



---

# **Das Recht des Kindes auf Anhörung. Bilanz der Umsetzung von Artikel 12 der Kinderrechtskonvention in der Schweiz**

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des  
Postulats 14.3382 WBK-N

vom 02. September 2020

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Ausgangslage.....</b>	<b>4</b>
1.1	Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes .....	4
1.2	Postulat 14.3382.....	4
1.3	Empfehlungen des Kinderrechtsausschusses vom Februar 2015 .....	5
1.4	Auftrag an das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR).....	6
<b>2</b>	<b>Ergebnisse der Studie und Empfehlungen des SKMR .....</b>	<b>6</b>
2.1	Ergebnisse der Studie des SKMR.....	6
2.2	Empfehlungen des SKMR.....	8
<b>3</b>	<b>Stellungnahme des Bundesrates zu den Empfehlungen an den Bund .....</b>	<b>8</b>
3.1	Empfehlung 1: Systematischer Einbezug von Kindern und Jugendlichen auf Bundesebene.....	9
3.2	Empfehlung 2: Partizipation als verbindliches Leitziel der schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik.....	11
3.3	Empfehlung 3: Eidgenössisches Büro für die Kinderrechte .....	12
3.4	Empfehlung 4: Schweizweite Sensibilisierungskampagnen zur Partizipation .....	13
3.5	Empfehlung 5: Anpassungen von Verfassung und Zivilgesetzbuch .....	13
3.6	Empfehlung 13: Frühzeitige Information über das Konzept der Partizipation.....	16
3.7	Empfehlung 15: Partizipation als Standard für das Jugendstrafverfahren .....	17
3.8	Empfehlung 19: Verständliches Informationsmaterial zur Partizipation im Kindeschutzbereich.....	18
3.9	Empfehlung 23: Verständnis von Partizipation weitergehend als «informierte Einwilligung».....	19
3.10	Empfehlung 24: Förderung des interdisziplinären Fachaustausches zur Partizipation im Bereich Gesundheit .....	19
3.11	Empfehlung 27: Einbezug bei der Berichterstattung an den Ausschuss für Kinderrechte .....	20
<b>4</b>	<b>Gesamtwürdigung und Ausblick.....</b>	<b>20</b>

## Übersicht

Dieser Bericht erfüllt ein Postulat der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates vom 15. Mai 2014. Das Postulat beauftragt den Bundesrat, in Zusammenarbeit mit den Kantonen zu prüfen, ob das Recht auf Anhörung nach Artikel 12 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention, KRK) in der Schweiz eingehalten wird und wo es Verbesserungsbedarf gibt. Der Bundesrat beantragte am 2. Juli 2014 die Annahme des Postulats. Der Nationalrat hat dieses am 8. September desselben Jahres angenommen.

Gemäss der Begründung des Postulats wird dem Kind das Recht auf Anhörung seit der Ratifikation der KRK 1997 zwar gewährt, es bestehen bei der Anwendung des Rechts aber offenbar noch grosse Unterschiede zwischen Kantonen und Fachleuten. Deshalb wurde das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) beauftragt, die Situation in einer Studie zu untersuchen.

In seiner Studie kommt das SKMR zum Schluss, dass die Bedeutung von Artikel 12 KRK im Schweizer Recht klar ist: Es handelt sich um eine direkt anwendbare Staatsvertragsbestimmung, deren Verletzung unmittelbar bei den schweizerischen Gerichten geltend gemacht werden kann. Der Umfang der Rechte aus Artikel 12 KRK ist gemäss der Studie in der Praxis aber noch nicht vollständig erfasst worden. Artikel 12 KRK sei umfassend zu verstehen. Er beschränke sich nicht auf die Anhörung des Kindes in den Verfahren, die es betreffen, sondern umfasse vielmehr verschiedene Formen der Partizipation des Kindes: unter anderem das Recht auf Information, auf Anwesenheit, auf freie Meinungsbildung und -äusserung, auf Berücksichtigung seiner Meinung sowie auf Vertretung. Die Partizipation sei als eine generelle Haltung dem Kind gegenüber zu verstehen. Aus Sicht des SKMR braucht es auf Bundes- und Kantonebene Strategien, um das Verständnis der Bedeutung von Artikel 12 KRK zu fördern. Zu diesem Zweck richtet es 28 Empfehlungen an den Bund und die Kantone.

Dieser Bericht prüft die fünf Empfehlungen, die sich an den Bund richten, sowie sechs Empfehlungen an die Kantone, in denen eine Unterstützung durch den Bund angeregt wird. Auf der Grundlage dieser Prüfung gelangt der Bundesrat zum Schluss, dass sich das Verbesserungspotenzial in Bezug auf die Umsetzung von Artikel 12 KRK in der Schweiz nicht primär auf Stufe der Bundesgesetzgebung zeigt, sondern vor allem bei der Information und Sensibilisierung der betroffenen Kreise. In Bezug auf die fürsorgliche Unterbringung von Kindern und Jugendlichen will der Bundesrat den gesetzgeberischen Handlungsbedarf näher evaluieren. In den übrigen Bereichen sind die Empfehlungen des SKMR an den Bund bereits umgesetzt. Neue Strategien auf Bundesebene sind deshalb nicht erforderlich. Wie das SKMR ist auch der Bundesrat überzeugt, dass die Informations- und Sensibilisierungsarbeit fortgesetzt werden muss. Darum wird er kantonale Initiativen in diesem Bereich im Rahmen seiner Kompetenz – die Kinder- und Jugendpolitik ist Sache der Kantone – weiterhin unterstützen. In Zusammenarbeit mit den Kantonen möchte er insbesondere den interdisziplinären Austausch zur Partizipation der Kinder und Jugendlichen im Bereich Gesundheit fördern.

# 1 Ausgangslage

## 1.1 Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes

Das Übereinkommen vom 20. November 1989<sup>1</sup> über die Rechte des Kindes (KRK), das für die Schweiz am 26. März 1997 in Kraft getreten ist, bietet Gewähr für die Menschenrechte der Kinder und Jugendlichen bis zum Alter von achtzehn Jahren. Die KRK markiert einen Paradigmenwechsel: Weg vom Ansatz, der sich am Schutz des von den Eltern abhängigen Kindes als schwächstem Mitglied der Gesellschaft orientiert, hin zum Ansatz, der sich an seinen Rechten ausrichtet mit dem Ziel, das Kind als unabhängige Person mit eigenen Wünschen, einem eigenen Willen und eigenen Rechten anzuerkennen (*Child Rights based Approach*). Damit wird das Kind nicht mehr als Rechtsobjekt, sondern als Rechtssubjekt betrachtet.

Die KRK stützt sich auf vier Grundsätze: das Recht auf Nichtdiskriminierung (Art. 2 Abs. 2), den Vorrang des Kindeswohls (Art. 3 Abs. 1), das Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung (Art. 6) sowie das Anhörungsrecht (Art. 12).<sup>2</sup> Der Grundsatz des Kindeswohls nach Artikel 3 Absatz 1 KRK und der Grundsatz des Anhörungsrechts nach Artikel 12 KRK ergänzen sich. Denn das «Kindeswohl»<sup>3</sup> ist ein Gesichtspunkt, der «bei allen Massnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden», vorrangig zu berücksichtigen ist. Es ist daher unabdingbar, die Meinung des Kindes zu erfahren.<sup>4</sup>

Artikel 12 KRK hält namentlich Folgendes fest:

«1. Die Vertragsstaaten sichern dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äussern, und berücksichtigen die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife.

2. Zu diesem Zweck wird dem Kind insbesondere Gelegenheit gegeben, in allen das Kind berührenden Gerichts- oder Verwaltungsverfahren entweder unmittelbar oder durch einen Vertreter oder eine geeignete Stelle im Einklang mit den innerstaatlichen Verfahrensvorschriften gehört zu werden.»

## 1.2 Postulat 14.3382

Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Bundesrat folgendes Postulat, das am 15. Mai 2014 von der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats (WBK-N) eingereicht worden ist:

«Der Bundesrat wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit den Kantonen zu prüfen, ob das Recht auf Anhörung nach Artikel 12 der Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (KRK) in der Schweiz, insbesondere in rechtlichen und

<sup>1</sup> SR 0.107

<sup>2</sup> Allgemeine Bemerkung des Kinderrechtsausschusses Nr. 12 (2009) zum Recht des Kindes auf Anhörung, CRC/C/GC/12, § 2.

<sup>3</sup> In der deutschen Übersetzung der KRK wurde der Begriff «intérêt de l'enfant» mit «Kindeswohl» übersetzt. In Erlassen des Schweizer Rechts wird in der Regel der Begriff «Kindeswohl/bien de l'enfant/bene del figlio» verwendet (zum Verhältnis zwischen den Ausdrücken «übergeordnetes Kindesinteresse» und «Kindeswohl» siehe die Stellungnahme des Bundesrates zur Interpellation 19.3184 Vogler). Das Kindeswohl erhielt am 1. Januar 2000 mit Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung (BV; SR 101), gemäss deren Artikel 11 Absatz 1 Kinder und Jugendliche «Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung» haben, Verfassungsrang (BGE 129 III 250 E. 3.4.2).

<sup>4</sup> Allgemeine Bemerkung des Kinderrechtsausschusses Nr. 12 (2009) zum Recht des Kindes auf Anhörung, CRC/C/GC/12, § 74 und Allgemeine Bemerkung des Kinderrechtsausschusses Nr. 14 (2013) über das Recht des Kindes auf die vorrangige Berücksichtigung seines Kindeswohls (Art. 3 Abs. 1), CRC/C/GC/14, § 43.

administrativen Verfahren, eingehalten wird und wo es Verbesserungsbedarf gibt. Er erstellt einen Bericht, der eine exakte Bilanz über die Umsetzung der KRK in unserem Land aufzeigt, und leitet daraus Empfehlungen für die Zukunft ab.»

Das Postulat wird wie folgt begründet:

«Die Umsetzung dieses Rechts auf Anhörung ist eine Herausforderung, die in der Schweiz bisher noch nicht vollumfänglich angegangen wurde, vor allem bei der Anhörung von Kindern in rechtlichen und administrativen Verfahren, wie ein aktueller Bericht der Eidgenössischen Kommission für Kinder- und Jugendfragen zeigt. [...] Schliesslich bestehen bei der Anwendung des Rechts offenbar grosse Unterschiede zwischen Kantonen und Berufsleuten, und das nicht nur im Bereich der Scheidungen. Im administrativen Bereich (Bildung, Gesundheit, Sicherheit, Migration usw.) ist die Situation wahrscheinlich noch beunruhigender. Angesichts dieser Befunde ist es nötig, dass der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen eine detaillierte vergleichende Bilanz über die Umsetzung dieses Grundrechts der KRK erstellt. Die Bilanz soll verschiedene Herangehensweisen bei der Umsetzung von Artikel 12 KRK verdeutlichen, Best Practices und Schwächen anhand konkreter Fälle ausmachen und den Weg für Empfehlungen einer konkreten Umsetzung in der rechtlichen Praxis der Schweiz ebnen.»

In seiner Stellungnahme vom 2. Juli 2014 hat der Bundesrat dem Nationalrat die Annahme des Postulats beantragt. Dieser hat es am 8. September 2014 angenommen.

### 1.3 Empfehlungen des Kinderrechtsausschusses vom Februar 2015

Nach Abschluss der Prüfung des zweiten, dritten und vierten Staatenberichts der Schweiz zur Umsetzung der KRK in der Schweiz hat der Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte des Kindes (im Folgenden Kinderrechtsausschuss) in seinen Schlussbemerkungen vom Februar 2015 mehrere Empfehlungen an die Schweiz abgegeben.<sup>5</sup> Eine Empfehlung bezog sich auf die Umsetzung von Artikel 12 KRK.

Im Geiste der Allgemeinen Bemerkung des Kinderrechtsausschusses Nr. 12 (2009) zum Recht des Kindes auf Anhörung empfahl der Ausschuss der Schweiz, Massnahmen zur Stärkung dieses Rechts gemäss Artikel 12 KRK zu ergreifen, namentlich:

a) seine Bemühungen zu intensivieren, damit das Recht des Kindes auf Anhörung in allen das Kind betreffenden Gerichts- und Verwaltungsverfahren Anwendung findet und der Meinung des Kindes genügend Rechnung getragen wird.

b) seine Bemühungen zu intensivieren, damit Kindern das Recht zugestanden wird, ihre Meinung zu allen sie betreffenden Angelegenheiten frei zu äussern. Ausserdem ist ihren Meinungen in der Schule und in anderen Bildungseinrichtungen, in der Familie sowie auch in der politischen Planung und Entscheidungsfindung angemessen Rechnung zu tragen. Besondere Aufmerksamkeit sollte dabei Kindern in Situationen, die sich ausgrenzend und benachteiligend auf sie auswirken, beigemessen werden.

---

<sup>5</sup> Die Empfehlungen an die Schweiz können unter folgender Adresse abgerufen werden: [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Sozialpolitische Themen > Kinder- und Jugendpolitik > Kinderrechte > UNO-Kinderrechtskonvention. Auf Grundlage der Empfehlungen hat der Bundesrat beschlossen, elf Massnahmen zu ergreifen, um die Lücken bei der Umsetzung der Kinderrechtskonvention zu schliessen. Die Massnahmen sind im Bericht des Bundesrates «Massnahmen zum Schliessen von Lücken bei der Umsetzung der Kinderrechtskonvention» vom 19. Dezember 2018 aufgeführt. Der Bericht kann unter folgender Adresse abgerufen werden: [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Sozialpolitische Themen > Kinder- und Jugendpolitik > Kinderrechte > Umsetzung der Kinderrechtskonvention. Bundesratsbericht.

c) sicherzustellen, dass Berufsgruppen aus dem Rechtsbereich, dem Bereich der sozialen Sicherheit und weiteren Bereichen, die sich mit Kindern befassen, systematisch zu wirksamen Partizipationsmöglichkeiten von Kindern geschult werden.»<sup>6</sup>

## 1.4 Auftrag an das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)

Von 2015 bis 2017 führte das SKMR die Studie «Une justice adaptée aux enfants – L’audition de l’enfant lors d’un placement en droit civil et lors du renvoi d’un parent en droit des étrangers» durch.<sup>7</sup> Nach der Untersuchung dieser beiden Aspekte in der Praxis der Kantone Bern, Neuenburg und Freiburg hat das SKMR Empfehlungen an die in diesem Bereich tätigen Fachpersonen und die Forschenden gerichtet.

Angesichts der Expertise des SKMR auf diesem Gebiet hat sich das Bundesamt für Justiz (BJ) 2017 entschieden, ihm den Auftrag für eine Studie über die Umsetzung von Artikel 12 KRK unter Berücksichtigung der im Postulat 14.3382 formulierten Kriterien zu erteilen.

Das SKMR erfüllte den Auftrag mit einer Studie, in der folgende vier im Postulat genannten Bereiche gemäss einem theoretischen und einem empirischen Ansatz untersucht wurden: Gesundheit, Bildung, Justiz (Familienrecht und Jugendstrafrecht) sowie Kinderschutz.<sup>8</sup> Der theoretische Teil beinhaltet die Analyse der rechtlichen Grundlagen des nationalen Rechts sowie der internationalen Instrumente. Der empirische Teil ist das Ergebnis einer zweistufigen Erhebung, mit der das SKMR die guten Praktiken sowie den Verbesserungsbedarf bei der Umsetzung von Artikel 12 KRK in den Kantonen ermittelte. In einer ersten Phase erhob es Daten bei neun Kantonen (VD, FR, BE, AG, SZ, TI, ZH, BS, SG), in einer zweiten tauschte es sich direkt mit Fachpersonen der ausgewählten Themenbereiche aus. Gleichzeitig wurden die kantonalen Jugendparlamente befragt, um die Partizipation von Kindern und Jugendlichen über diese Organe zu beurteilen. Die Ergebnisse dieser zweistufigen Erhebung wurden schliesslich mit den Mitgliedern der Eidgenössischen Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ) sowie Vertretungen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz diskutiert.

## 2 Ergebnisse der Studie und Empfehlungen des SKMR

### 2.1 Ergebnisse der Studie des SKMR

Das SKMR hat seine Studie «Die Umsetzung des Partizipationsrechts des Kindes nach Art. 12 UN-Kinderrechtskonvention in der Schweiz – Studie zu den rechtlichen Grundlagen und zur Praxis in neun Kantonen in den Themenbereichen Familienrecht, Jugendstrafrecht, Kinderschutz, Bildung, Gesundheit und Jugendparlamente» im Dezember 2019 auf Deutsch abgegeben. Da die Studie mit mehr als 200 Seiten sehr umfangreich ist, hat das SKMR zudem eine Zusammenfassung verfasst und diese ins Französische übersetzen lassen.<sup>9</sup>

Die Ergebnisse der Studie des SKMR können wie folgt zusammengefasst werden:

Die Bedeutung von Artikel 12 KRK im Schweizer Recht ist klar: Kurz nach dem Inkrafttreten der KRK in der Schweiz hat das Bundesgericht den Artikel als *direkt anwendbare Staatsver-*

---

<sup>6</sup> Siehe Ziff. 29 der Schlussbemerkungen zum zweiten, dritten und vierten Staatenbericht der Schweiz, 26. Februar 2015.

<sup>7</sup> Die Studie kann auf der Website des SKMR abgerufen werden unter: [www.skmr.ch](http://www.skmr.ch) > Schwerpunkte > Zugang zur Justiz > Recht auf Kindesanhörung I.

<sup>8</sup> Das BJ und das SKMR sind übereingekommen, den Bereich der Migration aus der Evaluation auszunehmen, weil dieser bereits im Bericht von 2017 untersucht wurde.

<sup>9</sup> Die Zusammenfassung (d/f) und die Studie (d) des SKMR können abgerufen werden unter: [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Berichte sowie auf der Webseite des SKMR: [www.skmr.ch](http://www.skmr.ch) > Schwerpunkte > Zugang zur Justiz > Recht auf Kindesanhörung II.

*tragsbestimmung* anerkannt, deren Verletzung direkt bei den schweizerischen Gerichten geltend gemacht werden kann.<sup>10</sup>

Der Umfang der Rechte, die dem Kind durch Artikel 12 KRK gewährt werden, sei hingegen noch nicht vollständig erfasst worden. Gemäss dem SKMR beschränkt sich das Recht des Kindes auf Anhörung in der Schweiz in der Regel auf dessen Anhörung in den Verfahren, die es betreffen. Dies sei auf ein *ungenügendes Verständnis der Norm* zurückzuführen. Das nach Artikel 12 KRK gewährte Recht umfasse verschiedene Formen der Mitwirkung des Kindes während eines Verfahrens oder eines Entscheidungsprozesses zu seinen Angelegenheiten: unter anderem das Recht auf Information, auf Anwesenheit, auf freie Meinungsbildung und -äusserung sowie auf Vertretung. Darüber hinaus sei das Anhörungsrecht nicht an die Urteilsfähigkeit des Kindes gebunden. Das SKMR kritisiert insbesondere die fixen Altersregelungen im Gesetz und in der Rechtsprechung zum Anhörungsrecht des Kindes. Die Gewährung dieses Rechts sollte allein von der Entwicklung und den Fähigkeiten des unmittelbar vom Verfahren betroffenen Kindes abhängen.<sup>11</sup> Das SKMR kommt zum Schluss, dass der mit der Kinderrechtskonvention bezweckte Paradigmenwechsel in der Schweiz noch nicht vollzogen wurde: Anstatt als volles Rechtssubjekt anerkannt zu werden, werde das Kind noch als Wesen betrachtet, das geschützt werden und auf dessen Bedürfnisse eingegangen werden müsse, ohne ihm jedoch systematisch die Möglichkeit zu gewähren, aktiv in allen es direkt betreffenden familiären, schulischen, gesundheitlichen und anderen Belangen einbezogen zu werden.<sup>12</sup>

Auch wenn punktuell bereits Fortschritte erzielt worden seien, hat das SKMR in seiner Erhebung *in der Praxis erhebliche Unterschiede* zwischen den Kantonen bzw. zwischen den untersuchten Themenbereichen (Gesundheit, Bildung, Justiz und Kinderschutz) innerhalb der Kantone festgestellt.<sup>13</sup> Die Bemühungen zur Förderung der aktiven Partizipation der Kinder in den Entscheidungsprozessen seien folglich fortzusetzen.

Aus Sicht des SKMR braucht es *Strategien auf Bundes- und Kantonsebene*, damit die Bedeutung von Artikel 12 KRK besser verstanden wird: Diese Strategien könnten sich an die Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) für die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik in den Kantonen vom 19. Mai 2016 anlehnen.<sup>14</sup> Die Kinder und Jugendlichen sollten bei der Entwicklung der Strategien mitwirken können. Es mangle ferner an einer klaren Zuordnung der *Verantwortung für die Umsetzung von Artikel 12 KRK*, d.h. wer (Richterinnen und Richter, Mitglieder der KESB usw.) das Recht des Kindes auf Anhörung in welcher Situation zu wahren habe. Schliesslich wünschen sich die Fachleute, die an der Erhebung und den Gruppendiskussionen teilgenommen haben, einen *besseren Informationsaustausch und ein breiteres Schulungsangebot* zur Umsetzung von Artikel 12 KRK.<sup>15</sup>

Nebst den strukturellen und organisatorischen Mängeln, die mit mehr finanziellen und personellen Ressourcen behoben werden könnten, legt das SKMR in seiner Studie spezifische Lücken in den untersuchten Themenbereichen offen. Im *Familienrecht* stellt es fest, dass das Recht des Kindes auf Anhörung zwar im Gesetz (ZGB und ZPO) verankert sei, aber relativ eng verstanden werde: Es betreffe in erster Linie die Kindesanhörung in Trennungs- und Scheidungsverfahren. Und selbst in diesem engen Verständnis werde das Recht in den Kantonen und selbst innerhalb der Behörden eines Kantons sehr unterschiedlich umgesetzt.<sup>16</sup> Ähnliche Beobachtungen wurden zum *Kinderschutz im Zivilrecht* formuliert. Es fehlten auch

<sup>10</sup> Zusammenfassung SKMR, S. 4; Studie SKMR, S. 53 f. und 208.

<sup>11</sup> Zusammenfassung SKMR, S. 4.

<sup>12</sup> Zusammenfassung SKMR, S. 5; Studie SKMR, S. 208 f.

<sup>13</sup> Zusammenfassung SKMR, S. 5.

<sup>14</sup> Zusammenfassung SKMR, S. 6.

<sup>15</sup> Zusammenfassung SKMR, S. 7; Studie SKMR, S. 211.

<sup>16</sup> Zusammenfassung SKMR, S. 8 f.; Studie SKMR, S. 213 f.

klare Angaben zur Rolle der Kindesvertretung bei der Kindeschutzbehörde. Besonders schwer würden gemäss dem SKMR die fehlenden Vorschriften zur Partizipation des Kindes in Fällen der fürsorgerischen Unterbringung in geschlossenen Einrichtungen wiegen. Die analoge Anwendung des Erwachsenenschutzrechts sei offensichtlich unangemessen.<sup>17</sup> Auf Stufe Bund erfülle nur das *Jugendstrafrecht* die Anforderungen der KRK, denn das Jugendstrafgesetz sowie die Jugendstrafprozessordnung bildeten eine umfassende rechtliche Rahmenordnung für die Verfahrensstellung des Kindes.<sup>18</sup> Im Bereich *Bildung* sei die Partizipation des Kindes in den Kantonen sehr unterschiedlich geregelt. Die Regelungen reichten je nach Kanton von einer allgemeinen Mitwirkungsbestimmung bis hin zu detaillierten Gesetzen und Verordnungen zu den Rechten von Schülerinnen und Schülern. Abgesehen davon falle gemäss den kantonalen Rechtsgrundlagen bei Entscheiden in Angelegenheiten des Kindes den Eltern als Erziehungsberechtigte eine dominante Rolle zu.<sup>19</sup> Im *Gesundheitsbereich* werde unter Partizipation des Kindes gemäss der Erhebung des SKMR regelmässig die informierte Einwilligung in die Behandlung ab einem bestimmten Alter verstanden. Andere Formen der Partizipation wie die angemessene Information vor und nach einem Spitalaufenthalt oder die professionelle Begleitung während einer medizinischen Behandlung würden dagegen oft ausser Acht gelassen. Die Erhebung habe jedoch gezeigt, dass die Hälfte der Kinderspitäler die Europäische Charta für Kinder im Spital (EACH-Charta) sowie spezielle Informationsbroschüren für die Kinder benützten. Im ambulanten kinder- und jugendpsychiatrischen Bereich bestünden hingegen gar keine vergleichbaren Instrumente.<sup>20</sup> Schliesslich unterstreicht das SKMR die zentrale Rolle der *Kinder- und Jugendpolitik* bei der Umsetzung von Artikel 12 KRK in den Kantonen. In denjenigen Kantonen, in denen diese ausgeprägt sei, würden die *Jugendparlamente* regelmässig einbezogen und hätten Einfluss auf die Entscheide der Behörden in sie betreffenden Fragen.<sup>21</sup>

## 2.2 Empfehlungen des SKMR

Gestützt auf die Ergebnisse seiner theoretischen und empirischen Untersuchung hat das SKMR 28 Empfehlungen an den Bund und die Kantone formuliert. Alle Empfehlungen werden durch konkrete Vorschläge ergänzt.

Spezifisch an den Bund richten sich nur fünf Empfehlungen (1 bis 5). Die meisten anderen Empfehlungen richten sich an die Kantone, die für die Umsetzung der verschiedenen Aspekte des Anhörungsrechts des Kindes in der Praxis zuständig sind. Vier Empfehlungen (13, 15, 23 und 24) richten sich sowohl an den Bund als auch an die Kantone. In zwei Empfehlungen an die Kantone (19 und 27) formuliert das SKMR einen konkreten Vorschlag, in dem eine Unterstützung durch den Bund angeregt wird.

## 3 Stellungnahme des Bundesrates zu den Empfehlungen an den Bund

Im vorliegenden Bericht nimmt der Bundesrat ausschliesslich zu den Empfehlungen an den Bund Stellung sowie zu den konkreten Vorschlägen, bei denen der Bund eine den Kantonen empfohlene Massnahme unterstützen soll.

Die Kantone entscheiden selbst, wie sie mit den an sie gerichteten und in ihrer Zuständigkeit liegenden Empfehlungen umgehen wollen.

<sup>17</sup> Zusammenfassung SKMR, S. 9; Studie SKMR, S. 215 ff.

<sup>18</sup> Zusammenfassung SKMR, S. 9; Studie SKMR, S. 215.

<sup>19</sup> Zusammenfassung SKMR, S. 9; Studie SKMR, S. 217 f.

<sup>20</sup> Zusammenfassung SKMR, S. 9 f.; Studie SKMR, S. 219 f.

<sup>21</sup> Zusammenfassung SKMR, S. 10; Studie SKMR, S. 213.

Eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundesamtes für Justiz (BJ), des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) und des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) war beauftragt, die Empfehlungen an den Bund zu prüfen.

### 3.1 Empfehlung 1: Systematischer Einbezug von Kindern und Jugendlichen auf Bundesebene

Das SKMR empfiehlt dem Bund, Kinder und Jugendliche verstärkt, selbstverständlicher und unmittelbarer zu allen Belangen, die sie betreffen, auf der nationalen wie auf der internationalen Ebene partizipieren zu lassen. Kinder und Jugendliche sind systematisch direkt in Projekte, Kommissionen und Gesetzgebungsarbeiten einzubeziehen.

**1.1** Kinder und Jugendliche sind bspw. in die Eidgenössische Kommission für Kinder und Jugendfragen (EKKJ) aufzunehmen. Dies ist ohne Gesetzesänderung des Kinder- und Jugendförderungsgesetzes möglich. Kumulativ oder alternativ steht es der EKKJ heute schon frei, sich informell und regelmässig durch eine Gruppe von Kindern und Jugendlichen informieren zu lassen, beispielsweise institutionalisiert durch einen neu zu schaffenden «Schweizer Kinder- und Jugendrat» oder durch bereits existierende Kinder- und Jugendorganisationen. Längerfristig wäre eine gesetzliche Verankerung eines solchen «Schweizer Kinder- und Jugendrats» indes wünschenswert.

**1.2** Kinder und Jugendliche sind aktiv in das bestehende Monitoringverfahren zur Umsetzung der KRK aufzunehmen. Das bedeutet, dass der Bund verantwortlich ist und gewährleistet, dass diese regelmässig am Beobachtungs- und Berichterstattungsverfahren an den Ausschuss gemäss KRK teilnehmen können (z.B. durch eine Konsultation der Eidgenössischen Jugendsession).

**Ad 1.1** Gemäss dem SKMR sollte die EKKJ Kinder und Jugendliche als Mitglieder aufnehmen. Gegenwärtig sei kein Mitglied der Kommission jünger als 24 Jahre alt.<sup>22</sup> Alternativ oder kumulativ wird geraten, einen «Schweizer Kinder- und Jugendrat» zu schaffen, der einen regelmässigen Austausch der EKKJ mit den Kindern und Jugendlichen gewährleistet.

Der Bundesrat erachtet es nicht als erforderlich, die Organisation und die Funktionsweise der EKKJ anzupassen. Die vom Bundesrat 1978 geschaffene EKKJ ist eine ständige ausserparlamentarische Kommission, die diesen in kinder- und jugendpolitischen Belangen berät.<sup>23</sup> Die Kommission hat zwanzig Mitglieder. Es sind dies Fachexpertinnen und Fachexperten aus dem Kinder- und Jugendbereich, die ein breites Spektrum an Themen abdecken (Bildung und Erziehung, Förderung und Partizipation, Freizeit und Sport, Gesundheit, Integration, Kinderschutz, Kinderrechte, Prävention, Soziales u. a.), aber auch Mitglieder interkantonalen Gremien, Vertretungen aus Dachverbänden von Kinder- und Jugendorganisationen und politischen Jungparteien. Über ihre Mitglieder unterhält die EKKJ folglich regelmässige Kontakte mit wichtigen Akteuren der Kinder- und Jugendpolitik.

Der Auftrag der EKKJ wird im Bundesgesetz vom 30. September 2011<sup>24</sup> über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendförderungsgesetz, KJFG) umschrieben. In Bezug auf das Alter der Mitglieder der EKKJ hält Artikel 22 KJFG fest, dass mindestens ein Drittel der Mitglieder bei ihrer Wahl jünger als dreissig Jahre alt sein muss. Das Alter der Mitglieder ist somit von Bedeutung. Es ist aus der Sicht des Bundesrates zwar bedauerlich, dass gegenwärtig keine Mitglieder unter 24 Jahren in der

<sup>22</sup> Studie SKMR, S. 59.

<sup>23</sup> [www.ekkj.admin.ch](http://www.ekkj.admin.ch)

<sup>24</sup> SR 446.1

Kommission sind. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Meinung der Jüngsten von der Kommission nicht berücksichtigt wird.

Die EKKJ befragt regelmässig Kinder bzw. Jugendliche und zieht sie in ihre Überlegungen und Arbeiten ein, namentlich bei den Hauptthemen. Dabei ist sie bestrebt, mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln angemessene und umsetzbare Lösungen zu finden.<sup>25</sup> Wie wichtig das Recht des Kindes auf Anhörung für sie ist, bezeugt im Übrigen ihr entsprechender, in der Begründung des Postulats 14.3382 erwähnter Bericht des Jahres 2011 «Kindern zuhören, das Recht auf Meinungsäusserung und auf Anhörung».<sup>26</sup> Die Publikation ist das Ergebnis einer 2011 in Biel durchgeführten Tagung, an der Expertinnen und Experten der verschiedensten Fachbereiche teilgenommen haben. Im Vorfeld der Tagung wurden auch Interviews und Gruppendiskussionen mit Kindern und Jugendlichen der verschiedenen Sprachregionen durchgeführt, damit ihre Meinung zum Recht auf Anhörung in die Diskussionen und in den Bericht aufgenommen werden konnte.<sup>27</sup>

Aus diesen Gründen ist es nach Ansicht des Bundesrates nicht erforderlich, dass ein zusätzliches Konsultativorgan geschaffen wird. Er empfiehlt der EKKJ mit Nachdruck, die Kinder und Jugendlichen weiterhin aktiv und angemessen in ihre Arbeit einzubeziehen.

**Ad 1.2** Gemäss dem SKMR ist der Bund dafür verantwortlich, dass die Kinder und Jugendlichen aktiv am Monitoringverfahren zur Umsetzung der KRK in der Schweiz beteiligt werden. Er müsse insbesondere dafür sorgen, dass ihre Meinung in den Staatenbericht der Schweiz an den Kinderrechtsausschuss aufgenommen wird.

Der Bundesrat teilt die Meinung des SKMR in diesem Punkt nicht. Kinder und Jugendliche sind Teil der Zivilgesellschaft. Der Bundesrat ist daher der Meinung, dass es folgerichtig ist, die Kinder und Jugendlichen nicht für den Staatenbericht, sondern als Vertretung der Zivilgesellschaft im Rahmen eines separaten Kinder- und Jugendberichts einzubeziehen. In diesem Zusammenhang möchte der Bundesrat auf den parallel zum Staatenbericht der Schweiz vom Netzwerk Kinderrechte Schweiz (NKS)<sup>28</sup> – als Vertretung der Zivilgesellschaft – erstellten Alternativbericht an den Kinderrechtsausschuss hinweisen. Im Rahmen des 3. Berichtszyklus zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention (2019–2021) bezieht das NKS erstmals Kinder und Jugendliche ein. Sie wirken beim ganzen Berichterstattungsverfahren an den Kinderrechtsausschuss mit. 2019 haben Kinder und Jugendliche in einem separaten Bericht dringliche Themen für die «*List of Issues Prior to Reporting*» (LOIPR) beim Kinderrechtsausschuss deponiert.<sup>29</sup> Zu diesem Zweck hat das NKS die Kinderkonferenz, die Eidgenössische Jugendsession<sup>30</sup>, das Zürcher Jugendparlament und eine Anzahl Schülerinnen und Schüler aus der Stadt Zürich einbezogen. Für den Kinder- und Jugendbericht an den Ausschuss im Jahr 2020 will das NKS auch Kinder und Jugendliche aus anderen Landesteilen mitwirken lassen. Für 2021 hat das NKS schliesslich vorgesehen, dass Kinder und Jugendliche ihre Meinung dem Ausschuss direkt vortragen. Dabei ist es wichtig zu präzisieren, dass dieses Projekt des NKS während des gesamten 3. Berichtszyklus vom Bund im Rahmen des KJFG finanziell unterstützt wird.<sup>31</sup>

**Fazit:** Der Bundesrat ist der Meinung, dass die Partizipationsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz sowohl bei der Gesetzgebung – über das beratende Gremium des Bundesrates in Sachen Kinder- und Jugendpolitik EKKJ – wie auch bei der Berichterstat-

<sup>25</sup> [www.ekkj.admin.ch](http://www.ekkj.admin.ch) > Themen.

<sup>26</sup> Der Bericht kann abgerufen werden unter [www.ekkj.admin.ch](http://www.ekkj.admin.ch) > Publikationen > EKKJ Berichte.

<sup>27</sup> Bericht EKKJ «Kindern zuhören, das Recht auf Meinungsäusserung und auf Anhörung», 2011, S. 6 f.

<sup>28</sup> [www.netzwerk-kinderrechte.ch](http://www.netzwerk-kinderrechte.ch)

<sup>29</sup> [www.netzwerk-kinderrechte.ch](http://www.netzwerk-kinderrechte.ch) > Kinderrechte in der Schweiz > Staatenberichtsverfahren der Schweiz > Drittes Staatenberichtsverfahren der Schweiz 2019 – > Netzwerk Kinderrechte Schweiz, Kinder- und Jugendstimmen für die «*List of Issues prior to reporting*» an den UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes.

<sup>30</sup> Die Jugendsession wird gestützt auf das KJFG auch vom Bund finanziell unterstützt.

<sup>31</sup> [www.netzwerk-kinderrechte.ch](http://www.netzwerk-kinderrechte.ch) > Projekte & Kampagnen > Kinder- und Jugendbericht.

tung betreffend die Umsetzung der Kinderrechtskonvention – über das NKS, als Teil der Zivilgesellschaft – gewährleistet sind.

### 3.2 Empfehlung 2: Partizipation als verbindliches Leitziel der schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik

Das SKMR empfiehlt dem Bund, die Leitziele der schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik festzulegen und dabei die Partizipation von Kindern und Jugendlichen (Art. 12 KRK) als eines dieser Leitziele explizit zu benennen.

2.1. Das Partizipationsrecht und dessen Umsetzung ist als Leitziel der Kinder- und Jugendförderung im KJFG festzulegen.

2.2. Grundlage für das Leitziel der Partizipation können die Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik in den Kantonen der Konferenz der SODK vom 16. Mai 2016 bilden.

2.3. Der Bund unterstützt die Kantone in der Verfolgung dieses Leitziels, indem er u. a. dazu beiträgt, die Datensammlung und -erhebung und damit die konstante Evaluation zu fördern und indem er behilflich ist bei der Entwicklung von übergeordneten Standards und Instrumenten für die Umsetzung dieses Leitziels.

Die Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz ist durch die föderale Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden geprägt: Zuständig sind in erster Linie die Kantone und Gemeinden. Der Bund kann subsidiär aktiv werden und vor allem im Bereich der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen in Ergänzung zu den kantonalen Massnahmen Aktivitäten unterstützen (Art. 67 Abs. 2 der Bundesverfassung [BV]<sup>32</sup>).<sup>33</sup>

Um die Kinder- und Jugendpolitik in einer integrierten Strategie auf Ebene Bund und Kantone umzusetzen, hat der Bundesrat 2008 in seinem Bericht «Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik» Grundsätze für die Ausgestaltung der Kinder- und Jugendpolitik festgelegt: «Schutz, Förderung und Partizipation» sind die zentralen Elemente der schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik.<sup>34</sup> Diese Grundsätze spiegeln sich im KJFG wider, das am 1. Januar 2013 in Kraft getreten ist.

Im Bericht 2008 hat der Bundesrat seinen Willen geäussert, das Engagement des Bundes im Bereich des Kinderschutzes, der Jugendförderung und der Beteiligung von Jugendlichen am politischen Leben auszubauen und gleichzeitig den vorwiegend föderalistischen Rahmen der Kinder- und Jugendpolitik zu wahren. So kann der Bund Finanzhilfen an private Trägerschaften für Partizipationsprojekte leisten. Zudem kann der Bund Finanzhilfen für Projekte zur Förderung der politischen Partizipation ausrichten oder die Kantone beim Aufbau und der Weiterentwicklung ihrer kantonalen Kinder- und Jugendpolitik unterstützen. Im Rahmen der befristeten Anschubfinanzierung haben einige Kantone die Gelegenheit genutzt, um die Partizipationsrechte der Kinder und Jugendlichen voranzutreiben.<sup>35</sup> Zudem unterstützt das BSV als Fachstelle des Bundes für Kinder- und Jugendpolitik die Kantone beim Informations- und Erfahrungsaustausch, unter anderem mit der gemeinsamen Internet-Plattform [www.kinderjugendpolitik.ch](http://www.kinderjugendpolitik.ch), auf der alle kantonalen Instrumente und Grundlagen gesammelt und öffentlich zugänglich gemacht werden.

<sup>32</sup> SR 101

<sup>33</sup> Botschaft zum Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendförderungsgesetz, KJFG) vom 17. September 2010, BBl 2010 6803, hier 6808.

<sup>34</sup> [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Sozialpolitische Themen > Kinder- und Jugendpolitik.

<sup>35</sup> [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Finanzhilfen > Ausserschulische Kinder- und Jugendförderung > Für kantonale Programme im Bereich Aufbau und Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik (Art. 26 KJFG).

**Fazit:** Mit dieser Strategie für die Ausgestaltung der Kinder- und Jugendpolitik sowie mit den Finanzhilfen nach KJFG ist die Empfehlung 2 aus Sicht des Bundesrats bereits umgesetzt.

### 3.3 Empfehlung 3: Eidgenössisches Büro für die Kinderrechte

Das SKMR empfiehlt dem Bund, ein Eidgenössisches Büro für die Kinderrechte zu gründen. Dieses ist namentlich mit den Kompetenzen zur Mitwirkung an der Gesetzgebung und den parlamentarischen Geschäften, zur Beratung, Koordination, Vernetzung und zur Finanzhilfe auszustatten, analog zum Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau und zum Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen.

**3.1.** Die gesetzliche Festschreibung der Partizipation als Leitziel der Kinder- und Jugendförderung und deren Umsetzung u. a. mit einem Eidgenössischen Büro für die Kinderrechte ist ergänzend im KJFG festzulegen.

**3.2.** Der Bund, respektive in Zukunft das Eidgenössische Büro für die Kinderrechte, unterstützt die Kantone durch Schulung und Informationsmaterialien sowie praktische Hilfsmittel zur Umsetzung von Artikel 12 KRK, gestützt auf das KJFG.

Der Bundesrat erkennt keinen Bedarf, ein Eidgenössisches Büro für die Kinderrechte zu gründen. Die EKKJ ist bereits als beratendes Gremium des Bundesrates in Sachen Kinder- und Jugendpolitik tätig (siehe Stellungnahme zu Empfehlung 1). Mit dem im BSV angesiedelten, primär für Kinder- und Jugendfragen zuständigen Bereich innerhalb des Geschäftsfeldes «Familie, Generationen und Gesellschaft» besteht zudem auf Bundesebene bereits eine Fachstelle, in deren Zuständigkeit gemäss dem Willen des Bundesrates die Aufgabe der Koordination auf Bundesebene und die Unterstützung der Kantone fallen soll.<sup>36</sup> Der Bund unterhält in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Internet-Plattform Kinder- und Jugendpolitik [www.kinderjugendpolitik.ch](http://www.kinderjugendpolitik.ch). Auf dieser Plattform sind nebst Aktivitäten und Projekten der Kantone und des Bundes auch Informationsmaterialien (Strategien, Aktionspläne etc.) gesammelt und öffentlich zugänglich. Zudem hat der Bund im Rahmen des KJFG bereits heute die Möglichkeit, die Kantone finanziell zu unterstützen (siehe Art. 11 und 26 KJFG).

**Fazit:** Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die bestehende Zuständigkeitsordnung zwischen Bund und Kantonen nicht angepasst werden muss. Er lehnt eine Erweiterung der Aufgaben des Bundes zur Unterstützung der Kantone gemäss Empfehlung 3 – die Einrichtung eines Eidgenössischen Büros für Kinderrechte – ab.

In diesem Zusammenhang ist schliesslich auf die laufende parlamentarische Beratung zur Motion 19.3633 «Ombudsstelle für Kinderrechte» hinzuweisen.<sup>37</sup> Der Ständerat hat die Motion am 12. März 2020 angenommen. Falls auch der Nationalrat dieser Motion zustimmen sollte, wird der Bundesrat Rechtsgrundlagen für die Schaffung einer Ombudsstelle für Kinderrechte auf Bundesebene ausarbeiten. Damit könnte zumindest ein Teil der Anliegen der Empfehlung 3 des SKMR sowie der anderen Empfehlungen allenfalls berücksichtigt werden.

<sup>36</sup> Botschaft KJFG, BBI 2010 6803, hier 6809.

Siehe auch Faktenblatt «Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz», Entwicklung und Stand der Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz (Stand Okt. 2016), abrufbar unter: [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Sozialpolitische Themen > Kinder- und Jugendpolitik > Grundlagen & Gesetze.

<sup>37</sup> Abrufbar unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Ratsbetrieb > Curia Vista > Eingabe Geschäftsnummer 19.3633.

### 3.4 Empfehlung 4: Schweizweite Sensibilisierungskampagnen zur Partizipation

Das SKMR empfiehlt dem Bund, Sensibilisierungskampagnen zur Partizipation von Kindern und Jugendlichen mit den Kantonen zu lancieren, beziehungsweise ein solches Konzept, das in den Kantonen angewendet werden kann, mit den Kantonen zu erarbeiten.

4.1. Nationale Sensibilisierungskonzepte können (zeitlich gestaffelt) auch je für einzelne Themenbereiche entwickelt werden.

4.2. Zielgruppen einer Sensibilisierungskampagne sind Kinder und Jugendliche sowie Eltern, Fachpersonen und Organisationen.

4.3. Bei der Aufklärungsarbeit für Kinder und Jugendliche sollen unbedingt auch die sozialen Medien (Apps, Videos usw.) berücksichtigt werden.

Ausgehend von den Empfehlungen 2015 des Kinderrechtsausschusses (siehe Ziff. 1.3) hat der Bundesrat am 19. Dezember 2018 ein Massnahmenpaket zum Schliessen von Lücken bei der Umsetzung der Kinderrechtskonvention verabschiedet.<sup>38</sup>

Massnahme 2 dieses Massnahmenpakets bezweckt dabei die von der SKMR empfohlene Sensibilisierung und Schulung von Berufsgruppen, die mit und für Kinder arbeiten, hinsichtlich der Kinderrechte – also auch des Anhörungsrechts bzw. der Partizipation nach Artikel 12 KRK – sowie die Förderung der Partizipation von Kindern. Dabei wurden zunächst eine Analyse der Curricula der betroffenen Berufsausbildungen durchgeführt und die Module mit Bezug zu den Rechten des Kindes identifiziert. Der interne Bericht zu dieser Analyse sowie die Studie des SKMR werden es dem Bundesrat ermöglichen, Anfang 2021 zu prüfen, ob zusätzliche Massnahmen des Bundes erforderlich sind, um allfällige Lücken zu schliessen. Im Übrigen wird die Sensibilisierung und Schulung der Kinder und Jugendlichen, Organisationen sowie Fachpersonen im Rahmen des KJFG im ausserschulischen Kontext regelmässig finanziell unterstützt.

**Fazit:** Nach Ansicht des Bundesrates überschneidet sich die Empfehlung 4 mit der Massnahme 2 des vom Bundesrat am 19. Dezember 2018 im Bericht «Massnahmen zum Schliessen von Lücken bei der Umsetzung der Kinderrechtskonvention» verabschiedeten Massnahmenpakets. Im Rahmen der Umsetzung dieser Massnahme wird der Bundesrat prüfen, ob zusätzliche Sensibilisierungsmassnahmen notwendig sind.

### 3.5 Empfehlung 5: Anpassungen von Verfassung und Zivilgesetzbuch

Das SKMR empfiehlt dem Bund, Anpassungen bei der Auslegung der Bundesverfassung sowie am Text des Zivilgesetzbuchs zur verbesserten Umsetzung von Artikel 12 KRK zu prüfen.

5.1. Auf Verfassungsebene empfehlen wir, dass die Förderung und der Schutz von Kindern und Jugendlichen nach Artikel 11 BV als rechtlich durchsetzbares Sozialrecht anerkannt werden.

Das Partizipationsrecht ist als Teilgehalt eines Sozialrechts von Kindern und Jugendlichen auf Förderung und Schutz zu verstehen und kann unmittelbar geltend gemacht werden (nach zeitgenössischer Auslegung in der Lehre sowie nach gewissen Kantonsverfassungsbestimmungen).

<sup>38</sup> [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Sozialpolitische Themen > Kinder- und Jugendpolitik > Kinderrechte > Umsetzung der Kinderrechtskonvention > Bundesratsbericht 19.12.2018

**5.2.** Auf Bundesebene empfehlen wir, das Partizipationsrecht des Kindes nach Artikel 12 KRK umzusetzen und gesetzgeberisch zu verankern, sodass es in jedem Themenbereich und Verfahren (Gegenstand, Typus, mit oder ohne Parteistellung) explizit festgeschrieben ist. Die Einführung einer solchen Regelung erfolgt systematisch sinnvollerweise im Personenrecht, denn dieses definiert das Rechtssubjekt und die Handlungsfähigkeit. (Ein Vorschlag ist ein neuer Art. 19c<sup>bis</sup> ZGB; «Alle urteilsfähigen Handlungsunfähigen und urteilsunfähigen Personen haben das Recht, bei sie betreffenden persönlichen Angelegenheiten mitzuwirken.» Mit neuem Randtitel 5. Mitwirkungsrechte.)

**5.3.** Auf Bundesebene empfehlen wir, dass im Zivilgesetzbuch die fürsorgerische Unterbringung von Kindern und Jugendlichen neu besonders zu regeln ist, denn die analog anwendbaren allgemeinen Bestimmungen des Erwachsenenschutzrechts tragen den besonderen Kindesbedürfnissen und Kinderrechten zu wenig Rechnung.

**Ad 5.1** Nach dem SKMR soll erstens die Förderung und der Schutz von Kindern und Jugendlichen nach Artikel 11 BV als rechtlich durchsetzbares Sozialrecht anerkannt werden.

Artikel 11 BV findet sich im zweiten Titel der Bundesverfassung (Grundrechte, Bürgerrechte und Sozialziele) im 1. Kapitel «Grundrechte». In Lehre und Rechtsprechung finden sich unterschiedliche Auffassungen zu Gehalt und praktischen Konsequenzen von Artikel 11 BV; insbesondere die Frage der Justiziabilität wird unterschiedlich beantwortet. Dem Anspruch von Kindern und Jugendlichen auf Förderung ihrer Entwicklung nach Artikel 11 Absatz 1 BV werden zumindest sozialrechtliche Aspekte zuerkannt.<sup>39</sup> Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Artikel 11 ist wenig gefestigt; in verschiedenen, auch neueren Urteilen verneint das Bundesgericht die Justiziabilität von Artikel 11 Absatz 1 BV aufgrund der Unbestimmtheit der Norm, in anderen Fällen wird diese bejaht, dann jedoch wendet das Bundesgericht Artikel 11 BV zusammen mit weiteren Grundrechtsgarantien oder Garantien der Kinderrechtskonvention an.<sup>40</sup>

Kommt man zum Schluss, dass der Anspruch auf Förderung und der Schutz von Kindern und Jugendlichen im Sinne von Artikel 11 BV aufgrund des unbestimmten Wortlauts der Bestimmung nicht in ausreichendem Masse rechtlich durchsetzbar ist, muss die Konkretisierung dieses Anspruchs auf Verfassungsstufe im dafür vorgesehenen Verfahren der Teilrevision in Angriff genommen werden. Die Empfehlung 5.1 enthält keine konkreten Vorschläge für Präzisierungen des Wortlauts, die zur Anerkennung verschiedener Schutz- und Förderungsansprüche führen würde. Es müsste darum noch ermittelt werden, an welcher Stelle und in welcher Form justiziable Schutz- und Förderungsansprüche von Kindern und Jugendlichen in der Verfassung festgeschrieben werden müssten, die sich nicht bereits aus geltendem Verfassungsrecht entweder unmittelbar ergeben oder herleiten lassen.

**Fazit:** Der Bundesrat erachtet eine Verfassungsänderung als nicht notwendig, da auf Bundesebene mit den bestehenden Verfassungsgrundlagen genügend Handlungsspielraum besteht, um den Anliegen des Schutzes, der Förderung und der Partizipation von Kindern und Jugendlichen Rechnung zu tragen, unabhängig davon, ob ein justiziable Anspruch besteht oder nicht. Diesen Anliegen wird seit einigen Jahren in vielerlei Hinsicht grosse Beachtung geschenkt. Für die verschiedenen Massnahmen verweist der Bundesrat auf seine Ausführungen in den Stellungnahmen zu den Empfehlungen 1–4 sowie 5.2.

**Ad 5.2** Das SKMR schlägt zweitens vor, im Zivilgesetzbuch (ZGB)<sup>41</sup> eine neue Bestimmung einzufügen und ausdrücklich das «Mitwirkungsrecht» als höchstpersönliches Recht zu verankern.

<sup>39</sup> REGINA KIENER/WALTER KÄLIN/JUDITH WYTTENBACH, Grundrechte, 3. Auflage, Bern 2018, S. 27.

<sup>40</sup> REGINA KIENER/WALTER KÄLIN/JUDITH WYTTENBACH, ebd., S. 486; BIAGGINI Kommentar BV zu Art. 11 N. 5.

<sup>41</sup> SR 210

Aus Sicht des Bundesrates drängt sich eine solche Änderung nicht auf. Das Recht des Kindes auf Anhörung ist im Schweizer Recht zweifellos gewährleistet. Die Bundesverfassung sieht nämlich vor, dass Bund und Kantone das Völkerrecht beachten müssen (Art. 5 Abs. 4 BV) und dass das Völkerrecht für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden gleich wie die Bundesgesetze massgebend ist (Art. 190 BV). Zudem hat das Bundesgericht bereits 1997 klar anerkannt, dass Artikel 12 KRK direkt anwendbar ist, sodass sich die Bürgerinnen und Bürger bei einer Verwaltungsbehörde oder einem Gericht unmittelbar darauf berufen können.<sup>42</sup> Das SKMR ist im Übrigen selbst der Auffassung, dass die Bedeutung von Artikel 12 KRK im Schweizer Recht klar ist.<sup>43</sup> Schliesslich hat der Schweizer Gesetzgeber bei den jüngsten Gesetzesänderungen betreffend die Kinder das Partizipationsrecht des Kindes jeweils punktuell und ausdrücklich geregelt. Im Bereich der Adoption zum Beispiel regelt das Gesetz das Anhörungsrecht (Art. 268a<sup>bis</sup> ZGB), die Vertretung (Art. 268a<sup>ter</sup> ZGB) sowie die Zustimmung des Kindes (Art. 265 ZGB). In seiner Studie führt das SKMR die verschiedenen Bestimmungen zum Partizipationsrecht des Kindes in den Bundesgesetzen auf.<sup>44</sup>

**Fazit:** Die Probleme bei der Umsetzung von Artikel 12 KRK in der Schweiz stellen sich nicht auf Stufe des Gesetzes, sondern eher bei der Konkretisierung des Partizipationsrechts des Kindes. Das zeigen die zahlreichen Empfehlungen des SKMR an die Kantone und deren Fokus auf die noch zu leistende Informations- und Sensibilisierungsarbeit. Der Bundesrat erachtet es deshalb nicht als erforderlich, das Zivilgesetzbuch zu ändern, um die Bestimmungen zur Persönlichkeit explizit mit einem höchstpersönlichen Recht aller «urteilsfähigen minderjährigen Kinder und urteilsunfähigen Personen auf Mitwirkung» zu ergänzen.

In Bezug auf das «Recht der urteilsunfähigen Personen auf Mitwirkung» ist schliesslich auf die laufenden Diskussionen zur Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK)<sup>45</sup> in der Schweiz hinzuweisen. Gemäss dem Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen verbietet Artikel 12 BRK namentlich jegliche Inanspruchnahme von Formen des «substitute decision making» und gibt ein ausschliesslich auf «assisted decision making» aufbauendes System vor. Es ist wesentlich, dass die – urteilsfähige oder urteilsunfähige – Person mit einer Behinderung bei jedem Entscheid in ihren Angelegenheiten mitwirken kann. Vor diesem Hintergrund hat der Ausschuss die Länder, die kürzlich in vergleichbarer Weise wie die Schweiz eine Revision ihrer Gesetzgebung zum Erwachsenenschutz durchgeführt haben (Deutschland, Österreich, Spanien), dazu aufgefordert, ihr Gesetzeswerk erneut zu überarbeiten. In diesen Ländern werden zurzeit heftige Debatten geführt. Gemäss dem Bericht «Erste Erfahrungen mit dem neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht» vom 29. März 2017 wird der Bundesrat die Diskussion im In- und Ausland weiter verfolgen und über das weitere Vorgehen entscheiden, sobald die Prüfung des Staatenberichts der Schweiz durch den Ausschuss abgeschlossen ist und allfällige Vorschläge und Empfehlungen vorliegen.<sup>46</sup> Es ist in diesem Zusammenhang folglich nicht ausgeschlossen, dass die vom SKMR angeregte Änderung ebenfalls behandelt wird.

**Ad 5.3** Schliesslich empfiehlt das SKMR, die fürsorgerische Unterbringung von Kindern und Jugendlichen besonders zu regeln, denn der Verweis auf die bei Erwachsenen geltenden Bestimmungen (Art. 314b Abs. 1 ZGB) würde den besonderen Kindesbedürfnissen und Kinderrechten zu wenig Rechnung tragen.<sup>47</sup>

---

<sup>42</sup> BGE 124 III 90

<sup>43</sup> Studie SKMR, S. 53.

<sup>44</sup> Studie SKMR, S. 54 f., S. 63–91.

<sup>45</sup> SR 0.109

<sup>46</sup> Bericht vom 29. März 2017, S. 69.

<sup>47</sup> Studie SKMR, S. 86 ff.

Auch wenn sich die rechtliche Situation einer fürsorgerisch untergebrachten Person mit der 2013 in Kraft getretenen Revision des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts verbessert hat, hat die neue Regelung Anlass zu Diskussionen gegeben. 2018 wurden zwei parlamentarische Vorstösse zur Änderung der Regelung zur ärztlich angeordneten fürsorgerischen Unterbringung (FU) eingereicht (Motionen 18.3653 und 18.3654). In seiner Stellungnahme vom 29. August 2018 kündigte der Bundesrat an, die neuen Bestimmungen zur FU einer umfassenden Evaluation zu unterziehen. Das BJ hat eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, die die Evaluation begleiten wird. Die Arbeiten dafür wurden im Juli 2020 mit einer öffentlichen Ausschreibung aufgenommen und werden Ende 2022 abgeschlossen. Basierend auf den dabei gewonnenen Erkenntnissen wird der Bundesrat in der Folge festlegen, welche Massnahmen zu treffen sind.

Die fürsorgerische Unterbringung von Kindern und Jugendlichen wird in diesem Evaluationsprojekt nicht spezifisch überprüft werden, um dieses nicht zu überladen. Die Ergebnisse dieser Evaluation werden aber dennoch die Identifizierung der besonders problematischen Aspekte der fürsorgerischen Unterbringung von Kindern und Jugendlichen erleichtern, wodurch die anschliessende Evaluation dieser Massnahme bei Kindern und Jugendlichen umso zielgerichteter erfolgen kann. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass es unerlässlich ist, hier eine zusätzliche Evaluation durchzuführen. Nur so kann entschieden werden, ob für die fürsorgerische Unterbringung von Minderjährigen besondere Gesetzesgrundlagen geschaffen werden müssen, wie dies vom SKMR und einem Teil der Lehre gefordert wird.<sup>48</sup> Im Rahmen dieser (zweiten) Evaluation soll den Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

**Fazit:** Anlässlich der Verabschiedung des vorliegenden Berichts hat der Bundesrat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beauftragt, nach dem Abschluss der laufenden Evaluation der fürsorgerischen Unterbringung zu prüfen, ob die geltende gesetzliche Regelung der fürsorgerischen Unterbringung von Kindern und Jugendlichen den besonderen Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen ausreichend Rechnung trägt und die Anforderungen der KRK erfüllt. Das EJPD wird dem Bundesrat bis Ende 2024 über die Ergebnisse dieser Evaluation berichten.

### 3.6 Empfehlung 13: Frühzeitige Information über das Konzept der Partizipation

Das SKMR empfiehlt dem Bund und den Kantonen, Kinder und Jugendliche sowie Eltern möglichst früh über das Konzept der Partizipation im Familienrecht zu informieren.

**13.1.** Es ist besonders wichtig, dass der Bund niederschwellige Informationsmöglichkeiten und Beratung für Kinder und Jugendliche zum Thema Trennungen und Scheidungen der Eltern zur Verfügung stellt. Beispielsweise könnte eine Plattform des Bundes die Informationsmaterialien nach Zielgruppen sammeln und v. a. kindgerechte Informationen anbieten. Bei Informationen für Kinder und Jugendliche sollen unbedingt auch die sozialen Medien und digitale Formate (Apps, Videos etc.) berücksichtigt werden.

**13.2.** Eine Sensibilisierungskampagne zur Partizipation sollte in erster Linie vermitteln, dass Kinder in allen Familienbelangen ein Mitspracherecht haben, das über die Anhörung hinausgeht. Ausserdem muss vermittelt werden, dass ein Kind grundsätzlich immer anzuhören ist (nicht nur in strittigen Verfahren) und die Verletzung des Anhörungsrechtes auch im familienrechtlichen Verfahren eine Rechtsverweigerung darstellt.

<sup>48</sup> Siehe insbesondere ISABEL GEISSBERGER, Die Rechtsgrundlagen der fürsorgerischen Unterbringung Minderjähriger unter Berücksichtigung der Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Bundesverfassung, Zürich/Basel/Genf 2019.

Wie in der Stellungnahme zur Empfehlung 5.2 dargelegt, hat der Gesetzgeber bei den letzten Gesetzesänderungen betreffend das Familienrecht und die Kinder das Recht des Kindes auf Anhörung jeweils punktuell und explizit geregelt. Es genügt jedoch nicht, das Recht im Gesetz zu verankern, es muss auch ausgeübt werden können. Der Bundesrat ist sich der Wichtigkeit bewusst, dass Kinder und Jugendliche in der schwierigen Situation von Trennung bzw. Scheidung der Eltern niederschweligen Zugang zu entsprechenden Informationen erhalten. Bund und Kantone leisten deshalb finanzielle Unterstützung für diverse niederschwellige Beratungsangebote für Kinder und Jugendliche, die in der Schweiz anerkannt und gut etabliert sind. Zudem werden auch Familiendachverbände wie «Pro Familia» oder «Elternbildung CH» unterstützt, die sich das Ziel gesetzt haben, die Partizipation von Kindern in der Familie zu fördern.

Ausserdem haben Bund und Kantone 2019 finanzielle Unterstützung geleistet für die Erarbeitung und Übersetzung der Broschüre «Juris erklärt dir deine Rechte bei einer Trennung, Scheidung oder Kinderschutz»<sup>49</sup> in drei Landessprachen. Die Broschüre eignet sich auch für Fachpersonen oder Bezugspersonen, die dieses Thema mit Kindern und Jugendlichen kindergerecht ansprechen möchten.

**Fazit:** Vor diesem Hintergrund ist der Bundesrat der Ansicht, dass sein Beitrag zur Erarbeitung von Informationen für die Kinder und Jugendlichen bei einer Trennung der Eltern genügt. Deshalb erachtet er die Empfehlung 13 für seinen Teil als bereits umgesetzt. Es obliegt den zuständigen Kantonsbehörden – an die sich die Empfehlung ebenfalls richtet – die betroffenen Familien über die verschiedenen Beratungsangebote und die verfügbaren Informationsmaterialien zu informieren.

### 3.7 Empfehlung 15: Partizipation als Standard für das Jugendstrafverfahren

Das SKMR empfiehlt dem Bund und den Kantonen, grundlegende Elemente der Partizipation wie die Anhörung und die Rechtsvertretung des Kindes als Standards für das Jugendstrafverfahren zu setzen.

**15.1.** Es bedarf einer bedingungslosen Rechtsvertretung aller Jugendlichen in Jugendstrafverfahren. Voraussetzung dafür ist auf Bundesebene die Aufhebung des Vorbehalts zu Artikel 40 Absatz 2 Buchstabe b Ziffer 2 KRK sowie eine entsprechende Anpassung des Jugendstrafverfahrens.

**15.2.** Die Praxis, dass viele Strafbefehlsverfahren ohne Anhörung der Jugendlichen durchgeführt werden, sollte überprüft und angepasst werden.

**15.3.** Alle Jugendanwältinnen und Jugendanwälte / juges de mineurs sowie Sozialarbeitenden, aber auch Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertreter, sollten systematisch zu Gesprächsführung und kinderrechtskonformen Verfahren geschult werden (Beispiel Jugendanwaltschaft Kanton Aargau).

Der Bundesrat äussert sich hier ausschliesslich zur Empfehlung 15.1 zum Jugendstrafverfahren. Nur diese fällt in die Zuständigkeit des Bundes. Die Empfehlungen 15.2 und 15.3 betreffen praktische Fragen im Kompetenzbereich der Kantone.

**Ad 15.1** Das SKMR empfiehlt, den Vorbehalt zu Artikel 40 KRK aufzuheben, damit die Kinder und Jugendlichen in Jugendstrafverfahren bedingungslos vertreten werden.

Die Jugendstrafprozessordnung<sup>50</sup> sieht vor, dass urteilsfähige beschuldigte Jugendliche sowie ihre gesetzliche Vertretung jederzeit das Recht haben, eine Anwältin oder einen Anwalt

<sup>49</sup> <https://derkleineadvokat.ch>

<sup>50</sup> Schweizerische Jugendstrafprozessordnung (Jugendstrafprozessordnung, JStPO) vom 20. März 2009; SR 312.1

mit der Verteidigung betrauen können (Art. 23 JStPO). Falls die oder der Jugendliche oder deren gesetzliche Vertretung nicht selber eine Anwältin oder einen Anwalt wählt, bestellt die zuständige Behörde eine amtliche Verteidigung, wenn gewisse Voraussetzungen (z.B. Höhe der zu erwartenden Strafe, Dauer der Untersuchungshaft, der oder die Jugendliche kann die eigenen Verfahrensinteressen nicht ausreichend wahren und auch die gesetzliche Vertretung ist dazu nicht in der Lage) vorliegen (Art. 24 und 25 JStPO). Gemäss Bundesgericht ist im Jugendstrafprozess an die Gewährung der amtlichen Verteidigung grundsätzlich ein grosszügiger Massstab anzulegen.<sup>51</sup> Die Kosten für die notwendige bzw. amtliche Verteidigung können der oder dem Jugendlichen oder den Eltern auferlegt werden, wenn sie über die entsprechenden Mittel verfügen. Das Recht auf einen Rechtsbeistand für Jugendliche, die sich mit dem Gesetz im Konflikt befinden, ist somit garantiert. Nicht garantiert ist hingegen die Kostenlosigkeit dieser Betreuung.

**Fazit:** Nach Ansicht des Bundesrates wird durch die geltenden Regelungen das Recht der Jugendlichen auf Verteidigung gewahrt. Eine kostenlose Rechtsvertretung in sämtlichen Fällen ist nicht geboten. Der Bundesrat beabsichtigt deshalb nicht, die entsprechenden Regelungen in der Jugendstrafprozessordnung zu ändern. Darum kann der diesbezügliche Vorbehalt der Schweiz nicht zurückgezogen werden.

### 3.8 Empfehlung 19: Verständliches Informationsmaterial zur Partizipation im Kindesschutzbereich

Das SKMR empfiehlt den Kantonen, Informationsmaterial zur Partizipation für Kinder und Jugendliche und deren Eltern für alle Behörden und Institutionen des Kindesschutzes (KESB, Kinder- und Jugendhilfedienste und Institutionen) in altersgerechter und verständlicher Sprache zu entwickeln.

**19.1.** Das SKMR empfiehlt, kantonsübergreifende Projekte mit Unterstützung des Bundes zu lancieren (z. B. die Informationsbroschüren in leicht verständlicher Sprache im Kindesschutz, wie die KESB der Kantone Bern, Solothurn und Zürich in Zusammenarbeit mit der Fachhochschule Nordwestschweiz erarbeitet haben).

**19.2.** Alle Mitarbeitenden der unterschiedlichen Institutionen der stationären Kinder- und Jugendhilfe sollen zu den Informationsmaterialien geschult werden. Das Informationsmaterial soll systematisch an Kinder, Jugendliche und Eltern abgegeben werden.

Der Bund nimmt seine Aufgabe bei der Unterstützung von Kantonen und privaten Trägerschaften zur Ausarbeitung von Informationsmaterialien bereits in ausreichendem Ausmass wahr. Zum Beispiel wird der Fachverband Sozial- und Sonderpädagogik «Integras» finanziell unterstützt. Dieser stellt den Institutionen und Heimen mit fremdplatzierten Kindern und Jugendlichen Informationsmaterial zur Verfügung. Ausserdem bietet «Integras» Schulungen für die Institutionen und Heime an, unter anderem für die Partizipation der Kinder und Jugendlichen.<sup>52</sup> Im Übrigen überschneidet sich diese Empfehlung mit der Empfehlung 13, sodass auf die dort gemachten Ausführungen verwiesen werden kann.

**Fazit:** Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die bestehende finanzielle Unterstützung für die Kantone und privaten Trägerschaften ausreichend ist und keine weitergehenden Massnahmen erforderlich sind.

<sup>51</sup> BGE 138 IV 35 E. 6.3

<sup>52</sup> [www.integras.ch](http://www.integras.ch) > Kinderrechte.

### 3.9 **Empfehlung 23: Verständnis von Partizipation weitergehend als «informierte Einwilligung»**

Das SKMR empfiehlt dem Bund und den Kantonen, den Fachbereich Gesundheit darin zu unterstützen, das Konzept von Partizipation von Kindern und Jugendlichen nach Artikel 12 KRK umfassender zu begreifen als nur das medizinrechtliche Grundprinzip der informierten Einwilligung (Informed Consent).

**23.1.** Zu einem umfassend umgesetzten Partizipationsrecht gehört etwa, dass private und öffentliche Spitäler und Kliniken entsprechendes Informationsmaterial an Kinder und Jugendliche und deren Eltern abgeben und dass neben der Information über die informierte Einwilligung auch über die Ein- und Austrittsrechte oder die Einsichtsrechte in Patientendossiers informiert wird (vgl. z. B. Zürcher Patientinnen- und Patientengesetz wie auch die St. Galler Patientinnen- und Patientenverordnung).

**23.2.** Zu einem umfassend umgesetzten Partizipationsrecht gehört zudem, dass ein Kind oder eine jugendliche Person sich systematisch durch eine Vertrauensperson im Spital und in der Klinik begleiten lassen kann (das kann ein Elternteil oder eine andere Person sein).

Auch der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Partizipation von jungen Patientinnen und Patienten in Zusammenhang mit medizinischen Kontrollen und Behandlungen mehrere Vorteile hat, z.B. bezüglich der Stärkung der Gesundheitskompetenz der Betroffenen oder der besseren Umsetzung eines Behandlungsplanes. Der Bund greift jedoch nicht normativ in die Praxis der medizinischen Behandlungen ein, denn die Gesetzgebung im Gesundheitsbereich ist Sache der Kantone. Er ist hingegen gewillt, durch eine Förderung des interdisziplinären Fachaustausches zur Partizipation im Bereich Gesundheit eine rollenkonforme Unterstützung anzubieten (vgl. Stellungnahme des Bundesrates zur Empfehlung 24).

### 3.10 **Empfehlung 24: Förderung des interdisziplinären Fachaustausches zur Partizipation im Bereich Gesundheit**

Das SKMR empfiehlt dem Bund und den Kantonen, den interdisziplinären Fachaustausch im Bereich Gesundheit im Hinblick auf die Partizipation von Kindern und Jugendlichen mit unterschiedlichen Mitteln zu fördern.

**24.1.** Zwischen den Disziplinen bestehen unterschiedliche Vorstellungen und ein unterschiedlicher Kenntnisstand über die Urteilsfähigkeit und Partizipationsfähigkeit von Kindern und Jugendlichen. Dies sollte regelmässig diskutiert werden (z. B. informelle Treffen, Weiterbildungen oder Konferenzen).

**24.2.** Der interdisziplinäre Austausch kann im Gesundheitsbereich als Qualitätskriterium aufgenommen werden.

Der Bundesrat ist der Meinung, dass eine Stärkung und Weiterentwicklung von Partizipation von Kindern und Jugendlichen im Bereich Gesundheit nur aus der interdisziplinären Zusammenarbeit von Fachleuten gemeinsam mit Betroffenen (Kinder/Jugendliche/Eltern) hervorgehen kann.

**Fazit:** Der Bundesrat möchte in Zusammenarbeit mit den Kantonen den interdisziplinären Austausch zur Partizipation der Kinder und Jugendlichen im Bereich Gesundheit fördern.

### 3.11 Empfehlung 27: Einbezug bei der Berichterstattung an den Ausschuss für Kinderrechte

Das SKMR empfiehlt den Kantonen, Kinder- und Jugendparlamente und weitere Kinder- und Jugendorganisationen bei der Berichterstattung an den Ausschuss für Kinderrechte einzubeziehen.

**27.1.** In Zusammenhang mit dem Berichterstattungsverfahren sollte ein für alle Kantone nutzbares Konzept mit Unterstützung des Bundes erarbeitet werden.

**27.2.** Die Jugendparlamente könnten z. B. durch den Dachverband Schweizerische Jugendparlamente (DSJ) bei der Berichterstattung unterstützt und begleitet werden.

Der Bundesrat hat am 19. Dezember 2018 das Massnahmenpaket zum Schliessen von Lücken bei der Umsetzung der Kinderrechtskonvention verabschiedet (siehe Stellungnahme des Bundesrates zur Empfehlung 4). Eine der Massnahmen (siehe Massnahme Nr. 10) besteht darin, dass der Bund die Kantone bei der Erarbeitung von Instrumenten zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention bzw. der Empfehlungen unterstützt. Die Federführung zur Umsetzung dieser Massnahme liegt bei der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK). So haben die SODK und der Bund beispielsweise gemeinsam ein «Fact Sheet» zuhanden der Kantone mit Informationen zur Berichterstattung an den Kinderrechtsausschuss erarbeitet. Im Übrigen überschneidet sich diese Empfehlung mit den Empfehlungen 1, 2 und 4, sodass auf die dort gemachten Ausführungen verwiesen werden kann.

**Fazit:** Der Bund nimmt seine Aufgabe bei der Unterstützung von Kantonen und privaten Trägerschaften zur Berichterstattung an den Kinderrechtsausschuss bereits in ausreichendem Ausmass wahr.

## 4 Gesamtwürdigung und Ausblick

Damit ein Kind seine Rechte wahrnehmen kann, ist in Artikel 12 KRK sein Recht auf Anhörung verankert. In der Studie «Die Umsetzung des Partizipationsrechts des Kindes nach Art. 12 UN-Kinderrechtskonvention in der Schweiz» stellt das SKMR fest, dass die Bedeutung dieser Bestimmung im Schweizer Recht klar ist: Sie gilt als direkt anwendbare Staatsvertragsbestimmung, deren Verletzung folglich unmittelbar bei den schweizerischen Gerichten geltend gemacht werden kann. Der Umfang der Rechte, die dem Kind durch die Bestimmung gewährt werden, ist in der Praxis hingegen noch nicht vollständig erfasst worden. Artikel 12 KRK beschränkt sich nicht auf die Anhörung des Kindes in den Verfahren, die es betreffen. Er umfasst vielmehr verschiedene Formen der Mitwirkung des Kindes: unter anderem das Recht auf Information, auf Anwesenheit, auf freie Meinungsbildung und -äusserung, auf Berücksichtigung seiner Meinung sowie auf Vertretung. Bei der Umsetzung des Partizipationsrechts sind in allen untersuchten Bereichen noch Fortschritte zu erzielen: Gesundheit, Bildung, Justiz (Familienrecht und Jugendstrafrecht) und Kinderschutz. Dafür hat das SKMR 28 Empfehlungen an den Bund und die Kantone formuliert.

Der Bundesrat hat die Empfehlungen des SKMR geprüft und ist zum Schluss gelangt, dass das Verbesserungspotenzial bei der Umsetzung des Partizipationsrechts des Kindes in der Schweiz nicht primär auf Stufe der Gesetze auszumachen ist, sondern vor allem bei der Information und Sensibilisierung der betroffenen Kreise. Das zeigen die zahlreichen Empfehlungen an die Kantone und deren Fokus auf die noch zu leistende Informations- und Sensibilisierungsarbeit. Der Bundesrat ist jedoch offen für die Kritik des SKMR bezüglich der Rege-

lung der fürsorgerischen Unterbringung von Kindern und Jugendlichen. Er hat das EJPD beauftragt, die geltende gesetzliche Regelung in diesem Bereich zu evaluieren.

Was die Information, Sensibilisierung und Schulung der Bevölkerung und der betroffenen Fachkreise angeht, weist der Bundesrat darauf hin, dass die Aufgaben im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden aufgeteilt sind: Zuständig sind vor allem die beiden letzteren Ebenen, dem Bund kommt lediglich eine subsidiäre, d.h. unterstützende Rolle zu. Aus Sicht des Bundesrates entspricht die Unterstützung des BSV, das Fachamt für diese Aufgabe, bereits den vom SKMR angeführten Bedürfnissen. Es ist daher nicht notwendig, neue Projekte zu lancieren. Selbstverständlich wird der Bundesrat weiterhin kantonale Initiativen in diesem Bereich im Rahmen seiner Kompetenz und seiner Mittel unterstützen. In Zusammenarbeit mit den Kantonen möchte er insbesondere den interdisziplinären Austausch zur Partizipation der Kinder und Jugendlichen im Bereich Gesundheit fördern.

Der Bundesrat ist schliesslich der Auffassung, dass sich die Studie des SKMR hauptsächlich an die Kantone richtet. Er veröffentlicht die Studie deshalb zusammen mit dem vorliegenden Bericht. Die Kantone werden entscheiden, wie sie mit den Empfehlungen an sie umgehen werden. In diesem Zusammenhang können die zuständigen interkantonalen Konferenzen der vier untersuchten Bereiche (Gesundheit, Bildung, Justiz und Kinderschutz), die wesentlich zum Gelingen der Erhebung des SKMR beigetragen haben, eine wichtige Rolle spielen. Dabei geht es namentlich um die Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK), die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) sowie die SODK und insbesondere deren Konferenz für Kinder- und Jugendpolitik (KKJP). Die Tätigkeit der Letzteren wird vom SKMR im Übrigen als Beispiel von *good practice* genannt.

Das SKMR selbst will einen Teil der von ihm geforderten Sensibilisierungsarbeit übernehmen, indem es öffentliche Tagungen zum Thema der Umsetzung von Artikel 12 KRK in der Schweiz organisiert und die in der Studie erwähnten Beispiele von *good practice* bekannt macht. Das SKMR organisiert zu diesem Zweck zurzeit eine erste Tagung, die am 23. Oktober 2020 stattfinden wird.<sup>53</sup>

Schliesslich enden die Bemühungen zur Stärkung des Anhörungsrechts und zur Verbesserung der Partizipation des Kindes nicht mit diesem Bericht und der Studie des SKMR. Die Studie ist vielmehr ein Schritt auf dem Weg, der für eine tatsächliche Umsetzung der Kinderrechte in unserem Land noch zu gehen ist.

---

<sup>53</sup> Das Programm der Tagung kann unter folgender Adresse abgerufen werden: [www.skmr.ch](http://www.skmr.ch) > Aktuell > Kommende Veranstaltungen.