetzgebung keinen Anspruch auf den Erwerb der schweizerischen Staatsangehörigkeit einräumt. Dies gilt auch für staatenlose Kinder. Vom Problem der Staatenlosigkeit können Flüchtlingskinder sowie ausländische Kinder, die zur späteren Adoption in die Schweiz gekommen sind, betroffen sein.²² Im Sinne der KRK wäre für staatenlose Kinder wenigstens die erleichterte Einbürgerung, wie sie für junge Ausländerinnen und Ausländer in gewissen Kantonen möglich ist, erwünschenswert. Mit der Revision der Bundesverfassung wurde dem Bund die Erleichterung der Einbürgerung staatenloser Kinder übertragen (Art. 38 Abs. III BV). Mit der Revision der Bürgerrechtsgesetzgebung, welche dieses Mandat zu konkretisieren haben wird, kann die schweizerische Rechtsordnung in Einklang mit Art. 7 der Kinderrechtskonvention gebracht werden. Der Bund hat sich diesbezüglich wie folgt geäußert: „Ob und allenfalls in welchem Umfang der Vorbehalt noch berechtigt sein wird, muss näher untersucht werden, wenn diese Gesetzesänderungen vorliegen“.²³

VORBEHALT ZU ART. 10 (§ 274)

Die einschränkenden Bestimmungen im Ausländerrecht führten bei der Ratifizierung der UNO-Kinderrechtskonvention zu einem Vorbehalt bezüglich Art. 10. Vor diesem rechtlichen

²² Kinder und Jugendliche in der Schweiz, S. 60.

²³ Stellungnahme des Bundesrates vom 13.02.2000 auf die Motion 99.3627, Didier Berberat im Nationalrat, 22.12.1999.

Hintergrund muss die Situation der Kinder ohne legalen Aufenthaltsstatus betrachtet werden. Es sind dies Kinder von Saisoniers, Kurz- oder Jahresaufenthaltern oder Asylsuchenden.

Wie viele Kinder in der Schweiz ohne legalen Aufenthaltsstatus leben, ist unbekannt. Ebenfalls weitgehend unbekannt ist die Herkunft dieser Kinder. Kinder ohne legalen Aufenthaltsstatus sind heute zum öffentlichen Schulbesuch zugelassen. Trotzdem tauchen, aus Angst angezeigt zu werden, nicht alle diese Kinder aus ihrem Versteck auf. Auf für Kinder, welche die Schule besuchen, bleiben zahlreiche Probleme bestehen, vor allem in Bezug auf ihre Sozialisation. Noch schwieriger ist die Situation für Kinder im Vorschulalter. Ihnen ist der Besuch einer Spielgruppe, Kinderkrippe oder des Kindergartens meist völlig verwehrt und damit auch wichtige Sozialkontakte zu anderen Kindern, was sich auf die gesamte Entwicklung äusserst negativ auswirkt.

Eine weitere Problematik betrifft den Bereich der Sozialversicherungen: Kinder ohne legalen Aufenthaltsstatus sind meist nicht kranken- und unfallversichert, so dass anfallende Kosten nicht abgedeckt sind. Eine Situation, die dazu führt, dass bei Unfall oder Krankheit finanzielle ad hoc-Lösungen getroffen werden müssen oder auch mit einer Konsultation zugewartet wird, was die Gesundheit der Kinder gefährdet.

Das Recht auf Familiennachzug ist auch im Asylverfahren nicht gewährleistet. Vorläufig Aufgenommene haben kein Recht auf Familiennachzug und vorläufig aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge unterliegen einer Sperrfrist von drei Jahren, bis sie ihre Familien nachholen können. Die Organisationen sind der Auffassung, dass im Sinne von Artikel 10 der Kinderrechtskonvention vorläufig Aufgenommenen ein Anspruch auf Familiennachzug zu gewähren ist und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen der Familiennachzug vorbehaltlos zu gewähren ist.²⁴

Die Einheit der Familie ist auch im Wegweisungsverfahren nicht gegeben. Nach Art. 34 der Asylverordnung 1 kann, wenn es für notwendig erachtet wird, die Familie getrennt werden. Im Entscheid 124 II 361 E. 3b kam das Bundesgericht zum Schluss, dass Artikel 10 der Kinderrechtskonvention keinen absoluten und gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf Familienzusammenführung für alle AusländerInnen vermittele, sondern den Vertragsstaaten einen Ermessensspielraum einräume. Die anstehende Revision des Ausländerrechts wird sich mit der Frage des Familiennachzugs und dem Vorbehalt zu Art. 10 auseinander setzen müssen. Dem Bundesrat erscheint jedoch gerade im Hinblick auf die Asylpolitik ein vollständiger Rückzug des Vorbehaltes als nicht opportun, da eine weitergehende Gewährung des Familiennachzuges zur Folge haben könnte, dass die Zahl der Asylsuchenden in der Schweiz anwachsen dürfte, was wiederum mit finanziellen Auswirkungen verbunden wäre.²⁵

VORBEHALT ZU ART. 37 (§ 677f.)

Die Trennung von Jugendlichen und Erwachsenen wird im Strafvollzug nicht ausnahmslos gewährt. Der Entwurf des neuen Jugendstrafrechts sieht eine vollständige Trennung der

²⁴ Siehe hierzu: Die Bedeutung der Kinderrechtskonvention im Asylbereich, Kurzkomentar der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, Juni 2000, S. 2-3 und Entwurf einer Teilrevision des Asylgesetzes und der damit zusammenhängenden Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) und des Bundesgesetzes über Krankenversicherung (KVG), Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, 4. September 2001, S. 16 und 55.

²⁵ Stellungnahme des Bundesrates vom 13.02.2000 auf die Motion 99.3627, Didier Berberat im Nationalrat, 22.12.1999.

Jugendlichen und Erwachsenen vor. Dies sowohl für die Untersuchungshaft, wie auch für den Freiheitsentzug als Massnahme oder Strafe. Der Bundesrat hat schon angekündigt, dass die Reform den Rückzug des Vorbehaltes zur Folge haben dürfte (BBl 1999 2279). Da den Kantonen jedoch eine zehnjährige Übergangsfrist eingeräumt wird, wird es trotz der geplanten Reform noch sehr lange dauern, bis der Vorbehalt zurückgezogen werden kann.

VORBEHALT ZU ART. 40 (§ 679)

Der Vorbehalt betrifft den Anspruch auf Verbeiständung und auf organisatorische und personelle Trennung von untersuchenden und urteilenden Behörden, die Ausnahme von der Anfechtbarkeit von Strafurteilen in Fällen einer erstinstanzlichen Beurteilung durch das Bundesgericht, sowie die endgültige Kostenbefreiung für die Inanspruchnahme eines Dolmetschers. Mit der anstehenden Revision des Jugendstrafrechts und der Vereinheitlichung des Strafprozessrechts besteht die Möglichkeit, die neuen Gesetze den Vorgaben der Konvention anzupassen.

Forderung:

- Alle Vorbehalte sind so bald wie möglich zurückzuziehen. In den laufenden Gesetzesrevisionen muss konsequenter auf einen Rückzug der Vorbehalte hingearbeitet werden.

DIE VORLIEGENDE STELLUNGNAHME WIRD VON FOLGENDEN ORGANISATIONEN MITUNTERZEICHNET:

Aids-Hilfe Schweiz

Amnesty International, Schweizer Sektion

Arbeitskreis Tourismus + Entwicklung

ARGE KIPRO, ECPAT Schweiz

Association internationale pour la défense de la liberté religieuse

Association Suisse de Parents Adoptifs

Associazione svizzera protezione dell'infanzia, Ticino

ATD Quart Monde/Vierte Welt

CO-OPERAID

Coordination Suisse „Droit de l'enfant“

Dachverband Schweizer Lehrerinnen und Lehrer (LCH)

Enfants du Monde

Kinderlobby Schweiz

Konferenz der Elternvereinigungen behinderter Kinder (KVEB)

Kovive

Kraftpunkt

Interessengemeinschaft geschiedener und getrennt lebender Männer (IGM Schweiz)

Internationale Gesellschaft für Erzieherische Hilfen (FICE)

Menschenrechte Schweiz (MERS)

Opferberatung der Frauenzentrale

Paidos

Pfadibewegung Schweiz

Pflegekinderaktion Schweiz

Pro Familia Schweiz

Pro Juventute

Radix- Promotion de la Santé

Schule und Elternhaus Schweiz

Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH)
Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)
Schweizerische Vereinigung der Eltern blinder und sehbehinderter Kinder (SVEBK)
Schweizerische Vereinigung für Kinder- und Jugendpsychologie (SKJP)
Schweizerische Vereinigung zugunsten cerebral Gelähmter (SVCG)
Schweizerischer Bund für Elternbildung (SBE)
Schweizerischer Friedensrat
Schweizerischer Kinderschutzbund
Schweizerischer Verband alleinerziehender Mütter und Väter
Schweizerischer Verband Die dargebotene Hand, Telephon 143
Schweizerischer Verband für Frauenrechte
Schweizerischer Verband Kind und Spital
Schweizerisches Arbeiterhilfswerk (SAH)
Schweizerisches Komitee für UNICEF
Stiftung Kinderdorf Pestalozzi
terre des hommes schweiz
Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD)
World Vision Schweiz
Zürcher Elternverein für blinde und sehbehinderte Kinder

Nachtrag

Swiss NGO-Report:

**Zusatzinformationen an den UN-
Kinderrechtsausschuss**

**im Anschluss an das NGO-Hearing
vom**

7. Februar 2002

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT	3
----------------	----------

FOLGEN DES FÖDERALISMUS AUF DIE KINDER- UND FAMILIENPOLITIK	4
--	----------

Familienzulagen	4
------------------------	----------

Die Natur der Familienzulagen	5
-------------------------------	---

Ungleiche Familienzulagen	5
---------------------------	---

Ungleiche Geburtszulagen	8
--------------------------	---

Empfehlungen zu einer Vereinheitlichung der Familienzulagen	8
---	---

Bedarfsleistungen	8
--------------------------	----------

Die Natur der Bedarfsleistungen	8
---------------------------------	---

Das Tessiner Modell als Vorbild für eine gesamtschweizerische Regelung der Bedarfsleistungen für einkommensschwache Familien	9
--	---

Empfehlungen für eine nationale Ausweitung der Bedarfsleistungen gemäss dem Tessiner Modell	9
---	---

Krankenkasse	9
---------------------	----------

Belastung der einkommensschwachen Familien durch die Krankenkassenprämien	9
---	---

Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung	10
---	----

STRASSENVERKEHRSOPFER	12
------------------------------	-----------

ANHANG	15
---------------	-----------

Anhang A: Bedarfsleistungen an Eltern in den Kantonen

Anhang B: Krankenkasse : Kantonale Durchschnittsprämien für Kinder (0 –18 Jahre) 1997 – 2002

VORWORT

Am 7. Februar 2002 wurden Vertreter der Nicht-Regierungsorganisationen vom UN-Kinderrechtsausschuss eingeladen, zum gemeinsam im Oktober 2001 eingereichten Schattenbericht „Swiss NGO-Report. Kommentar zum Bericht der schweizerischen Regierung an den UN-Kinderrechtsausschuss“ Stellung zu nehmen.

Der vorliegende Bericht liefert Antworten auf einige Fragen des UN-Kinderrechtsausschusses, welche im Verlauf des Hearings am 7. Februar formuliert wurden. Wir hoffen, dass die spezifische Aufarbeitung der Fragen den Mitgliedern des Kinderrechtskomitees zur Klärung dienen können. Aufgrund des begrenzten zur Verfügung stehenden Datenmaterials kann dieser Bericht jedoch keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Aus Sicht der Organisationen ist es daher unbedingt erforderlich, in Zukunft die Datenlage über alle Bereiche, welche Kinder betreffen, zu verbessern.

Der vorliegende Bericht geht insbesondere auf die Frage ein, inwieweit die föderative Struktur der Schweiz eine Ungleichbehandlung der Kinder nach sich zieht. Dies soll im Folgenden anhand der unterschiedlichen Familienzulagen, Bedarfsleistungen und Krankenkassenprämien aufgezeigt werden. Auch der Frage nach der hohen Zahl von Strassenverkehrsoptern wird nochmals nachgegangen.

Im Verlauf des Hearings vom 7. Februar 2002 wurde auch die Frage aufgeworfen, wie sich die Situation für Kinder von Fahrenden in unserem Land darstellt. Recherchen in dieser Richtung und Anfragen bei der „Radgenossenschaft der Landstrasse“, einer Interessengemeinschaft der Fahrenden in der Schweiz, haben gezeigt, dass Aussagen bezüglich der Situation von Kindern von Fahrenden aufgrund des fehlenden gesicherten Datenmaterials im Moment nicht möglich sind. Wir hoffen allerdings, im Hinblick auf den zweiten Staatenbericht der Schweiz an den UN-Kinderrechtsausschuss Aussagen in dieser Hinsicht machen zu können.

Die Organisationen stehen dem UN-Kinderrechtsausschuss für weitere Fragen jederzeit zur Verfügung.

FOLGEN DES FÖDERALISMUS AUF DIE KINDER- UND FAMILIENPOLITIK

Die Schweizer Regierung verweist in ihrem Bericht häufig³ auf die föderative Struktur unseres Landes und auf die Souveränität der Kantone in wichtigen Bereichen wie Schulpflicht, Strafvollzug, Gesundheitspolitik, die Förderung der Kultur oder wichtige Bereiche der Sozial- und Familienpolitik.

Die Souveränität der Kantone in diesen Bereichen gehört zu den Grundpfeilern unseres Staatssystems. Für die schweizerische Regierung stellt sich somit das Problem, dass sie als Unterzeichnerin der Kinderrechtskonvention nur begrenzt auf deren Umsetzung in den Kantonen Einfluss nehmen kann.

Beispielsweise im Bereich der Schulbildung: Die Schulpflicht ist in der Verfassung verankert, aber Ausgestaltung und Finanzierung des Schulsystems bleiben den Kantonen und Gemeinden überlassen. Der Bund hat in diesem Bereich keine Weisungsbefugnis. Das führt dazu, dass es in der Schweiz 26 verschiedene kantonale Schulsysteme gibt. Für Kinder wird dies zum Problem, wenn die Familie aus beruflichen oder anderen Gründen in einen anderen Kanton ziehen muss. Denn sowohl der Lehrplan als auch die Definition der Schulstufen variiert von Kanton zu Kanton. Teilweise nehmen Eltern daher in Kauf, dass Mutter und Kind im alten Kanton bleiben und der Vater als Wochenaufenthalter in den Kanton zieht, in welchem er die neue Stelle antritt.

Der Föderalismus kann durchaus auch Vorteile für die Bevölkerung haben. Doch das Prinzip der Subsidiarität kann in bestimmten Bereichen, namentlich in jenen der Kinder- und Familienpolitik, eine kohärente Umsetzung der Kinderrechtskonvention in den Kantonen erschweren. Sie kann zu einer Ungleichbehandlung der Kinder und ihrer Familien führen.

Im Folgenden soll dies anhand der unterschiedlichen Familienzulagen, der Bedarfsleistungen und der Krankenkassenprämien dargestellt werden. Der Bericht erhebt dabei keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

FAMILIENZULAGEN

Die wenigen familienpolitischen Kompetenzen des Bundes sind in Artikel 116 der Bundesverfassung festgelegt. Danach hat der Bund bei der Ausübung seiner Befugnisse die Bedürfnisse der Familie zu berücksichtigen. Neben dieser allgemeinen Richtlinie enthält der Verfassungsartikel auch die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet der Familienausgleichskassen, also auch der Familienzulagen. Die Familienzulagen hat der Bund bisher jedoch nur für die Landwirtschaft und für seine eigenen Bediensteten geregelt.⁴

³ §17, §18, §25, §59, §93, §243, § 249, §255, §372, §494, §499, §594, §608, §628, §713 im Bericht der Schweizer Regierung.

⁴ <http://www.bsv.admin.ch/fam/grundlag/d/politik.htm>

Die Familienzulagen (Kinder-, Ausbildungs- und Geburtszulagen) sind daher nicht einheitlich in einem Bundesgesetz geregelt, sondern jeder Kanton erlässt ein eigenes Gesetz, in welchem er Art, Höhe und Anspruchsberechtigte der Zulagen festlegt. Wir sind somit alleine im Fall der Arbeitnehmer mit 26 verschiedenen kantonalen Familienzulagensystemen konfrontiert.

Die Natur der Familienzulagen

Familienzulagen sind ein Zweig der Sozialversicherungen. Die Familienzulagen haben jedoch eine wesentlich andere Funktion als die Leistungen der übrigen Sozialversicherungszweige. Sie gelten nicht als Einkommensersatz, sondern als Einkommensergänzung. Wird die Erwerbstätigkeit aufgegeben, so entfallen normalerweise auch die Familienzulagen. Mit anderen Worten: In der Regel werden Familienzulagen nur an Eltern ausgerichtet, welche ein Einkommen haben.

Ungleiche Familienzulagen

Das bestehende System in der Schweiz schliesst einige Bevölkerungsgruppen vom Anspruch auf Familienzulagen aus. Arbeitnehmer/innen haben Anspruch auf Familienzulagen, Selbstständigerwerbende nur in wenigen Kantonen und abhängig von ihrem Einkommen und Nichterwerbstätige nur in Ausnahmefällen.

- Lediglich neun Kantone kennen einen Anspruch auf Familienzulagen für Selbstständigerwerbende: Luzern, Uri, Schwyz, Zug, Schaffhausen, Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, St. Gallen, Graubünden.
Alle anderen 17 Kantone zahlen keine Familienzulagen an Selbstständigerwerbende.
- Nichterwerbstätige können nur in den vier Kantonen Wallis, Freiburg, Genf und Jura unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch auf Familienzulagen geltend machen.
Alle anderen 22 Kantone zahlen keine Familienzulagen an Nichterwerbstätige.

Zur Zahl der betroffenen Kinder von Selbstständigerwerbenden und Nichterwerbstätigen gibt es keine vorliegenden Zahlen. Die Organisationen möchten daher nochmals das Bedürfnis nach weiteren Forschungen und einer Verbesserung der Datenlagen in diesen Bereichen unterstreichen.

Die Höhe der Kinderzulagen variiert von Kanton zu Kanton und kann beträchtliche Unterschiede aufweisen (zwischen 150 und 260 Franken) wie nachfolgende Tabelle exemplarisch zeigt.

Kantonalrechtliche Familienzulagen für Arbeitskräfte mit Kindern in der Schweiz

Stand: 1. Januar 2002

Kanton	Ansatz je Kind und Monat		Altersgrenze		Geburtszulage
	Kinderzulage	Ausbildungs- Zulage ¹	Allgemein	Besondere ²	
ZH	170/195 ^{3, 4}	-	16	20/25	-
BE	160/190 ³	-	16	20/25	-
LU	165/195 ³	225	16	18/25	800 ⁵
UR	190	-	16	18/25	1000
SZ	160	-	16	18/25 ⁶	800
OW	170	-	16	25/25	-
NW	175/200 ³	-	16	18/25	-
GL	160	-	16	18/25	-
ZG	230/280 ⁷	-	16	20/25	-
FR	210/230 ⁷	270/290 ⁷	15	20/25	1500 ⁸
SO	175	-	18	18/25 ⁹	600
BS	150	180	16	25/25	-
BL	150	180 ¹⁰	16	25/25	-
SH	160	200	16	18/25	-
AR	170	-	16	18/25	-
AI	180/185 ⁷	-	16	18/25	-
SG	170/190 ⁷	190	16	18/25	-
GR	150	175	16	20/25 ¹¹	-
AG	150	-	16	20/25	-
TG	190	-	16	18/25	-
TI	183	-	15	20/20 ¹²	-
VD ¹⁶	150 ¹³	195	16	20/25 ¹¹	1500 ^{8, 14}
VS	260/344 ⁷	360/444 ⁷	16	20/25	1500 ^{8, 15}
NE ¹⁷	160/180	220/240	16	20/25 ¹¹	1000
	200/250	260/310			
GE	200/220 ³	-	18	18/18	1000 ⁸
JU	154/178 ¹⁸	206	16	25/25 ⁸	782 ⁸
	132 ¹⁹	132 ¹⁹			

¹ Die Ausbildungszulage ersetzt die Kinderzulage; in Kantonen, welche keine Ausbildungszulage kennen, wird die Kinderzulage bis zum Ende der Ausbildung, längstens jedoch bis zum Erreichen der besonderen Altersgrenze ausgerichtet. **Die Ausbildungszulage wird in der Tabelle nur ausgewiesen, wenn sie höher als die Kinderzulage ist.**

² Die erste Grenze gilt für erwerbsunfähige (ZH: mindererwerbsfähige) und die zweite für in Ausbildung begriffene Kinder.

³ ZH, BE und LU: Der erste Ansatz gilt für Kinder bis zu 12 Jahren, der zweite für Kinder über 12 Jahre. NW: Der erste Ansatz gilt für Kinder bis zu 16 Jahren, der zweite für Kinder über 16 Jahre. GE: Der erste Ansatz gilt für Kinder bis zu 15 Jahren, der zweite für Kinder über 15 Jahre.

- ⁴ Das Datum der Inkraftsetzung im Laufe des Jahres 2002 ist noch nicht bekannt. Bis zu diesem Zeitpunkt gilt der bisherige Ansatz von 150 Franken.
- ⁵ Geburtszulage nur für in der Schweiz geborene, in einem schweizerischen Geburtsregister eingetragene Kinder.
- ⁶ Arbeitskräfte haben für ihre im Ausland wohnenden ehelichen Kinder lediglich Anspruch auf Familienzulagen bis zu deren vollendetem 16. Altersjahr.
- ⁷ Der erste Ansatz gilt für die ersten beiden Kinder, der zweite für das dritte und jedes weitere Kind.
- ⁸ Wird auch im Falle einer Adoption ausgerichtet.
- ⁹ Die Altersgrenze beträgt 25 Jahre für diejenigen Kinder, die von Geburt oder Kindheit an invalid sind.
- ¹⁰ Für im Ausland lebende Kinder in Ausbildung beträgt die Zulage 150 Franken.
- ¹¹ Für Kinder, die eine IV-Rente beziehen, werden keine Zulagen gewährt. In den Kantonen Tessin und Waadt wird bei Ausrichtung einer halben IV-Rente eine halbe Kinderzulage gewährt, zudem im Tessin bei Ausrichtung einer Viertelsrente drei Viertel einer Kinderzulage.
- ¹² Für behinderte Kinder in einer Spezialausbildung und Kinder in Ausbildung in der Schweiz.
- ¹³ Für das dritte und jedes weitere Kind werden zusätzlich 170 Franken pro Kind ausgerichtet, sofern die Kinder in der Schweiz leben. Für erwerbsunfähige Kinder zwischen 16 und 20 Jahren beträgt die Kinderzulage 195 Franken.
- ¹⁴ Bei Mehrlingsgeburten wird die Geburtszulage verdoppelt, ebenso bei gleichzeitiger Adoption von mehr als einem Kind.
- ¹⁵ Bei Mehrlingsgeburten oder bei Aufnahme mehrerer Kinder wird die Geburtszulage um 50 Prozent erhöht.
- ¹⁶ Gesetzliches Minimum; jede Kasse kann aufgrund ihrer finanziellen Möglichkeiten mehr ausrichten.
- ¹⁷ Die Ansätze gelten der Reihe nach für das erste, zweite, dritte und ab dem vierten Kind.
- ¹⁸ Der erste Ansatz gilt für Familien mit einem oder zwei Kindern, der zweite für solche mit drei und mehr Kindern.
- ¹⁹ Für Bezüger/innen von Kinder- oder Ausbildungszulagen wird eine Haushaltzulage von 132 Franken pro Monat ausgerichtet.

Quelle: Bundesamt für Sozialversicherung, Arten und Ansätze der Familienzulagen, Stand 1. Januar 2002

Ungleiche Geburtszulagen

Bei der Geburtszulage handelt es sich um eine einmalige Zahlung an die Eltern nach der Geburt eines Kindes. Wie vorangehende Tabelle zeigt, bestehen auch beim Anspruch auf Geburtszulage erhebliche Unterschiede.

- Keinen Anspruch auf Geburtszulage haben Eltern in folgenden Kantonen:
ZH, BE, OW, NW, GL, ZG, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR AG, TG, TI
- Der Kanton Solothurn zahlt eine Geburtszulage von 600 Franken, gefolgt vom Kanton Jura mit einer Geburtszulage von 782 Franken. 800 Franken erhält man in den Kantonen Luzern und Obwalden, 1000 Franken in den Kantonen Uri, Neuchâtel und Genf. Am höchsten ist die Geburtszulage mit 1500 Franken in den Kantonen Fribourg, Waadt und Wallis.

Empfehlungen zu einer Vereinheitlichung der Familienzulagen

Pro Familia Schweiz, der Dachverband der Familienorganisationen in der Schweiz, sowie die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen empfehlen zur Überwindung der ungleichen Höhe der Kinderzulagen eine eidgenössische Lösung, welche auf dem Prinzip „ein Kind – eine Zulage“ beruht. Die Höhe der Kinderzulage für alle Eltern (Selbstständige, Nicht-erwerbende, Teilzeitangestellte und Vollzeitbeschäftigte) soll auf mindestens 200 Franken festgelegt werden. Diese Höhe der monatlichen Kinderzulage entspricht auch dem Vorschlag der nationalrätlichen Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit aus dem Jahre 1995. Der entsprechende Gesetzesentwurf wurde bis anhin dem Parlament nicht vorgelegt.

BEDARFSLEISTUNGEN

Die Natur der Bedarfsleistungen

Bedarfsleistungen sind analog den Ergänzungsleistungen⁵ ausgestaltet und stellen eine Mischform zwischen Sozialversicherung und Sozialhilfe dar: Es besteht zwar ein Rechtsanspruch auf Leistungen, aber der Anspruch und die Höhe der Leistungen sind vom Einkommen und Vermögen der Bezügerin oder des Bezügers abhängig.

Nur elf Kantone (Zürich, Luzern, Glarus, Zug, Freiburg, Schaffhausen, St. Gallen, Graubünden, Tessin, Waadt, Neuenburg) kennen Bedarfsleistungen, die an bedürftige Mütter und teilweise auch an Väter von Kleinkindern ausgerichtet werden. Die Anspruchsdauer variiert jedoch erheblich von Kanton zu Kanton (6 Monate bis 2 Jahre), ebenso auch die Anspruchsbedingungen und Karenzfristen (keinerlei Karenzfristen bis zu 3 Jahre Wohnsitz im Kanton). (Siehe Anhang A)

⁵ Ergänzungsleistungen helfen dort, wo das Einkommen die minimalen Lebenskosten nicht deckt. Die Ergänzungsleistungen sind Bedarfs- und keine Fürsorgeleistungen. Es besteht ein Rechtsanspruch darauf. Dafür müssen verschiedene persönliche und wirtschaftliche Voraussetzungen erfüllt sein. Wirtschaftlich muss ein Ausgabenüberschuss bestehen, das heisst, die gesetzlich anerkannten Ausgaben müssen die anrechenbaren Einnahmen übersteigen.

Das Tessiner Modell als Vorbild für eine gesamtschweizerische Regelung der Bedarfsleistungen für einkommensschwache Familien

Allein der Kanton Tessin kennt ein Bedarfsleistungssystem, welches im Bedarfsfall Leistungen bis zum vollendeten 15. Lebensjahr des Kindes vorsieht und somit für einkommensschwache Familien eine echte Hilfe darstellt. Das Tessiner Modell sieht neben den einkommensunabhängigen Kinder- und Ausbildungszulagen in der Höhe von 183 Franken zwei Formen von Zulagen für einkommensschwache Familien vor:

- Ergänzungszulagen für Kinder von 0 bis 14 Jahren (bis zum 15. Geburtstag) in einkommensschwachen Familien und
- eine Kleinkinderzulage für Haushalt mit Kindern von 0 bis 2 Jahren und einem Einkommen, das trotz Ergänzungsleistungen unter dem Existenzminimum liegt.

Empfehlungen für eine nationale Ausweitung der Bedarfsleistungen gemäss dem Tessiner Modell

Das Parlament hat zwei parlamentarische Initiativen zur Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien gutgeheissen und wird sich voraussichtlich nächstes Jahr zu einem Gesetzesentwurf äussern. Die Ausdehnung des Tessiner Modells auf die ganze Schweiz wird von verschiedenen Akteuren wie der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen, der Städteinitiative, der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), Pro Familia Schweiz und pro juventute empfohlen. Denn mit diesem gezielten Instrument der Ergänzungsleistungen kann die Familienarmut beträchtlich reduziert werden. Experten gehen von einer Reduktion von heute 6% auf 2,6 bis 3,7% aus. Die Ausdehnung des Tessiner Modells auf die ganze Schweiz käme mit ca. 370 Millionen Franken vergleichsweise günstig.

KRANKENKASSE

Belastung der einkommensschwachen Familien durch die Krankenkassenprämien

Das System der Kopfprämien in der obligatorischen Krankenversicherung hat zur Folge, dass einkommensschwache Familien mit Kindern stark belastet werden. Hinzu kommt, dass die Höhe der Krankenkassenprämien für Kinder von 0-18 Jahren nicht nur in den einzelnen Kantonen, sondern auch innerhalb der Kantone von Krankenkasse zu Krankenkasse erheblich variieren. (Siehe Anhang B)

Im Kanton Genf beläuft sich die monatliche Krankenkassenprämie für ein Kind auf durchschnittlich 95 Franken. Somit bezahlen Eltern im Kanton Genf eine um mehr als die Hälfte (56%) höhere Krankenkassenprämie für ihr Kind als Eltern im Kanton Appenzell Innerrhoden. Dort beläuft sich die monatliche Krankenkassenprämie für Kinder auf nur 41 Franken. Da die Höhe der Krankenkassenprämie sich aber an Faktoren wie zum Beispiel Leistungskosten und Risiken orientiert, muss der Vergleich zwischen Genf und Appenzell Innerrhoden relativiert werden.

Vergleicht man jedoch Genf und Zürich, welche sich sowohl in der Ärztedichte und dem Lohneinkommen näher stehen als Genf und Appenzell Innerrhoden so fällt auch dort ein Unterschied in der Prämienhöhe auf. In Genf zahlen Eltern für ein Kind wie schon erwähnt eine monatliche Prämie von 95 Franken, in Zürich beläuft sie sich auf 63 Franken.

Bei Einführung des Krankenversicherungsgesetzes von 1996 hat der Gesetzgeber diese Schwankungen der Prämienhöhe von Kanton zu Kanton vorausgesehen. Daher führte er zeitgleich eine individuelle Prämienverbilligung durch Bundes- und Kantonsbeiträge für Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen ein. Das Krankenversicherungsgesetz legt einzig die Höhe der Bundesbeiträge für die individuelle Prämienverbilligung sowie die Leistungen fest, welche die Kantone zu übernehmen haben. Die konkrete Ausgestaltung der Massnahmen überliess das Parlament den Kantonen. Dadurch entstanden 26 Systeme der Prämienverbilligung, welche sich bezüglich der sozialpolitischen Wirksamkeit sehr stark unterscheiden. Auch die notwendigen Voraussetzungen und die Berechnung der Anspruchsberechtigung, um eine solche Subvention zu erhalten, sind von Kanton zu Kanton verschieden.⁶

Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung

In der Botschaft zum Krankenversicherungsgesetz hatte der Bundesrat eine maximale Belastung von 8 Prozent des steuerbaren Einkommens als Zielgrösse formuliert. Wie eine vom Bundesamt für Sozialversicherung in Auftrag gegebene Studie zeigt⁷, bleibt aber trotz der Prämienverbilligung die finanzielle Belastung für Familien und Alleinerziehende in einigen Kantonen sehr hoch. Die Studie geht ausserdem bei ihren Berechnungen davon aus, dass 8 Prozent des steuerbaren Einkommens im Allgemeinen rund 6 Prozent des verfügbaren Einkommens ausmachen. Das verfügbare Einkommen berechnet sich aus dem Nettoeinkommen, reduziert um die geschuldeten Kantons-, Gemeinde- und Bundessteuern.

Die Studie untersucht die Prämienbelastung für folgende vier Fallbeispiele:

- eine Rentnerin mit einem Renteneinkommen von 35 000 Franken (dieses Fallbeispiel wird im Folgenden dieses Berichts nicht mehr erwähnt)
- eine Alleinerziehende mit zwei Kindern im Alter von sechs und acht Jahren und einem Bruttoeinkommen von 40 000 Franken
- eine Mittelstandsfamilie mit zwei Kindern im Alter von 10 und 15 Jahren und einem Bruttoeinkommen von 70 000 Franken
- eine Grossfamilie mit vier Kindern im Alter von zwei, vier, sieben und zehn Jahren und einem Bruttolohn von 70 000 Franken

Die zitierte Studie zeigt, dass das bundesrätliche Ziel einer maximalen Belastung von 8 Prozent des steuerbaren Einkommens für die Krankenkassenprämien in den Kantonen Zürich,

⁶ Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen: Monitoring 2000, erarbeitet von A. Balthasar, Interface Institut für Politikstudien, 31. Januar 2001, Luzern. <http://www.interface-politikstudien.ch/Deutsch/aktuell.htm>, S. 29.

⁷ Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen: Monitoring 2000, erarbeitet von A. Balthasar, Interface Institut für Politikstudien, 31. Januar 2001, Luzern. <http://www.interface-politikstudien.ch/Deutsch/aktuell.htm>

Luzern, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Genf und Jura nicht erreicht wurde.⁸

Ausserdem ermittelte die Studie folgende Fakten:

- Bei der „Mittelstandsfamilie“ ist die Belastung durch die Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung auch nach der Verbilligung in 20 Kantonen immer noch höher als 6 Prozent des verfügbaren Einkommens. Für die „Mittelstandsfamilie“ bleibt die Prämienlast somit nach der Verbilligung in zahlreichen Kantonen relativ hoch. Ausserdem erhält die Mittelstandsfamilie in den Kantonen Zürich, Schwyz, Glarus und Tessin keinerlei Anspruch auf Prämientlastung.⁹
- Für den Fall der „Alleinerziehenden“ lässt sich feststellen, dass diese nur in den Kantonen Basel-Landschaft und Genf nach der Verbilligung noch mehr als 6 Prozent des verfügbaren Einkommens für die Krankenkassenprämie bezahlen muss. Obwohl für viele Alleinerziehende die Prämienverbilligung eine finanzielle Entlastung bedeutet, stellt die Studie jedoch auch fest, dass sich die Situation bezüglich der Wirksamkeit der Prämienverbilligung für Alleinerziehende von 1998 bis 2000 verschlechtert hat: Im schweizerischen Durchschnitt ist die Belastung für Alleinerziehende in Prozent des verfügbaren Einkommens von 3.5 (1998) auf 5.4 Prozent (2000) gestiegen.¹⁰
- Oberhalb der Marke von 6 Prozent des verfügbaren Einkommens liegen bei der „Grossfamilie“ die Kantone Zürich, Luzern, Schwyz, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Thurgau, Tessin und Genf. Trotz der zum Teil erheblichen Entlastung werden die sozialpolitischen Ziele für diese Gruppe somit vielerorts nicht erreicht.

Festzustellen bleibt ausserdem, dass das System der Prämienverbilligung die unterschiedliche Höhe der Krankenkassenprämien nicht sozialgerecht zu kompensieren vermag. Das Fallbeispiel der Alleinerziehenden zeigt zum Beispiel, dass die mittlere jährliche Krankenkassenprämie nach Prämienverbilligung im Kanton Genf immer noch beinahe 10 Mal höher ist als im Kanton Appenzell Ausserrhoden (2952 Franken im Kanton Genf, 252 Franken im Kanton Appenzell Ausserrhoden).¹¹

Nicht nur die Prämienhöhe variiert von Kanton zu Kanton, sondern auch die Versorgungssysteme sind sehr unterschiedlich. Eltern aus strukturschwachen Kantonen sind gezwungen, für ihre Kinder Zusatzversicherungen abzuschliessen, damit sie notfalls ihre Kinder ausserhalb des eigenen Kantons behandeln lassen können. Oft befindet sich das am nächsten gelegene Kinderspital nur einige Kilometer entfernt, aber in einem anderen Kanton. Eltern mit schwer kranken, behinderten oder chronisch kranken Kindern müssen erst bürokratische Hürden überwinden, um medizinisch notwendige Behandlungen ihrer Kinder von Krankenkassen, IV oder anderen Institutionen bezahlt zu erhalten.

⁸ Idem, S. 7.

⁹ Idem, S. 7-8.

¹⁰ Idem, S. 8 und S. 10.

¹¹ Idem, Anhang A4, S. 95.

STRASSENVERKEHRSSOPFER

Die rasche Zunahme des Verkehrsaufkommens und die zahlreichen Unfallopfer auf den Strassen in der Schweiz verlangen nach einer Neuformulierung der Verkehrssicherheitspolitik. Bisherige Verkehrssicherheitskonzepte gingen von einer unvermeidbaren Anzahl von Toten und Verletzten aus. Schweden definierte im Oktober 1997 erstmals eine neue Richtlinie für die Verkehrspolitik, die „Vision Zero“. Das heisst, dass kein Mensch mehr durch den Strassenverkehr getötet oder verletzt werden soll.

Massstab für die Umgestaltung des Verkehrssystems müssen die schwächsten Verkehrsteilnehmer sein, das heisst Fussgänger, Velo- und Motorradfahrer und besonders die Kinder. Das Verkehrssystem muss so organisiert werden, dass die Koexistenz zwischen Kindern und Fahrzeugen ermöglicht wird.

Eine Auswertung der Todesursachenstatistik durch die Schweizerische Beratungsstelle für Unfallverhütung hat ergeben, dass beinahe die Hälfte (49.3%) der tödlichen Unfälle von Kindern (0-14 Jahre) in den Jahren 1991-1995 im Strassenverkehr geschehen sind. Dagegen beträgt der Durchschnitt der im Strassenverkehr umgekommenen Kinder in den OECD-Ländern für den gleichen Zeitraum nur 41 Prozent.¹²

Die letzte uns zugängliche Todesursachenstatistik des Jahres 1998 zeigt, dass 20 Prozent der gesamten Todesursachen (also nicht nur der Unfälle wie im vorherigen Abschnitt erwähnt, sondern auch der Krankheiten) bei Knaben im Alter von 1-14 Jahren auf das Konto von Strassenverkehrsunfällen gehen. Für Mädchen der gleichen Altersgruppe fällt diese Zahl mit 12 Prozent etwas geringer aus. Damit sind Strassenverkehrsunfälle, noch vor dem Tod durch bösartige Krebserkrankungen, die Haupttodesursache für Knaben zwischen 1 bis 14 Jahren im Jahr 1998. Bei den Mädchen liegt der Tod durch Strassenunfälle an zweiter Stelle der Todesursachen (an erster Stelle stehen Tod durch allgemeine Unfälle).

Eine Statistik über verunfallte Kinder im Strassenverkehr der Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu) weist für das Jahr 2000 eine Zahl von 2562 Kinder auf, welche in Folge von Verkehrsunfällen verletzt worden sind. 28 Kinder haben im gleichen Zeitraum durch Verkehrsunfälle ihr Leben verloren.¹³ Zu bemerken ist dabei, dass die Statistik nur die Altersgruppe der 0-14-Jährigen erfasst. Für die von der Kinderrechtskonvention definierte Altersgruppe der 0-18-Jährigen dürfte die Zahl der Opfer daher noch etwas höher liegen.

Eine weitere Statistik der Beratungsstelle über Unfallverhütung über Verletzte nach Altersklasse und Verkehrsteilnahme im Jahr 2000 zeigt, dass Kinder die höchste Verletztenrate in den Kategorien Fussgänger, Fahrräder und Motorfahrräder aufweisen:

¹² Innocenti Report Card, Issue No. 2, Child Deaths by Injury in Rich Nations, UNICEF Innocenti Research Centre, Florence, February 2001, S. 9.

¹³ Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu), Statistik 2001, Unfall-Strassenverkehr, Verunfallte Kinder (0-14 Jahre) im Strassenverkehr 1980-2000, http://www.bfu.ch/forschung/statistik/statistik_%202001/usv_t_09.htm

- Die Altersklasse der 5-9-Jährigen verzeichnet mit 440 verunfallten Kindern im Jahr 2000 die höchste Unfallrate unter allen anderen Altersgruppen der Fussgänger.
- Die Altersklasse der 10-14-Jährigen verzeichnet mit 507 verunfallten Kindern die höchste Unfallrate unter allen anderen Altersgruppen der Fahrradfahrer.
- Und die Altersgruppe der 15-17-Jährigen verzeichnet mit 402 verunfallten Kindern die höchste Unfallrate unter allen anderen Altersgruppen der Benutzer von Motorfahrrädern.¹⁴

Die Analyse der Unfalldaten über viele Jahre hinweg, zeigt dass die Unfälle bei Kindern insgesamt zurückgegangen ist. Allerdings beschränkt sich dieser Rückgang auf die Gruppe der jüngeren Kinder. Kinder ab neun Jahren, desgleichen alle Kinder, die ein Fahrzeug benutzen, verunfallen nach wie vor etwa gleich oft wie vor 20 Jahren. Das heisst, dass die Massnahmen, die bis anhin im Bereich der Unfallverhütung bei Kindern unternommen wurden, ihr Ziel deutlich verfehlt haben. Der Rückgang in der Altersgruppe der jüngeren Kinder kann auch damit erklärt werden, dass die Kinder im Laufe der Jahre aus ihrem ursprünglichen Spielraum vertrieben wurden und immer häufiger begleitet werden. In der Schweiz kann heute ungefähr ein Viertel bis zu einem Drittel der Kinder im Alter von fünf Jahren die Wohnung respektive das Haus nicht mehr unbegleitet verlassen. Durch den grossen Verlust an Freiraum werden insbesondere die motorischen Fähigkeiten der Kinder stark eingeschränkt. Eine gute Körperkoordination und –beherrschung sind jedoch das A und O der Verkehrserziehung. Das heisst, die Beherrschung der Verkehrsgefahren durch Kinder und Verkehrserziehung im Besonderen wird illusionär, wenn die entscheidenden Grundlagen fehlen.

Während im Kindergarten und der Grundschule die Verkehrsbildung gesamtschweizerisch im Lehrplan verankert ist, fehlt ein entsprechendes Obligatorium an den Oberstufen. Dennoch unternehmen zahlreiche Institutionen (Polizei, Verkehrsverbände, Fahrlehrer, Versicherungen) zusätzliche Anstrengungen, um jugendliche Verkehrsteilnehmer auszubilden. Von einer einheitlichen Form der Verkehrsbildung ist die Schweiz allerdings noch weit entfernt.¹⁵

Problematisch erscheint in diesem Zusammenhang, dass es in der Schweiz bis heute kein eigentliches Verkehrssicherheitsamt oder –departement gibt, bei dem alle Fäden der Unfallverhütung im Strassenverkehr zusammenlaufen und welches mit der Ausarbeitung, Koordination und Umsetzung einer Verkehrssicherheitspolitik beauftragt ist. Bund, Kantone, öffentliche Anstalten und eine Vielzahl von privaten Organisationen und Verkehrsverbänden teilen sich diese verantwortungsvolle Aufgabe.

Angeregt durch Bundesrat Leuenberger soll nun auch in der Schweiz erstmals eine Strassenverkehrssicherheitspolitik formuliert werden. Ende des Jahres 2000 wurde der Beratungsstelle für Unfallverhütung der Auftrag erteilt, einen Bericht über Grundlagen einer gesamtheitlichen nationalen Verkehrssicherheitspolitik zu erstellen und ein mögliches Konzept auszuarbeiten. Dieser Bericht liegt erst seit Kurzem dem Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und

¹⁴ Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu), Statistik 2001, Unfall-Strassenverkehr, Verletzte nach Altersklasse und Verkehrsteilnahme, 2000, http://www.bfu.ch/forschung/statistik/statistik_%202001/usv_t_19.htm.

¹⁵ Report 36 der Beratungsstelle für Unfallverhütung, Konkretisierung eines Ausbildungskonzeptes für Velo- und Mofafahrer an der Oberstufe, Jacqueline Bächli-Biétry, 1998.

Kommunikation vor. Der Inhalt des Berichtes ist der Öffentlichkeit noch nicht bekannt. Es bleibt nun abzuwarten, welche weiteren Schritte das Departement unternehmen wird.

ANHANG

Anhang A

Bedarfsleistungen an Eltern in den Kantonen, Stand 1. Januar 2002, Summarische Darstellungen der kantonalen Regelungen über Bedarfsleistungen an Eltern, Bundesamt für Sozialversicherung, <http://www.bsv.admin.ch/fam/beratung/d/bedarf.pdf>, Seite 27-31.

Anhang B

Krankenkasse : Kantonale Durchschnittsprämien für Kinder (0 –18 Jahre) 1997 – 2002, Statistik über die Krankenversicherung 2000, Vom Bund anerkannte Versicherungsträger, Bundesamt für Sozialversicherung, Sektion Statistik, http://www.bsv.admin.ch/statistik/details/d/kv_00_d.pdf, Seite 70