

Geschichte der Kinderrechte

Um für alle Kinder der Welt eine Basis für gleiche Rechte zu schaffen, wurde am 20. November 1989 die UN-Kinderrechtskonvention verabschiedet. Obwohl nahezu alle Länder der Welt diese Kinderrechtskonvention ratifiziert haben, findet der Grundsatz des Kindeswohls noch zu wenig Anwendung – auch in der Schweiz.

UNICEF, das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen, hat 70 Jahre Erfahrung in Entwicklungszusammenarbeit und Nothilfe. UNICEF setzt sich ein, dass Kinder überleben und eine wohlbehaltene Kindheit erhalten. Zu den zentralen Aufgaben gehören Gesundheit, Ernährung, Bildung, Wasser und Hygiene sowie der Schutz der Kinder vor Missbrauch, Ausbeutung, Gewalt und HIV/Aids. UNICEF finanziert sich ausschliesslich durch freiwillige Beiträge.



Kinder sind Mitglieder unserer Gesellschaft. Wie Erwachsene sind auch sie beobachtende, fühlende und handelnde Individuen. Sie sind eingebunden in Beziehungsnetze menschlichen Zusammenlebens, deren Ordnung durch Rechtsnormen geregelt wird. Dennoch hat es lange gedauert, bis Kindern eigene, auf ihre Bedürfnisse abgestimmte Rechte zugestanden wurden. Ein international verbindliches Übereinkommen über die Rechte der Kinder wurde erst 1989 von den Vereinten Nationen verabschiedet.

Kinder ohne Schutz

Wichtige Impulse auf dem Weg dahin gingen im 18. Jahrhundert von der Aufklärung aus. Kinder waren nicht mehr «kleine, unfertige Erwachsene». Kindheit wurde als eigene Lebensphase zunehmend anerkannt. Fragen der Erziehung von Kindern wurden debattiert. Die allgemeine Schulpflicht, die Liechtenstein 1805 als erstes Land weltweit einführtete, setzte sich im Laufe des 19. Jahrhunderts in Europa

durch. Auch die zunehmende Aufmerksamkeit, die den Menschenrechten seit den Revolutionen in den Vereinigten Staaten von Amerika (1776) und Frankreich (1789) zuteilwurde, führte zur vertieften Auseinandersetzung mit der Situation der Kinder.

Die mit der industriellen Revolution entstandene Armut und verbreitete Kinderarbeit liessen kritische Stimmen laut werden. In Grossbritannien wurde 1833 die Fabrikarbeit für Kinder unter 9 Jahren durch den «English Factories Act» verboten, und 1842 wurde die Untertagearbeit durch den «Mines Act» begrenzt. 1896 führte Deutschland Strafen für Eltern ein, die ihre Kinder misshandelten oder sich nicht ausreichend um sie kümmerten. 1899 wurden in den Vereinigten Staaten Jugendgerichte eingerichtet. Davor behandelten Gerichte Kinder wie Erwachsene.

Genfer Erklärung

Die schwedische Pädagogin und Schriftstellerin Ellen Key erklärte 1900 das 20. Jahrhun-

dert zum «Jahrhundert des Kindes». Tatsächlich wurde das letzte Jahrhundert zur wichtigsten Epoche in der Geschichte der Kinderrechte. Ein grosses Verdienst kommt dabei der Britin Eglantyne Jebb zu. Die Begründerin des «Save the Children Fund» leistete Pionierarbeit in der Kinderrechtsbewegung. Alarmiert durch die katastrophale Situation der Flüchtlingskinder auf dem Balkan und in Russland kurz nach dem Ersten Weltkrieg und überzeugt von der Notwendigkeit des permanenten Handelns im Interesse des Kindes, entwarf Jebb eine Satzung für Kinder, die «Children's Charter». Diese wurde am 24. September 1924 von der Generalversammlung des Völkerbundes in Genf verabschiedet. Die «Genfer Erklärung» enthielt grundlegende Rechte des Kindes, war aber unverbindlich und verlor mit der Auflösung des Völkerbundes 1946 ihre Geltung.

Erklärung der Rechte des Kindes

Nach dem Zweiten Weltkrieg war davon die Rede, die Genfer Erklärung von 1924 mit wenigen Anpassungen von den neu gegründeten Vereinten Nationen anerkennen zu lassen. Die Annahme der «Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte» durch die UNO-Generalversammlung im Jahre 1948 liess jedoch ein separates, auf die Bedürfnisse der Kinder ausgerichtetes Rechtsinstrument als weniger vordringlich erscheinen. Erst nach mehrjährigen Vorarbeiten verabschiedete die UNO-Generalversammlung schliesslich 1959 die «Erklärung der Rechte des Kindes». Die Erklärung enthält einige konkrete Rechtsbestimmungen wie das Recht auf einen Namen, auf eine Staatszugehörigkeit und auf unentgeltlichen Unterricht auf der Grundschulstufe. Wie ehemals die Genfer Erklärung von 1924 ist sie aber nicht verbindlich.

UNO-Pakte von 1966

Die Internationalen Pakte über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte («UNO-Pakt I») und über bürgerliche und politische Rechte («UNO-Pakt II») von 1966 sind die ersten umfassenden internationalen Menschenrechtsverträge. Sie konkretisierten die rechtlich nicht bindende Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948. Vereinzelt enthalten sie auch Bestimmungen, die spezifisch das Kind betreffen: das Diskriminierungsverbot, das Recht auf Schutz durch Familie, Gesellschaft

und Staat, das Recht auf Namen und Staatsangehörigkeit sowie den Schutz des Kindes bei der Scheidung der Eltern.

Internationales Jahr des Kindes 1979

Um den Bedürfnissen der Kinder weltweit mehr Aufmerksamkeit zu verschaffen, entstand 1972 die Idee eines «Internationalen Jahres des Kindes». 1976 wurde das Projekt von der UNO-Generalversammlung angenommen und 1979 das Jahr des Kindes ausgerufen.

Im Jahr zuvor hatte Polen anlässlich der Konferenz der UNO-Menschenrechtskommission den Entwurf einer Kinderrechtskonvention eingegeben; dieser stützte sich im Wesentlichen auf die Erklärung von 1959, wurde aber als zu wenig weitgehend zurückgewiesen. Die diplomatischen Verhandlungen über einen verbindlichen Völkerrechtsvertrag über die Rechte des Kindes waren damit aber in Gang gebracht. Der zweite, revidierte Entwurf, den Polen 1980 einreichte, bildete dann die Grundlage für die Ausarbeitung eines Übereinkommens über die Rechte des Kindes.

Kinderrechtskonvention

Ein solches Übereinkommen sollte die Staaten zum aktiven Einsatz für das Wohl des Kindes verpflichten. Zudem sollten die in zahlreichen völkerrechtlichen Dokumenten festgehaltenen Kinderrechte zusammengefasst werden.

Am 20. November 1989, 30 Jahre nach der Erklärung der Rechte des Kindes und 10 Jahre nach dem Internationalen Jahr des Kindes, wurde das «Übereinkommen über die Rechte des Kindes» von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet. Am 26. Januar 1990 wurde sie zur Zeichnung aufgelegt und von 61 Staaten unterzeichnet. Sie trat am 2. September 1990, einen Monat nach der zwanzigsten Ratifikation, in Kraft.

Inzwischen haben sich alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen – ausser die Vereinigten Staaten von Amerika – dem Vertrag verpflichtet. Die Kinderrechtskonvention ist damit dasjenige UNO-Vertragswerk mit der weltweit grössten Akzeptanz.

Zusatzprotokolle

In Folge hat die internationale Gemeinschaft mit Zusatzprotokollen die Kinderrechtskonvention in wichtigen Punkten präzisiert. Das «Fakultativprotokoll betreffend die Beteiligung

Die Kinderrechtskonvention ist ein für Vertragsstaaten verbindliches, nahezu weltweit anerkanntes Regelwerk mit 54 Artikeln. Diese enthalten zehn nicht-verhandelbare und zusammenhängende Grundrechte für alle Menschen unter 18 Jahren, die auf dem Diskriminierungsverbot, auf dem Vorrang des Kindesinteresses, auf dem Recht auf Entwicklung sowie auf dem Recht auf Meinungsäusserung basieren:

1. Das Recht auf Gleichbehandlung und Schutz vor Diskriminierung unabhängig von Religion, Herkunft und Geschlecht
2. Das Recht auf einen Namen und eine Staatszugehörigkeit
3. Das Recht auf Gesundheit
4. Das Recht auf Bildung und Ausbildung
5. Das Recht auf Freizeit, Spiel und Erholung
6. Das Recht, sich zu informieren, sich mitzuteilen, gehört zu werden und sich zu versammeln
7. Das Recht auf eine Privatsphäre und eine gewaltfreie Erziehung im Sinne der Gleichberechtigung und des Friedens
8. Das Recht auf sofortige Hilfe bei Katastrophen und Notlagen und auf Schutz vor Grausamkeit, Vernachlässigung, Ausnutzung und Verfolgung
9. Das Recht auf eine Familie, elterliche Fürsorge und ein sicheres Zuhause
10. Das Recht auf Betreuung bei Behinderung

von Kindern an bewaffneten Konflikten» legt fest, dass Kinder unter 18 Jahren nicht zwangsweise zum Militärdienst eingezogen werden dürfen, und konkretisiert damit die in Artikel 38 der Konvention aufgeführte Altersbegrenzung. Wer sich freiwillig zum Militärdienst melden will, muss mindestens 16 Jahre alt sein, darf aber bis 18 Jahren nicht an Kampfhandlungen teilnehmen. Im Februar 2002 trat das Zusatzprotokoll in Kraft und wurde bis 2007 von 113 Staaten ratifiziert.

Das zweite Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention betreffend den «Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie» verbietet diese Ausbeutungsformen ausdrücklich und fordert die Staaten auf, sie unter Strafe zu stellen. Dieses Zusatzprotokoll trat im Januar 2002 in Kraft und wurde bis 2016 von 172 Staaten ratifiziert.

Einklagbarkeit

Die Kinderrechtskonvention und die Zusatzprotokolle verpflichten die Vertragsstaaten zur Umsetzung und Durchsetzung der Regelungen in der nationalen Gesetzgebung. Einzelne Bestimmungen sind sogar unmittelbar anwendbar. Dazu gehören alle Normen, die auch im «UN-Pakt II» und der Europäische Menschenrechtskonvention («EMRK») enthalten sind wie beispielsweise das Verbot von Folter und Sklaverei. Bei Rechtsstreitigkeiten muss jeweils im Einzelfall geprüft werden, ob auf Verletzung einer Regelung der Kinderrechtskonvention geklagt werden kann.

Internationale Beschwerde

Auf internationaler Ebene war dem Einzelnen das Einklagen der Konventionsrechte bisher nicht möglich. Damit war die Kinderrechtskonvention bisher der einzige der zentralen Menschenrechtsverträge der UNO, die noch kein Individualbeschwerdeverfahren kannte. Im Dezember 2011 haben die Vereinten Nationen nun ein drittes Fakultativprotokoll betreffend ein Individualbeschwerdeverfahren zur Kinderrechtskonvention verabschiedet. Das Fakultativprotokoll ermöglicht, missachtete Kinderrechte im Einzelfall vom UN-Kinderrechtsausschuss prüfen zu lassen. Das 3. Fakultativprotokoll liegt seit dem 28. Februar 2012 zur Unterzeichnung und Ratifizierung am Hauptsitz der UNO in New York auf. Es tritt drei Monate nach Hinterlegung der zehnten

Ratifikationsurkunde in Kraft. Bislang haben 26 Staaten das Fakultativprotokoll ratifiziert.

Kinderrechte in der Schweiz

Die Kinderrechtskonvention wurde am 24. Februar 1997 von der Schweiz ratifiziert und ist am 26. März 1997 in Kraft getreten. Die Schweiz hat im Jahre 2000 ausserdem das 1. und 2. Zusatzprotokoll unterzeichnet und das erste am 26. Juli 2002, das zweite am 19. Oktober 2006 in Kraft gesetzt. Die Ratifizierung des 3. Zusatzprotokolls wurde vom Bundesrat beantragt, muss jedoch vom eidgenössischen Parlament noch genehmigt werden.

Mit der Übernahme der völkerrechtlichen Bestimmungen in die schweizerische Rechtsordnung werden die Rechte des Kindes in der Schweiz gestärkt. Die Behörden des Bundes, der Kantone und Gemeinden verpflichten sich zur vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls bei Entscheidungen. Zudem haben die Menschenrechte im Rahmen der Aussenpolitik an Bedeutung gewonnen. Als Vertragspartei des Übereinkommens und der ersten beiden Zusatzprotokolle verfügt die Schweiz nunmehr über eine solide Basis, um sich weltweit für Kinder einzusetzen.

Allerdings hat die Schweiz bei der Ratifikation der Kinderrechtskonvention fünf Vorbehalte angebracht. Der Bundesrat hatte zwar festgestellt, dass die schweizerische Rechtsordnung mit den Prinzipien des Übereinkommens übereinstimmt. In einigen Bereichen waren die schweizerischen Gesetze jedoch nicht mit dem Übereinkommen vereinbar und verlangten gesetzliche Anpassungen. Im Jahr 2004 und dann 2007 konnten Vorbehalte zurückgezogen werden, so dass zurzeit noch drei bestehen.

Berichterstattung

Die Vertragsstaaten der Kinderrechtskonvention verpflichten sich dazu, zwei Jahre nach Ratifikation und danach alle fünf Jahre dem UN-Kinderrechtsausschuss («UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes») einen Bericht über den Stand der Umsetzung der Kinderrechtskonvention zu unterbreiten. Am 29. Mai 2002 legte die Schweiz erstmals nach der Ratifizierung einen solchen Bericht vor und verantwortete sich vor dem UNO-Kinderrechtsausschuss. Hierbei wurde auch die ergänzende Stellungnahme von 46 Schweizer Nichtregierungsorganisationen – «Schattenbericht» genannt –

Was tut UNICEF für die Durchsetzung der Kinderrechte?

- UNICEF realisiert Entwicklungsprojekte für benachteiligte Kinder, leistet Nothilfe und setzt sich dafür ein, dass Kinder überleben und eine wohlbehaltene Kindheit erhalten. Das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen leistet damit einen fundamentalen Beitrag, damit die Grundrechte des Kindes eingehalten werden.
- UNICEF beobachtet die Situation der Kinder der Welt, erhebt Daten und schlägt auf der Grundlage der Kinderrechte Massnahmen für Verbesserung vor.
- UNICEF setzt sich als Anwältin für die Kinder ein, berät politische Entscheidungsträger und Behörden bei der Umsetzung der Kinderrechtskonvention und informiert durch Publikationen, Kampagnen und Medienarbeit über die Kinderrechte.
- UNICEF arbeitet mit internationalen Organisationen und der Zivilgesellschaft zusammen, um mit gebündelten Kräften die Durchsetzung der Kinderrechte zu fördern.
- UNICEF geht Partnerschaften mit Unternehmen des Privatsektors ein, damit auch diese die Umsetzung der Kinderrechte mittragen und fördern helfen.
- UNICEF unterstützt mit ihrem Fachwissen den «UNO-Ausschuss für die Rechte des Kindes», der die Umsetzung der Kinderrechtskonvention in den einzelnen Ländern periodisch überprüft.

beigezogen. Dieser zeigte verschiedene Mängel in der Umsetzung der Kinderrechtskonvention auf und forderte insbesondere die Aufhebung der Vorbehalte. Der UN-Kinderrechtsausschuss hat wesentliche Teile dieser Kritik in seinen Schlussbemerkungen zur Situation der Kinder in der Schweiz aufgenommen.

Im Jahr 2009 legte das «Netzwerk Kinderrechte» mit mittlerweile 54 Mitgliederorganisationen einen zweiten «Schattenbericht» vor.

Der Bericht zeigte, wie Kinder und Jugendliche je nach Kanton und Status eklatant unterschiedliche Chancen haben. Unter der Ungleichbehandlung würden besonders verletzte Gruppen von Kindern und Jugendlichen am meisten leiden. Hervorgehoben wurden im Bericht die ungenügenden Schutzmassnahmen für unbegleitete minderjährige Asylsuchende, die fehlenden kinderfreundlichen Betreuungsstrukturen in den meisten Kantonen, die mangelnde Beteiligung von Kindern und die fehlende Systematik bei der Berücksichtigung des Grundsatzes des übergeordneten Kindeswohls. Zudem hielt der Bericht fest, dass keine der vom UN-Ausschuss im Jahr 2002 an die Schweiz gerichteten Empfehlungen fristgerecht umgesetzt worden sei.

Am 20. Juni 2012 – mit fünf Jahren Verspätung – hat die Schweiz dem UNO-Kinderrechtsausschuss einen weiteren Bericht unterbreitet. Die am 4. Februar 2015 veröffentlichten Empfehlungen des UNO-Ausschusses für die Rechte des Kindes beinhalten eine Bandbreite von Massnahmen, wie die Schweiz die Umsetzung der Kinderrechte verbessern sollte. Allgemein fehle es der Schweiz an einer landesweiten kohärenten Umsetzungsstrategie und an einem entsprechenden Überwachungsmechanismus. Die spezifisch angesprochenen Themen reichen von der wiederholten Forderung nach einem expliziten Verbot der körperlichen Bestrafung über die mangelnden Bildungschancen von asylsuchenden oder behinderten Kindern bis zum Appell, die weibliche Genitalverstümmelung endlich zu überwinden sowie medizinisch nicht notwendige, irreversible chirurgische Eingriffe an Kindern mit uneindeutigen Geschlechtsmerkmalen zu unterbinden.

Auch heute, 15 Jahre nach der Ratifizierung, bedarf es weiterer Massnahmen, um der Kinderrechtskonvention in der Schweiz volle Wir-

kung zu geben und die Situation der Kinder zu verbessern. Die Studie von UNICEF Schweiz mit dem Titel «Vom Kinderschutz zum Kinderrechtsstaat» zeigt Handlungsbedarf auf im Hinblick auf die Schaffung eines umfassenden Kinderrechtssystems. UNICEF Schweiz setzt sich daher unter anderem für folgende Verbesserungen des Kindeswohls in der Schweiz ein:

- Es braucht eine leitende Institution für Kinder- und Jugendpolitik auf Bundesebene und eine umfassende Strategie zur weiteren Umsetzung der Kinderrechtskonvention, zur Erhebung relevanter empirischer Daten über das Kindeswohl in der Schweiz, zur Verstärkten Information über die Kinderrechte und zur Sicherstellung, dass Kinder angehört werden und ihre Meinung berücksichtigt wird.
- Es braucht eine Standardisierung von Kinderschutzmassnahmen und klare Anleitung zur Ermittlung des Kindeswohls.
- Sozial benachteiligte Familien müssen unterstützt, ausländische Kinder besser integriert und minderjährige Asylsuchende kindergerecht betreut werden.
- Die Stimme der Kinder muss gehört werden. Bisher werden Kinder in sie betreffenden Verwaltungsverfahren nicht immer angehört.
- Kantone und Gemeinden sind gefordert, die Partizipationsmöglichkeiten von Kindern im gesellschaftlichen Leben und an Schulen zu stärken sowie die Bildung und eine gesunde Lebensweise zu fördern.
- Kinder müssen konkrete Möglichkeiten haben, ihre Rechte bei einer Ombudsstelle für Kinder einzufordern. Zudem braucht es eine unabhängige Menschenrechtsinstitution mit einer speziellen Abteilung für Kinderrechte.

Stand: September 2016

Der Text der Kinderrechtskonvention und weitere Informationen zu Kinderrechten finden sich auf folgenden Webseiten:

www.unicef.ch

www.unicef.org/crc

www.ohchr.org

www.crin.org

Die bestehenden Vorbehalte der Schweiz gegenüber der Kinderrechtskonvention:

- das Recht auf Familiennachzug wird nicht allen Ausländerinnen und Ausländern gewährt (Art. 10 Abs. 1);
- bis die Kantone die Neuregelungen des Jugendstrafrechts umgesetzt haben, spätestens aber 2017, ist die ausnahmslose Trennung von Jugendlichen und Erwachsenen beim Freiheitsentzug nicht gewährleistet (Art. 37 lit. c);
- es besteht im Schweizerischen Jugendstrafverfahren keine Trennung zwischen untersuchender und urteilender Behörde (Art. 40 Abs. 2 lit. b).

Schweizerisches Komitee für UNICEF

Pfingstweidstrasse 10

8005 Zürich

Telefon +41 (0)44 317 22 66

info@unicef.ch

www.unicef.ch

www.facebook.com/unicef.ch

Postkonto Spenden: 80-7211-9