



Zusammenfassung

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

Christina Weber Khan

Sandra Hotz

Bern, 16. Dezember 2019

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)

Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)

Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)

Swiss Center of Expertise in Human Rights (SCHR)

Schanzeneckstrasse 1, Postfach, 3001 Bern

Telefon +41 31 631 86 51, skmr@skmr.unibe.ch

I. AUFTRAG ZUR STUDIE

Der Themenbereich Kinder- und Jugendpolitik des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) hat den Auftrag, die Umsetzung der internationalen Verpflichtungen im Bereich der Kinderrechte in der Schweiz zu untersuchen und zu fördern. Das SKMR wurde vom Bundesamt für Justiz mandatiert, eine Studie über die Umsetzung von Art. 12 der UN-Kinderrechtskonvention (nachfolgend: UN-KRK) in den Kantonen zu erstellen, unter Berücksichtigung des internationalen und nationalen Rechts. Nach Art. 12 UN-KRK hat das Kind das Recht auf Partizipation und im Besonderen auf Meinungsäusserung sowie Anhörung in allen Lebensbelangen, die es betreffen.

Untersucht wurden in gegenseitiger Vereinbarung folgende Themenbereiche: *Familienrecht, Jugendstrafrecht, Kinderschutz, Bildung, Gesundheit sowie kantonale Jugendparlamente*.

Diese SKMR-Studie erfolgt im Einklang mit den Empfehlungen des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes (*Committee on the Rights of the Child, CRC*), nachfolgend Ausschuss genannt, vom Februar 2015, mit denen die Schweiz dazu aufgerufen wird, ihre Bemühungen zur Umsetzung von Art. 12 UN-KRK zu intensivieren. Der Ausschuss für die Rechte des Kindes ist das für die Überwachung und Umsetzung der Kinderrechte verantwortliche Organ der Vereinten Nationen.

Die Studie soll die Grundlagen für die Ausarbeitung des Berichts des Bundesrats liefern, der mit dem Postulat 14.3382 «Bilanz über die Umsetzung des Rechts auf Anhörung nach Artikel 12 der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen in der Schweiz» der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats verlangt wurde.

II. KONZEPT UND GRUNDLAGEN DER STUDIE

1. Konzept und Aufbau der Studie

Diese Studie besteht aus einer theoretischen und einer empirischen Untersuchung der Umsetzung von Art. 12 UN-KRK in den sechs ausgewählten Themenbereichen *Familienrecht, Jugendstrafrecht, Kinderschutz, Bildung, Gesundheit sowie kantonale Jugendparlamente*. Die Schlussfolgerungen am Ende der Studie vereinen die Ergebnisse beider Studienteile.

Die aus der Studie resultierenden Empfehlungen zur Umsetzung von Art. 12 UN-KRK richten sich sowohl an den Bund als auch an die Kantone.

2. Studienteil 1: Internationale und nationale rechtliche Grundlagen

Theoretische Grundlage dieser Studie bildet eine Evaluation der verschiedenen *internationalen Instrumente und Studien* zur Umsetzung der Partizipationsrechte des Kindes sowie eine Übersicht über den Stand der rechtlichen Umsetzung von Art. 12 UN-KRK *im nationalen Recht* in den sechs ausgewählten Themenbereichen.

3. Studienteil 2: Datenerhebung in neun Kantonen

Die empirische Erhebung zur Partizipation des Kindes in der Praxis in den erwähnten Themenbereichen erfolgte in den *Kantonen Aargau (AG), Basel-Stadt (BS), Bern (BE), Freiburg (FR), Schwyz (SZ), St. Gallen (SG), Tessin (TI), Waadt (VD) und Zürich (ZH)*.

Die Datenerhebung fand in zwei Schritten statt. Der erste Schritt war eine Umfrage per Fragebogen bei den relevanten Departementen (Justiz, Soziales, Bildung, Gesundheit) in den neun Kantonen sowie bei den jeweiligen kantonalen Jugendparlamenten. In einem zweiten Schritt wurden die ersten Resultate der Befragungen in einem direkten Austausch mit Fachpersonen aus den Kantonen diskutiert.

In der *ersten Phase (März–Juni 2018)* wurde in den neun Kantonen mittels Fragebogen der Stand der Umsetzung des Rechts auf Partizipation im Sinne von Art. 12 UN-KRK erhoben, und zwar in den Themenbereichen Familienrecht, Jugendstrafrecht, Kinderschutz, Bildung und Gesundheit. Weiter wurden die Kantone mit einem zusätzlichen Fragebogen dazu befragt, wie das Recht auf Partizipation von Kindern und Jugendlichen auf der strategischen Ebene, in der Kinder- und Jugendpolitik und beim Monitoring der Umsetzung der Kinderrechte auf kantonaler Ebene umgesetzt wird.

Der Rücklauf der Fragebogen war hoch. Es wurden 63 Fragebogen (sieben Fragebogen pro Kanton) versandt, und rund 60 Fragebogen wurden von den Kantonen mit zum Teil umfassenden Unterlagen (Reglemente, Richtlinien, Rechtsprechung, Anwendungsbeispiele) zurückgeschickt.

In der *zweiten Phase (August–Oktober 2018)* wurden die Fragebogen ausgewertet und die ersten Resultate für einen Austausch mit Vertreterinnen und Vertretern der neun Kantone sowie der kantonalen Jugendparlamente aufbereitet. Im Zeitraum von September bis Oktober 2018 wurden insgesamt sechs interkantonale Austauschtreffen zu den Themenbereichen Familienrecht, Jugendstrafrecht, Kinderschutz, Bildung und Gesundheit sowie Jugendparlamenten durchgeführt. Ziel dieser Austauschtreffen war es, die Resultate der Befragung mit den Fachpersonen aus der Praxis und Verwaltung zu diskutieren sowie Empfehlungen zur Verbesserung der Umsetzung von Art. 12 UN-KRK von den Fachpersonen im jeweiligen Themenbereich aufzunehmen. Weiter wurden diese Resultate mit Mitgliedern der Eidgenössischen Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ) und Vertretungen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz diskutiert.

Eine *erste Fassung der Studie* (Juni 2019) konnte den an der Studie beteiligten Fachstellen und -personen aus den Kantonen im September 2019 in Form der für sie thematisch relevanten Auszüge für einen Faktencheck unterbreitet werden, sodass diese SKMR-Studie im Dezember 2019 definitiv fertiggestellt werden konnte.

4. Anschluss an Vorstudien

Diese Studie darf und kann an vorangehende Studien zur Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz anknüpfen. Zu erwähnen sind namentlich folgende Berichte des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR):

- *Une justice adaptée aux enfants*, 2017, zur Umsetzung von Art. 12 der UN-KRK im Bereich der zivilrechtlichen Platzierung von Kindern und im Migrationsrecht.
- *Le droit de protection de l'enfant. Les premiers effets de la mise en œuvre dans les cantons de Genève, Vaud et Zurich*, 2014, zu den ersten Auswirkungen des revidierten Kinderschutzes auf die Umsetzung des Partizipationsrechts des Kindes in den Kantonen Genf, Waadt und Zürich.

– *Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz*, im Teilband «Kinder- und Jugendpolitik», 2014, zum Begriff des Kindeswohls und der Umsetzung des Grundsatzes des Kindeswohls in der Schweiz.

III. ERGEBNISSE DER STUDIE

1. Die Stellung von Art. 12 UN-KRK im Schweizer Recht ist klar

Art. 12 UN-KRK ist in der Rechtsprechung des Bundesgerichts früh nach dem Inkrafttreten der UN-KRK in der Schweiz (1997) *als direkt anwendbare Bestimmung anerkannt* worden. Das Anhörungsrecht gilt als Ausfluss des Persönlichkeitsrechts. Eine Verletzung von Art. 12 UN-KRK kann damit von einem Kind bzw. von seiner Rechtsvertretung direkt bei den schweizerischen Gerichten geltend gemacht werden.

2. Das Partizipationsrecht des Kindes ist umfassend zu verstehen

Die Studie zeigt grosse Unterschiede zwischen den Themenbereichen und den Kantonen, sowohl beim Verständnis der jeweiligen Institutionen (Behörden, Schulen, Kinderspitäler etc.) von Partizipation von Kindern und Jugendlichen im Verfahren als auch bei der Umsetzung der Partizipation in der Praxis. Aus den Antworten geht hervor, dass Partizipation im Verfahren meist mit der Anhörungspraxis gleichgesetzt wird.

Nach *Art. 12 UN-KRK ist das Partizipationsrecht des Kindes aber umfassend*: Es beinhaltet verschiedene Formen der Mitwirkung während eines Verfahrens oder eines Entscheidungsprozesses zu seinen Angelegenheiten: u.a. das Recht auf Information, auf Anwesenheit, auf freie Meinungsbildung und -äusserung, das Recht, gehört zu werden, sowie das Recht auf Begleitung und Vertretung. Partizipation ist nicht an die Urteilsfähigkeit des Kindes gebunden. Partizipation geht über die Parteistellung in einem Verfahren hinaus, sie ist als ein Prozess und eine Haltung dem Kind gegenüber zu verstehen.

Das Partizipationsrecht gemäss Art. 12 Abs. 2 UN-KRK umfasst damit namentlich mehr Partizipationsformen als nur das Recht auf Anhörung (Engl.: *right to be heard*). Die Anhörung ist vielmehr *ein* Mittel zum Zweck und nicht das Partizipationsrecht für sich genommen. Zudem betont der englische Wortlaut, zu Deutsch: «gehört zu werden», das Resultat und das Ziel: Die geäusserte Meinung des Kindes soll auch tatsächlich in die Entscheidungsfindung der Erwachsenen miteinbezogen werden.

Im Widerspruch zu diesem umfassenden Partizipationsverständnis nach Art. 12 UN-KRK stehen auch fixe Altersregelungen zur Anhörung oder zur Zustimmung eines Kindes in Kinderbelangen, wie sie verschiedene Bundesgesetze enthalten: Art. 270b Zivilgesetzbuch (ZGB) besagt etwa, dass ein Kind ab 12 Jahren zu seiner Namensänderung zustimmen muss, was nach Art. 12 UN-KRK entsprechende Fragen aufwirft. Gemäss Art. 12 UN-KRK sollte auch ein jüngeres Kind zu seiner Namensänderung befragt und angehört werden, sofern es dies möchte. Aus dem gleichen Grunde ist die Altersregelung zur Urteilsöffnung (erst) ab 14 Jahren nach Art. 301 ZPO zu hinterfragen. Hinzu kommt, dass bereits das schweizerische Personenrecht die rechtliche Urteilsfähigkeit bewusst nicht an fixe Altersgrenzen knüpft (Art. 11ff., Art. 16, Art. 19c ZGB), sondern relativ von den individuellen Entwicklungen und Fähigkeiten des Kindes abhängig macht.

3. Ermutigende Fortschritte, erhebliche Unterschiede in der Umsetzung

Der schweizerische Gesetzgeber hat seit dem Inkrafttreten von Art. 12 UN-KRK (1997) sukzessive die entsprechenden Vorgaben zu den Partizipationsrechten im Verfahren in Gesetze umgesetzt: im Jugendstrafrecht, im Verwaltungsrecht (beispielsweise im kantonalen Schul- oder Gesundheitsrecht), im Asylrecht (das allerdings nicht Gegenstand dieses Berichts ist) und im Zivilrecht, d.h. konkret in familienrechtlichen Verfahren und im Kindesschutzverfahren. Zudem wurde mit der Verfassungsrevision im Jahr 1999 der Art. 11 zu Schutz und Förderung von Kindern und Jugendlichen in die Bundesverfassung eingefügt (in Kraft seit 2000). Ferner ist das Kind auch Träger oder Trägerin von Verfahrensgrundrechten. Sofern seine Parteistellung anerkannt ist, hat es deshalb *einen verfassungsmässigen Anspruch* auf eine gleiche und gerechte Behandlung im Verfahren sowie einen Anspruch auf Schutz des rechtlichen Gehörs nach Art. 29 Abs. 2 BV.

Die einzelnen nationalen Rechtsgrundlagen, die nationale und kantonale Rechtsprechung sowie die hier evaluierten Ergebnisse der Befragung bei neun Kantonen und die Good Practice Beispiele aus den Kantonen zu den verschiedenen Themenbereichen zeigen insgesamt ermutigende Fortschritte. Trotzdem ist die Umsetzung von Art. 12 UN-KRK in der Schweiz auf nationaler und kantonalen Ebene noch nicht abgeschlossen.

Gleichzeitig bestehen in der rechtlichen Umsetzung aber auch *erhebliche Unterschiede zwischen den Themenbereichen und zwischen den Kantonen*. Zudem wird die Partizipation des Kindes regelmässig nicht umfassend oder als ein Prozess verstanden, sondern als ein punktuelles Partizipationselement wie es etwa die «Information», die «Anhörung» oder die «Kindesvertretung» sind.

Das hat u.a. zu einer gewissen *Inkohärenz der rechtlichen Stellung des Kindes in unserer Rechtsordnung* geführt: Beispielsweise ist das Kind resp. die beschuldigte jugendliche Person unzweifelhaft Partei im Jugendstrafverfahren, während die Parteistellung in familienrechtlichen Angelegenheiten je nach Anwendungsbereich anders ist. Im Kindesschutzverfahren ist die Parteistellung nunmehr anerkannt, aber nicht gesetzlich verankert. In den kantonalen Verwaltungsverfahren in Schulangelegenheiten des Kindes finden sich oft gar keine Regelungen zur Parteistellung des Kindes, und die Rolle der Lehrpersonen sowie der Eltern als Erziehungsberechtigte und gesetzliche Vertretung des Kindes bleibt in diesem Themenbereich tatsächlich – erstaunlich – dominant.

4. Paradigmenwechsel zum Kinderrechtsansatz noch nicht vollständig

In dieses Gesamtbild fügt sich ein, dass die Praxis in der Schweiz mehrheitlich noch in einem Denken von Bedürfnissen und Wünschen des Kindes sowie einem Schutzgedanken verhaftet ist, während die Kinderrechtskonvention und Art. 12 UN-KRK insgesamt von einem vorbehaltlosen Kinderrechtsansatz ausgehen. Für die Schweiz heisst das, es könnte und sollte noch *selbstverständlicher werden, dass Kinder und Jugendliche in allen sie betreffenden Belangen tatsächlich einzubeziehen sind*: im Familienrecht, in Jugendstrafverfahren, beim Kindesschutz, bei Bildungs- und Gesundheitsfragen sowie in der Gestaltung der Kinder- und Jugendpolitik.

5. Systematische Verbesserungen sind möglich

Kinderrechte gelten *in allen Lebensbereichen eines Kindes und in allen Normhierarchien der Schweiz* (Bund, Kantone, Gemeinde). Nur wenn dies allen Akteuren und auch den Kindern selbst bewusst ist, kann eine systematische Mitwirkung des Kindes an Verfahren vor Behörden oder Gerichten und bei Entscheidungsprozessen gewährleistet werden.

Es braucht Strategien auf Bundesebene und kantonaler Ebene

Es braucht Strategien auf Bundes- und Kantonsebene, *die alle Themenbereiche und Akteure erreichen*, damit der Paradigmenwechsel in der Schweiz von einem Bedürfnis- und Schutzansatz zugunsten eines Kindes hin zu einem Kinderrechtsansatz vollzogen werden kann. Ein wichtiger Schritt in der Umsetzung von Art. 12 UN-KRK ist nach internationalen und nationalen Erkenntnissen die Einführung *unabhängiger und für Kinder und Jugendliche einfach zugänglicher Anlauf- und Beschwerdestellen*.

Die Kinder- und Jugendpolitik ist durch ihre föderale Aufgabenteilung geprägt. Die Kantone und Gemeinden verfügen im Rahmen ihrer Aufgabenbereiche *nur teilweise über eine allgemeine, umfassende Kinder- und Jugendgesetzgebung*. Zudem nutzen sie ihren gesetzlichen Handlungsspielraum unterschiedlich. Entsprechend heterogen sind etwa auch die verschiedenen Jugendparlamente oder Jugendräte organisiert, die sich auf die jeweiligen kantonalen Kinder- und Jugendgesetze stützen. Als Grundlage für die Entwicklung einer künftigen kantonalen Kinder- und Jugendpolitik und einer Strategie zur Umsetzung der Partizipationsrechte kommen namentlich die Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) für die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik in den Kantonen (2016) in Frage; wünschenswert wäre aber eine entsprechende klare Verankerung im eidgenössischen Kinder- und Jugendförderungsgesetz (KJFG), das 2013 in Kraft getreten ist. Beim Aufbau und bei der Weiterentwicklung einer kantonalen Kinder- und Jugendpolitik spielen indes die Finanzhilfen des Bundes gemäss Art. 26 KJHG eine zentrale Rolle. 21 Kantone haben im Zeitraum von 2014 – 2020 diese Finanzhilfen beansprucht (Stand 30.11.2019), darunter auch acht der neun befragten Kantone (AG, BE, FR, SG, SZ, TI, VD, ZH).

Keiner der untersuchten Kantone hat eine umfassende Strategie zur Umsetzung der Kinderrechte im Allgemeinen oder zum Partizipationsrecht im Besonderen entwickelt, oder plant eine solche. Wie jedoch die Beispiele der Kantone Freiburg und Waadt anschaulich zeigen, übernimmt *eine umfassende und ausformulierte Kinder- und Jugendpolitik eine zentrale Rolle bei der Partizipation von Kindern und Jugendlichen*. Es ist daher wichtig, dass die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen gut funktioniert und die Kantone weiterhin vom Bund bei der Entwicklung einer umfassenden Kinder- und Jugendpolitik unterstützt werden, wobei die UN-KRK eine wesentliche Grundlage hierzu bildet.

Ebenfalls sollen bei der Erarbeitung und Umsetzung einer Kinder- und Jugendpolitik auf Ebene des Bundes und der Kantone sowohl Kinder und Jugendliche als auch Gremien wie Jugendparlamente und weitere Interessenvertretungen von Kindern und Jugendlichen mitwirken.

Es braucht eine Zuordnung der Verantwortung

Im weiteren sollte eine Zuordnung der Verantwortung erfolgen und festgelegt werden, *wer die Partizipationsrechte in welcher Situation zu wahren hat*. In einem Verfahren wird regelmässig das Gericht oder die Behörde (d.h. die prozessleitende Person) verantwortlich dafür sein, dass Kinder mitwirken können und ihre Meinungen einbezogen werden. Kinder und Jugendliche sind ausser-

dem bei Fragen, die ihre Lebensbereiche betreffen, bei Projekten, in Kommissionen und Gesetzgebungsarbeiten auf Bundes- und Kantonsebene systematisch einzubeziehen. Für jeden Entscheidungsprozess, der Kinderbelange betrifft, sind auch die Eltern (bzw. die gesetzliche Vertretung) für die Wahrung der Partizipation des Kindes verantwortlich; je nach Themenbereich zusätzlich die involvierten Fachpersonen aus dem Bildungs- und Gesundheitsbereich. Mit einer Zuordnung der Verantwortung kann gewährleistet werden, dass das Partizipationsrecht des Kindes nicht zwischen staatlichen Institutionen, Eltern und weiteren Akteuren untergeht.

Es braucht Ressourcen

Damit ein Kind in allen Themenbereichen tatsächlich partizipieren kann und die Akteure auf allen Ebenen (Bund, Kanton und Gemeinden) entsprechende Strukturen zur Umsetzung des Partizipationsrechts des Kindes einführen und Kenntnisse erwerben können, braucht es *mehr Ressourcen*. Darin sind sich die an der Studie beteiligten Fachleute einig.

6. Fachleute wünschen sich mehr Information und Austausch

Die in der Studie befragten Fachpersonen aus den Kantonen sehen Handlungsbedarf bei der Aufklärung und Schulung zu den Partizipationsrechten des Kindes und beim Austausch zwischen kantonalen Fachbehörden. Zudem wünschen sie sich mehr Informationen und Grundlagen zur konkreten Umsetzung von Art. 12 UN-KRK. Einen Handlungsbedarf erkennen die Teilnehmenden beispielsweise konkret in Bezug auf die systematische Weiterbildung von Richterinnen und Richtern. Die Kantone – und damit die entsprechenden Aufsichtsbehörden – sind deshalb gefordert, *entsprechende Anforderungen und Standards zu definieren*.

Zugleich existiert ein *reichhaltiger Fundus an nationalen und internationalen Grundlagen* zum Partizipationsrecht des Kindes, der heute schon benützt werden könnte. Beispielsweise regen die an den interkantonalen Austauschtreffen beteiligten Fachpersonen an, dass die KOKES-Praxisanleitung Kindesschutzrecht auch bei den Gerichten vermehrt angewendet wird und dass die Weiterbildungen zur Partizipation von Kindern in den Lehrgang «CAS Judikative» der Richterakademie Luzern integriert werden.

Auf Bundesebene wird deshalb eine *nationale Informations- und Koordinationsstelle* (z.B. ein *eidgenössisches Kinderbüro*) zum Thema Kinderrechte benötigt, welche die Kantone mit den vorhandenen praktischen Hilfsmitteln (Informationsmaterial, Vorlagen zu altersgerecht formulierten Entscheidungen, Checklisten, Standards etc.) unterstützen, sowie Good Practice Beispiele und Praxiserhebungen aus den Kantonen sichtbar machen könnte. Diese nationale Informations- und Koordinationsstelle könnte auch in Gesetzgebungsprozesse involviert werden und spezifisches Know-how zu internationalen Rechtsgrundlagen und -behelfen für Kinder zugänglich machen, wie beispielsweise zum individuellen Mitteilungsverfahren, das für die Schweiz mit dem 3. Zusatzprotokoll zur UN-KRK im Jahre 2017 in Kraft getreten ist; mit diesem können Kinder nach Ausschöpfung der innerstaatlichen Beschwerdemechanismen direkt Beschwerde beim Ausschuss für Kinderrechte erheben. Informationen könnten sich darüber hinaus auf das Übereinkommen zum Schutz der Menschen mit Behinderungen der Vereinten Nationen beziehen, welches das Partizipationsrecht des Kindes nach Art. 12 UN-KRK für Kinder mit einer Behinderung konkretisiert. Auf europäischer Ebene existieren zudem einige Leitlinien, die in der Schweiz ebenfalls beigezogen werden können, namentlich die «Leitlinien des Ministerkomitees des Europarates für eine kindgerechte Justiz» (2011) und die allgemeinen Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarats zur Partizipation von Kindern und jungen Menschen unter 18 Jahren (2012), die über den Justizbereich hinaus wirken.

7. Positive Faktoren für die Förderung der Partizipation

Anlässlich der interkantonalen Austauschtreffen zur Diskussion der Fragebogenresultate hat sich gezeigt, dass sich folgende Faktoren positiv auf die Entwicklung einer einheitlichen Partizipationspraxis auswirken:

a) Auf nationaler und kantonaler Ebene:

- Praxiserhebungen (inkl. Statistik)
- Programme zur Sensibilisierung (Eltern, Kinder, Fachpersonen)
- Informationsmaterial für Kinder und Jugendliche sowie ihre Eltern
- Informations- und Austauschplattformen für Fachpersonen

b) Auf rechtlicher Ebene:

- Rechtliche Grundlagen zur Partizipation
- Kantonale und bundesgerichtliche Rechtsprechung
- Kantonale Grundlagen wie Weisungen, Merkblätter, Vorlagen, Zusammenfassungspapiere

c) Auf fachlicher Ebene:

- Kenntnis von internationalen Normen und deren Umsetzung in der Praxis
- Instrumente wie Standards, Leitfaden für Prozesse, Checklisten etc. für die Praxis
- Integration von Lehre und Forschung in die Praxis

d) Auf kantonaler Ebene:

- Vernetzung und Austausch zwischen den Institutionen im Kanton
- Klarheit der Aufgaben und Kompetenzen der verschiedenen Akteure
- Austausch- und Fachgremien in den Kantonen
- Standards (Leitlinien, Merkblätter etc.) auf Ebene der ersten Instanz im Verfahren

e) In den Institutionen (Behörden, Gerichte, Schulen, Spitäler, etc.):

- Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses der Partizipation im gesamten Verfahren und dessen Integration in interne Abläufe
- Informationsmaterial für Kinder und Jugendliche und ihre Eltern
- Systematische Schulung und Weiterbildung der Fachpersonen

8. Spezifische Lücken nach Themenbereichen

Familienrecht

Im Bereich Familienrecht bestehen nationale Rechtsgrundlagen zur Anhörung und Kindesvertretung in der Zivilprozessordnung (ZPO), die das Partizipationsrecht des Kindes diesbezüglich umsetzen. In der Praxis besteht u.a. dadurch ein *relativ enges Verständnis von Partizipation* resp. Anhörung: Die bundesgerichtliche Rechtsprechung betrifft in erster Linie die Kindesanhörung in Trennungs- und Scheidungsverfahren. Das Bundesgericht empfiehlt richtlinienmässig eine Anhörung ab sechs Jahren. Die Erhebung zeigt jedoch, dass Kinder in der Praxis oft erst ab acht oder zehn Jahren persönlich angehört werden, und dies meist in Obhuts- und Sorgerechtsstreitigkeiten. Es besteht zudem ein Ermessensspielraum der Gerichte zum Verzicht auf die Anhörung aus anderen Gründen als des Alters. Die Erhebung in den Kantonen zeigt *starke Unterschiede im Verständnis von Anhörung und in der Informationspraxis*: Beispielsweise gibt ein Drittel der Kantone

an, über kein Informationsmaterial für Kinder und Eltern zu verfügen, und in den anderen Kantonen variiert die Praxis in Bezug auf den Zeitpunkt der Abgabe von Informationsmaterial stark.

Jugendstrafrecht

Dank dem nationalen Jugendstrafgesetz und der Jugendstrafprozessordnung ist das Jugendstrafrecht der einzige Bereich der schweizerischen Rechtsordnung, der *eine umfassende rechtliche Rahmenordnung für die Verfahrensstellung von Minderjährigen kennt*. Jugendliche haben als Beschuldigte im Verfahren Parteistellung; sie werden als solche u.a. rechtlich angehört, sie haben Akteneinsicht, Beschwerderecht sowie einen Anspruch auf eine Verteidigung. Verbesserungen sind gemäss den internationalen Grundlagen und der Erhebung jedoch noch nötig bei der Partizipation im Strafbefehlsverfahren, bei der bedingungslosen Gewährung der Rechtsvertretung und bei der durchgehend altersgerechten Information. Zudem ist die Jugendstrafmediation als erfolgversprechendes und partizipatives Element deutlich zu fördern.

Kindesschutz

Der Bereich Kindesschutz zeichnet sich wie der Bereich Familienrecht *durch punktuelle nationale Rechtsgrundlagen zum Partizipationsrecht* aus: Anhörung und Kindesvertretung sind im Zivilgesetzbuch (ZGB), in der Zivilprozessordnung (ZPO) und in der Pflegekinderverordnung (PAVO) geregelt. Für die fürsorgerische Unterbringung in der Kinder- und Jugendpsychiatrie sowie das Platzierungsverfahren in ein Kinder- und Jugendheim besteht überdies eine Rechtsgrundlage für eine Vertrauensperson, die das Kind begleiten kann. Hingegen fehlen umfassende besondere Vorschriften für die fürsorgerische Unterbringung eines Kindes, was sich mit einem Kinderrechtsansatz schwerlich vereinbaren lässt. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Anhörung im Kindesschutz entspricht im Grossen und Ganzen derjenigen zum familienrechtlichen Verfahren, wobei die Entscheide weniger von Ausnahmen zur Anhörung handeln als von unnötigen Wiederholungen der Anhörung oder Delegation an Dritte. Ebenfalls ist die *Rolle der Kindesvertretung* nach Rechtsprechung, Lehre und Praxiserhebung noch nicht etabliert.

Bildung

Im Bereich Bildung gibt es keine besonderen Rechtsgrundlagen auf Bundesebene oder auf interkantonalen Ebene, welche das Partizipationsrecht des Kindes in der Schule explizit umsetzen würden. Hingegen ist die Partizipation der Schülerin und des Schülers auf individueller und institutioneller Ebene (Klasse, Schule) durch die kantonalen Schulgesetze geregelt, allerdings in sehr unterschiedlichem Masse: Die Regelungen *reichen von einer allgemeinen Mitwirkungsbestimmung bis hin zu detaillierten Gesetzen und Verordnungen* zu den Rechten von Schülerinnen und Schülern. Nach Einschätzung der Kantone habe sich eine Praxis der Partizipation in der Schule entwickelt, wobei diese Praxis (auf Gemeindeebene) noch genauer untersucht werden muss. In den kantonalen Verwaltungsverfahren in Schulangelegenheiten des Kindes, beispielsweise betreffend Versetzung oder Schulausschluss, hingegen finden sich kaum Regelungen zur Parteistellung des Kindes. Entsprechend fehlt auch Rechtsprechung zur Partizipation des Kindes. Vielmehr sind die Eltern als Erziehungsberechtigte und gesetzliche Vertretung des Kindes in diesem Themenbereich zumindest aus Sicht der Rechtsgrundlagen und der Rechtsprechung als Mitwirkende dominant.

Gesundheit

Im Gesundheitsbereich wird unter Partizipation regelmässig die Teilhabe an der medizinischen Aufklärung und *die informierte Einwilligung (Informed Consent) des Kindes resp. seiner Eltern* verstanden. Das greift zu kurz, denn andere Formen der Partizipation, wie die Information vor und nach einem Spitalaufenthalt oder die Begleitung während einer Behandlung sowie die Mitwirkung

von sehr jungen und/oder urteilsunfähigen Kindern, werden dadurch oft ausser Acht gelassen. Die Erhebung hat jedoch gezeigt, dass die Hälfte der Kinderspitäler die Europäische Charta für Kinder im Spital sowie spezielle Informationsbroschüren benützen, was auf eine positive Entwicklung hinweist. Im ambulanten kinder- und jugendpsychiatrischen Bereich, der in besonderem Masse unter Ressourcendruck steht und der ausgesprochen in dem Beziehungsgeflecht zwischen Kind, Eltern, Behörden und medizinischen Fachpersonen operiert, bestehen – im Gegensatz zur stationären Behandlung – gar keine besonderen Regelungen, die den Partizipationsrechten der betroffenen Kinder zu Gute kämen.

Kantonale Jugendparlamente und kantonale Kinder- und Jugendpolitik

Im Rahmen dieser Studie wurden die Kantone auch zu ihrer Kinder- und Jugendpolitik befragt, die durch ihre *föderale Aufgabenteilung* geprägt ist. Wie die Erhebung gezeigt hat, übernimmt eine kantonale Kinder- und Jugendpolitik eine zentrale Rolle sowohl bei der Umsetzung der UN-KRK generell als auch in Bezug auf Art. 12 UN-KRK. Das illustrieren etwa die Jugendparlamente in den Kantonen mit einer ausgeprägten Kinder- und Jugendpolitik. Dort werden bei Fragen zu Kindern und Jugendlichen die Jugendparlamente systematisch miteinbezogen und haben Einfluss. Aus diesem Grund sollten die kantonalen, aber auch die regionalen *Kinder- und Jugendparlamentsstrukturen weiter gestärkt und gefördert* werden. Das eidgenössische Kinder- und Jugendförderungsgesetz aus dem Jahre 2013 bleibt allerdings in erster Linie ein Finanzhilfegesetz; immerhin können dank ihm wichtige nationale Projekte zur Partizipation gefördert werden.

IV. EMPFEHLUNGEN

Im letzten Teil präsentiert die Studie allgemeine Empfehlungen des SKMR an Bund und Kantone. An diese schliessen pro Themenbereich (Familienrecht, Jugendstrafrecht, Kinderschutz, Bildung, Gesundheit, Jugendparlamente) je drei besondere Empfehlungen an. Alle Empfehlungen werden durch einen oder mehrere konkrete Vorschläge ergänzt. Die Empfehlungen sind zudem abgestimmt mit dem *«Massnahmenpaket zum Schliessen von Lücken bei der Umsetzung der UN-KRK»*, die der Bundesrat am 19. Dezember 2018 zur Verbesserung der Kinderrechte in der Schweiz als Reaktion auf die *Concluding observations (2015)* verfasst hat.

1. Allgemeine Empfehlungen an den Bund

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/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 UN-Kinderrechtskonvention aufzunehmen. Das bedeutet, dass der Bund verantwortlich ist und gewährleistet, dass diese regelmässig am Beobachtungs- und Berichterstattungsverfahren an den Ausschuss gemäss UN-KRK teilnehmen können (z.B. durch eine Konsultation der Eidgenössischen Jugendsession).

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 UN-KRK) als eines dieser Leitziele explizit zu benennen.

2.1. Das Partizipationsrecht und dessen Umsetzung ist als Leitziel der Kinder- und Jugendförderung im eidgenössischen Kindes- und Jugendförderungsgesetz 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 kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (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.

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 Kindes- und Jugendförderungsgesetz 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 Art. 12 UN-KRK, gestützt auf das Kinder- und Jugendförderungsgesetz.

*Schulung: Das gegenwärtige Schulungsangebot zur Partizipation ist schweizweit auf allen Bildungsstufen zu evaluieren (z.B. mit dem Child Participation Assessment Tool des Europarats).

Die «Schulung zum Partizipationsrecht» ist für Hoch-, Mittel- und Grundschulen anzubieten.

****Informationsmaterialien**

- Internationale Ebene: z.B. General Comment No. 12, Empfehlungen zur Partizipation des Europarats inkl. Child Participation Assessment Tool; laufende Gesetzgebungsprojekte aus europäischen Ländern
- Nationale Ebene: z.B. «Kindergerechtigkeits-Check»
- Praktische Hilfsmittel von Fachorganisationen (z.B. Unicef-Broschüren Anhörung, Checklisten von Kinderanwaltschaft Schweiz etc.)
- Sammlung von Good Practice Beispielen
- Sammlung und Sichtbarmachung internationaler und nationaler Studien zur Partizipation

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.

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 Art. 12 UN-KRK zu prüfen.

- 5.1.** Auf Verfassungsebene empfehlen wir, dass die Förderung und der Schutz von Kindern und Jugendlichen nach Art. 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).
- 5.2.** Auf Bundesebene empfehlen wir, das Partizipationsrecht des Kindes nach Art. 12 UN-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^{bis} ZGB; «Alle urteilsfähigen Handlungsunfähigen und urteilsunfähige 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.

2. Allgemeine Empfehlungen an die Kantone

6. Systematischer Einbezug von Kindern und Jugendlichen auf kantonaler Ebene

Das SKMR empfiehlt den Kantonen, Kinder und Jugendliche verstärkt, selbstverständlicher und unmittelbarer zu allen Angelegenheiten, in denen sie betroffen sind, auf kantonaler Ebene politisch partizipieren zu lassen. Sie sind systematisch in ihre Projekte, Kommissionen und Gesetzgebungsarbeiten einzubeziehen.

6.1. Es sind namentlich die kantonalen Jugendparlamente und -räte auszubauen und zu stärken.

6.2. Es sind aber auch niederschwellige Optionen zur Partizipation von Kindern und Jugendlichen und Gruppen sichtbar zu machen und aufzunehmen.

7. Stärkung der Vernetzung und des Fachaustauschs zur Umsetzung von Art. 12 UN-KRK

Das SKMR empfiehlt den Kantonen, die Vernetzung und den Fachaustausch zur Umsetzung von Art. 12 UN-KRK mit Unterstützung des Bundes und der interkantonalen Konferenzen zu stärken.

7.1. Interkantonale Konferenzen können dazu beitragen, den Fachaustausch unter den Kantonen zu fördern und gemeinsame Empfehlungen (vergleichbar mit denjenigen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren zur Kinder- und Jugendhilfe, 2016) zur Umsetzung von Art. 12 UN-KRK zu erarbeiten.

7.2. Ein Fachaustausch ist auch in den Kantonen für die institutionellen Akteure in den Themenbereichen Justiz, Kinderschutz, Bildung und Gesundheit zu organisieren und/oder auszubauen.

8. Partizipation des Kindes als Evaluationskriterium im Rahmen der Aufsicht

Das SKMR empfiehlt den Kantonen, dass die fachlichen Aufsichtsbehörden (innerhalb der einzelnen Themenbereiche) die Partizipation des Kindes als Evaluations- und/oder Kontrollkriterium festlegen und anwenden.

8.1. Die Aufsichtsbehörden haben die Möglichkeit, Vorgaben zur Partizipation von Kindern und Jugendlichen mit verschiedenen Mitteln zu machen, etwa mit Empfehlungen, Weisungen, Reglementen oder mit Verordnungen.

8.2. Als Kontrollinstanz können die Aufsichtsbehörden die Partizipation als Kriterium auf fachlicher Ebene betonen.

9. Praxiserhebungen zur Partizipation auf kantonaler Ebene

Das SKMR empfiehlt den Kantonen, Praxiserhebungen zur Partizipation in allen Themenbereichen durchzuführen.

9.1. Praxiserhebungen sind möglichst in sämtlichen Themenbereichen (Bsp. Kanton St. Gallen) vorzunehmen, nicht nur bei einzelnen Verfahren.

9.2. Praxiserhebungen dienen zeitgleich auch der Sensibilisierung der Fachpersonen und tragen deshalb zur Entwicklung einer gemeinsamen Praxis bei.

10. Kantonale Anlaufstellen für Kinder und Jugendliche

Das SKMR empfiehlt den Kantonen, niederschwellige, gut zugängliche Anlaufstellen für Kinder und Jugendliche aufzubauen, welche die Rechte von Kindern und Jugendlichen vertreten, unterstützen und fördern.

10.1. Eine Anlaufstelle für Kinder und Jugendliche sollte die Funktion einer Ombudsstelle haben. Sie sollte rechtlich und finanziell unabhängig sein, die Kompetenz haben, Beschwerden von Kindern und deren Organisationen entgegenzunehmen, Gesetzgebungsprojekte vorzuschlagen und andere Massnahmen zur Stärkung der Kinderrechte ergreifen zu können. Zudem sollte sie Informationen sammeln und verbreiten.

10.2. Die Anlaufstelle soll den institutionalisierten Dialog mit Kindern pflegen, um deren Lebensbedingungen und ihre Wahrnehmungen zu kennen.

10.3. Eine weitere Aufgabe dieser Anlaufstelle ist die Information und Sensibilisierung der Fachpersonen, die mit Kindern und Jugendlichen arbeiten.

3. Themenspezifische Empfehlungen

Die themenspezifischen Empfehlungen richten sich an verschiedene Akteure (Bund, Kantone und Institutionen).

Familienrecht

11. Systematische Umsetzung der Partizipation von Kindern und Jugendlichen in familienrechtlichen Verfahren

Das SKMR empfiehlt den Kantonen, die Partizipation von Kindern und Jugendlichen in familienrechtlichen Verfahren auf Ebene der Gesetzgebung und der Gerichtspraxis systematisch umzusetzen und damit zu stärken.

11.1. In der kantonalen Gesetzgebung besteht die Möglichkeit, die Anforderungen an die Partizipation in einem Verfahren detailliert festzulegen (Bsp. zur Anhörung s. Kanton Aargau § 21a EG ZPO). Ebenso können Weisungen zum Einsatz der Kindesvertretung erlassen werden.

11.2. Die Gerichte können gemeinsame interne Richtlinien und Textvorlagen zu verschiedenen Verfahrensrechten des Kindes erarbeiten: Einladungsbrief an Kinder, Anhörung, Kindesvertretung, Akteneinsicht, Zustellung des Entscheids etc.

11.3. Die Gerichte sollen die interdisziplinäre Zusammenarbeit und die Vernetzung über die Institutionen hinaus pflegen (Bsp. Regionalgericht Berner Jura-Seeland).

12. Weiterbildung von Gerichtspersonen zum Konzept der Partizipation

Das SKMR empfiehlt den Kantonen, systematische Weiterbildungen von Gerichtspersonen zum Konzept der Partizipation durchzuführen und die entsprechenden Vorgaben festzulegen.

12.1. Es ist darauf zu achten, dass Partizipation in Weiterbildungen für Gerichtspersonen systematisch als eine Haltung sowie als ein individuelles und institutionelles Recht von Kindern und Jugendlichen verstanden wird. Derartige Weiterbildungen umfassen nebst einer interdisziplinären Schulung zur Anhörung des Kindes namentlich die Schulung zu den Wirkungen einer Begleitung des Kindes durch eine Vertrauensperson sowie einer Kindesvertretung.

12.2. Im Hinblick auf eine kohärente Praxis der Partizipation ist es zu empfehlen, gemeinsame Weiterbildungen für Fachpersonen des Kinderschutzes und Fachpersonen des Familienrechts zu organisieren.

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.

Jugendstrafrecht

14. Entwicklung von Informationsmaterial über das Jugendstrafverfahren

Das SKMR empfiehlt den Kantonen bzw. Jugendstrafbehörden, Informationsmaterial über das Jugendstrafverfahren für Kinder und Jugendliche, aber auch für deren Eltern, altersgerecht und in verständlicher Sprache zu entwickeln und systematisch abzugeben.

14.1. Mit der Sichtung von bestehendem und Erarbeitung von neuem Material könnte z.B. die Schweizerische Vereinigung für Jugendstrafrechtspflege (SVJ) mit finanzieller Unterstützung des Bundes und in Zusammenarbeit mit anderen Partnern beauftragt werden.

14.2. Bei Informationen für Kinder und Jugendliche sollten nebst den schriftlichen Materialien unbedingt auch die sozialen Medien (Apps, Videos etc.) gefördert werden. Zudem sollten auf den Websites der Jugendstrafbehörden zielgruppengerechte Informationen verfügbar sein.

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 Jugendlicher in Jugendstrafverfahren, nicht nur in den gesetzlich vorgegebenen Bestimmungen. Voraussetzung dafür ist auf Bundesebene die Aufhebung des Vorbehalts zu Art. 40 Abs. 2 lit. b Ziff. 2 UN-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 (Bsp. Jugendanwaltschaft Kanton Aargau).

16. Förderung der Mediation im Jugendstrafverfahren

Das SKMR empfiehlt den Kantonen, partizipative Massnahmen wie die Mediation vor allem im Jugendstrafverfahren zu fördern und entsprechende Mediationsstellen zu bilden.

16.1. Einzelne Kantone haben langjährige Erfahrung in der Strafmediation. Um partizipative Massnahmen wie die Mediation zu fördern, sollte ein Transfer zwischen den französisch-, italienisch- und deutschsprachigen Regionen in der Schweiz stattfinden.

16.2. Der interkantonale fachliche Austausch unter den Akteuren der Mediation sollte institutionalisiert werden (Bsp. Konferenz für Kinder- und Jugendpolitik).

Kinderschutz

17. Praxiserhebungen zur Partizipation von Kindern und Jugendlichen im Kinderschutzsystem

Das SKMR empfiehlt den Kantonen, Praxiserhebungen zur Partizipation von Kindern und Jugendlichen in der ambulanten freiwilligen Kinder- und Jugendhilfe, im gesetzlichen Kinderschutz und in den stationären Institutionen durchzuführen.

17.1. Betroffene Kinder und Jugendliche sind an einer solchen Praxiserhebung zu beteiligen.

17.2. Aufgrund der Resultate dieser Praxiserhebungen können Konzepte und Massnahmen mit den Akteuren definiert und umgesetzt werden (Bsp. Kanton St. Gallen).

18. Umfassendes kantonales Kinderschutzkonzept

Das SKMR empfiehlt den Kantonen, ein umfassendes kantonales Kinderschutzkonzept zu entwickeln, mit den Akteuren des Kinderschutzes und mit der Unterstützung des Bundes und der Konferenz der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK). Diese Kinderschutzkonzepte sollen die Partizipation von Kindern und Jugendlichen schweizweit fördern.

18.1. Es ist den Kantonen zu empfehlen, im Rahmen des Kinderschutzes besondere Bestimmungen zur Partizipation für Kinder, namentlich im Bereich der fürsorgerischen Unterbringung zu prüfen (s. Empfehlung 5).

18.2. Entsprechend den Ergebnissen der Praxiserhebungen (s. Empfehlung 17) ist eine konzeptionelle Klärung der Zuständigkeiten und eine Abstimmung der Massnahmen in der ambulanten freiwilligen Kinder- und Jugendhilfe, im gesetzlichen Kinderschutz und in den stationären Institutionen nötig.

18.3. Es sollen gemeinsame Kommissionen o.ä. für den fachlichen Austausch und zur Klärung von Zusammenarbeitsfragen der verschiedenen Akteure (u.a. KESB, Freiwillige Kinder- und Jugendhilfe sowie Heime) im Kinderschutz geschaffen werden (Bsp. Kinderschutzkommission Kanton Zürich).

19. Verständliche Informationsmaterial zur Partizipation im Kinderschutzbereich

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

19.1. Dazu empfiehlt es sich, kantonsübergreifende Projekte mit Unterstützung des Bundes zu lancieren (z.B. die Informationsbroschüren in leicht verständlicher Sprache im Kinderschutz, wie die KESB der Kantone Bern, Solothurn und Zürich in Zusammenarbeit mit der FHNW 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.

Bildung

20. Kantonale Vorgaben zur Partizipation im Schulbereich

Das SKMR empfiehlt den Kantonen, Partizipation im Schulbereich konzeptionell einheitlich als individuelles und institutionelles Kinderrecht durch kantonale Vorgaben zu stärken.

20.1. Das Partizipationsrecht von Schülerinnen und Schülern umfasst ein individuelles Recht auf Information und Meinungsäusserung in der Schule und das Recht auf Begründung von Entscheiden, die sie betreffen.

20.2. Dazu sollte einerseits die individualrechtliche Rolle der Schülerinnen und Schüler in den kantonalen Verwaltungsverfahren berücksichtigt werden.

20.3. Es betrifft jedoch auch die Partizipation auf Schul- und Klassenebene sowie die Gelegenheit schulübergreifend politisch mitzuwirken (z.B. Verordnung Kanton Basel-Stadt über die Rechte und Pflichten von Schülerinnen und Schüler).

21. Der Einbezug der Kinder und Jugendlichen durch die Schulen ist zu gewährleisten

Das SKMR empfiehlt den Kantonen, den Einbezug der Kinder und Jugendlichen durch die Schulen zu gewährleisten.

21.1. Kinder und Jugendliche sind konsequent als Rechtssubjekte mit Rechten und Pflichten in die Gesetzgebung im Schulbereich aufzunehmen.

21.2. Die partizipative Zusammenarbeit zwischen Kindern, Eltern und Schule ist festzulegen, zu fördern und zu unterstützen.

21.3. Die Verantwortung ist den Schulen zuzuordnen (z.B. durch jährliche Berichterstattung).

22. Partizipation als Bestandteil des Qualitätsmanagements von Schulen

Das SKMR empfiehlt den Kantonen, partizipative Elemente im Qualitätsmanagement von Schulen zu etablieren.

22.1. Dazu können beispielsweise interne Ansprech- und Vertrauenspersonen für Schülerinnen und Schüler als ein partizipatives Element eingeführt werden. Im Kanton Aargau können z.B. ältere Schülerinnen und Schüler als Vertrauenspersonen handeln.

22.2. Das effektive Funktionieren von Schülerinnen- und Schülerräten auf Klassen- und Schulebene wäre ein zweites Element, das im Qualitätsmanagement eine Rolle spielen könnte, z.B. bei Evaluationsverfahren.

Gesundheit

23. Verständnis von Partizipation weitergehend als «informierte Einwilligung»

Das SKMR empfiehlt dem Bund und den Kantonen, die Institutionen im Gesundheitsbereich darin zu unterstützen, das Konzept von Partizipation von Kindern und Jugendlichen nach Art. 12 UN-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 PatientInnenordnern 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).

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.

25. Kantonale Vorgaben zur Partizipation im Gesundheitsbereich

Das SKMR empfiehlt den Kantonen, in Bezug auf die Beteiligung der Kinder und Jugendlichen bei medizinischen Behandlungen und in Bezug auf ihre Urteilsfähigkeit im Zusammenhang mit der informierten Einwilligung und weitere Partizipationsrechte die Vorgaben zu klären.

25.1. Die Kantone können beispielsweise in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Akademie der Medizinischen Wissenschaften besondere Richtlinien für die Partizipationsrechte von Kindern im Gesundheitsbereich verfassen.

25.2. Dabei ist etwa zu klären, dass die Partizipationsfähigkeit nicht gleichbedeutend ist mit Urteilsfähigkeit und dass es weder allein auf das Alter noch die Form (Unterschrift des Kindes) ankommen kann. Auch urteilsunfähige Kinder und Jugendliche sollen partizipieren können, indem soweit möglich auf ihre Wünsche Rücksicht genommen wird.

Jugendparlamente

26. Stärkung der Jugendparlamente

Das SKMR empfiehlt den Kantonen, die Jugendparlamente gemäss den Modellen in den Kantonen Freiburg und Waadt zu stärken (s. Empfehlung 2).

26.1. Zur Stärkung der Jugendparlamente sollen die entsprechenden Grundlagen (öffentlich-rechtliche Anerkennung, Verordnungen etc.) geschaffen werden und die Jugendparlamente mit entsprechenden Ressourcen unterstützt werden (Bsp. durch kantonale Jugendbeauftragte).

26.2. Jugendparlamente und allenfalls weitere Kinder- und Jugendorganisationen sind durch die staatlichen Akteure (Verwaltung, Behörden, Parlamente) zu allen Fragen, die Kinder und Jugendliche betreffen, einzubeziehen.

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.

28. Einbezug der Jugendparlamente durch die Kantonsparlamente

Das SKMR empfiehlt den Kantonen, dass die Kantonsparlamente (und allenfalls auch die Parlamente der Städte oder Gemeinden) kantonale und kommunale Kinder- und Jugendparlamente bei Gesetzesentwürfen, Massnahmen oder parlamentarischen Anfragen, die Kinder und Jugendliche betreffen, miteinbeziehen.

28.1. Damit Kinder- und Jugendparlamente altersgerecht einbezogen werden können, sind Unterlagen in verständlicher Sprache und allenfalls Unterstützung notwendig, z.B. durch die kantonalen Kinder- und Jugendbeauftragten.

28.2. Zur Prüfung und Durchführung können die Kantonsparlamente und die Verwaltung das Instrument eines «Kindergerechtigkeitscheck» beiziehen (s. Empfehlung 3).