

Die Umsetzung der Kinderrechtskonvention in der Stadt St. Gallen

Relevanz der Empfehlungen des Kinderrechtsaus-
schusses

und

Umsetzung der vier Grundprinzipien der KRK im
Gemeinderecht

Rechtsgutachten im Auftrag der Stadt St. Gallen

Dr. Nula Frei

Universität Freiburg i.Ue.

Oktober 2020

Cahiers fribourgeois de droit européen no 32
Freiburger Schriften zum Europarecht Nr. 32

Die Umsetzung der Kinderrechtskonvention in der Stadt St. Gallen

Relevanz der Empfehlungen des Kinderrechtsausschusses
und
Umsetzung der vier Grundprinzipien der KRK im
Gemeinderecht

*Rechtsgutachten im Auftrag der Stadt St. Gallen
Stand: Oktober 2020*

*Dr. Nula Frei
Universität Freiburg i.Ue.*

L'Institut de droit européen, dirigé par les Professeures Samantha Besson, Astrid Epiney et Sarah Progin-Theuerkauf, contribue, en tant que centre de compétence des Facultés de droit des Universités de Berne, Neuchâtel et Fribourg, à ce que les ressources des trois universités dans ce domaine soient utilisées le plus efficacement possible. Ses activités englobent, hormis les tâches relatives à l'enseignement du droit européen, la gestion d'une bibliothèque et d'un centre de documentation européenne, l'organisation de manifestations pour la formation continue ainsi que la recherche scientifique en droit européen, des avis de droit et des expertises.

Les Cahiers fribourgeois de droit européen proposent des textes, en français, en allemand, en anglais et en italien, qui, pour différentes raisons, ne se prêtent pas à une publication commerciale, tels que des «papers» de discussion de doctorants, des avis de droit ou des versions écrites de conférences données à l'Université de Fribourg.

Das Institut für Europarecht unter der Leitung von den Professorinnen Samantha Besson, Astrid Epiney und Sarah Progin-Theuerkauf hat als Kompetenzzentrum der rechtswissenschaftlichen Fakultäten der Universitäten Bern, Neuenburg und Freiburg unter anderem die Aufgabe, zu der effizienten Nutzung der auf diesem Gebiet zu Verfügung stehenden Ressourcen beizutragen. Neben den mit der Lehre im Europarecht verbundenen Aufgaben zählen zu seinen Aktivitäten die Führung einer europarechtlichen Bibliothek und eines europäischen Dokumentationszentrums, die Organisation von Weiterbildungen sowie die wissenschaftliche Forschung im Europarecht und das Erstellen von Rechtsgutachten.

Die Freiburger Schriften zum Europarecht beinhalten Texte auf Deutsch, Französisch, Englisch und Italienisch, die aus verschiedenen Gründen nicht für eine kommerzielle Veröffentlichung geeignet sind, wie z.B. Diskussionspapiere von Doktoranden, Rechtsgutachten oder schriftliche Fassungen von an der Universität Freiburg gehaltenen Vorträgen.

Editeur / Herausgeber

Institut de droit européen / Institut für Europarecht
Avenue de Beauregard 11
CH-1700 Fribourg

euroinstitut@unifr.ch

www.unifr.ch/ius/euroinstitut

September 2022

Copyright chez l'auteur / bei der Autorin

Pas disponible en librairie / nicht im Buchhandel erhältlich

Inhaltsverzeichnis

§ 1	Einleitung	1
§ 2	Die Relevanz der Empfehlungen des Kinderrechtsausschusses für die Stadt St. Gallen	4
I.	Übersicht.....	4
II.	Zuständigkeiten der Stadt St. Gallen	5
III.	Transversale Empfehlungen	6
1.	Harmonisierung der Gesetzgebung auf Bundes- und kantonaler Ebene mit der Kinderrechtskonvention.....	6
2.	Kinderspezifische Haushaltsplanung	7
3.	Sensibilisierung und Ausbildung	8
4.	Nicht-Diskriminierung	9
5.	Vorrangige Beachtung der Kindesinteressen	9
6.	Achtung der Meinung des Kindes.....	10
IV.	Sektorielle Empfehlungen	12
1.	Registrierung von Geburten	12
2.	Kinder und digitale Medien	13
3.	Verbot körperlicher Züchtigung und Förderung gewaltfreier Erziehung (<i>dringliche Empfehlung</i>).....	14
4.	Weitere Massnahmen gegen Gewalt an Kindern	15
5.	Massnahmen gegen Genitaleingriffe (<i>dringliche Empfehlung</i>)	16
6.	Kinderbetreuungsangebote.....	17
7.	Fremdplatzierung von Kindern	18
8.	Kinder mit Behinderungen.....	19
9.	Körperliche Gesundheit	21
10.	Asylsuchende, Flüchtlings- und Sans-Papier-Kinder	23
11.	Jugendstrafrecht und -vollzug (<i>dringliche Empfehlung</i>).....	25
V.	Zwischenfazit zum Teil I der Studie.....	27
§ 3	Mögliche Umsetzung der vier Grundprinzipien in der Stadt St. Gallen.....	28
I.	Übersicht.....	28
II.	Die Umsetzung der Kinderrechtskonvention.....	28
1.	Vorgaben der KRK zur nationalen Umsetzung	28
2.	Innerstaatliche Vorgaben zur Umsetzung der KRK.....	29
III.	Die vier Grundprinzipien der KRK	30
1.	Rechtsnatur der Grundprinzipien	30
2.	Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung (Art. 2 KRK).....	31

3.	Vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls (Art. 3 Abs. 1 KRK)	33
4.	Leben und Entwicklung (Art. 6 KRK)	36
5.	Anhörung und Partizipation (Art. 12 KRK)	37
IV.	Umsetzung im Gemeinderecht	40
1.	Verankerung der Grundprinzipien in der Gemeindeordnung	40
2.	Punktuelle Anpassungen des Gemeinderechts	42
2.1	Unmittelbar kindeswohlrelevante Gemeindeerlasse	43
2.2	Mittelbar kindeswohlrelevante Gemeindeerlasse	44
V.	Zwischenfazit zum Teil II der Studie	46

Anhang I: Tabellarische Übersicht der für die Stadt St. Gallen relevanten Empfehlungen..... 48

§ 1 Einleitung

1. Die Kindheit ist ein besonderer Lebensabschnitt des Menschen, in dem durch Entwicklung und Bildung der Grundstein für das gesamte Leben gelegt wird. Diese Erkenntnis wird zunehmend auch rechtlich anerkannt, und liegt der Kinderrechtskonvention¹ (KRK) zugrunde. Diese verwirklicht die Einsicht, dass zum Schutz und zur partizipatorischen Befähigung von Kindern rechtlich verbindliche Regelungen erforderlich sind.²

2. Mit zurzeit 196 Vertragsparteien ist die KRK das am meisten ratifizierte Übereinkommen, und sticht insoweit auch unter allen anderen geltenden Menschenrechtsverträgen hervor. Zwei materiell-rechtliche Fakultativprotokolle ergänzen und präzisieren die Konvention und erweitern partiell ihren materiellen und personellen Anwendungsbereich: Das erste Fakultativprotokoll betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten³ sowie das zweite Fakultativprotokoll betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie⁴. Einen zusätzlichen Bedeutungsschub hat die KRK mit Inkrafttreten des dritten Fakultativprotokolls⁵ erfahren, welches ein Individualbeschwerdeverfahren zum Kinderrrechtsausschuss vorsieht. Es steht zu erwarten, dass es wegen des damit verbundenen subjektiven Ansatzes mittelfristig zu einer weiteren Stärkung der Kinderrechte kommen wird,⁶ insbesondere in Bezug auf Garantien, die bis anhin von vielen Staaten als rein programmatisch respektive nicht self-executing behandelt worden sind.

3. Die Schweiz hat die Kinderrechtskonvention im Jahr 1997 ratifiziert. Sie umzusetzen kommt allen in der Schweiz vorhandenen föderalen Ebenen zu. Gerade die Gemeinden sind, aufgrund ihrer Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern, für viele der nächsten Lebensumfelder von Kindern zuständig, beispielsweise im Rahmen der Volksschule, der Sozialhilfe, der Jugendarbeit oder familienergänzender Kinderbetreuung. Internationale Initiativen

¹ Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (Kinderrechtskonvention, KRK), SR 0.107.

² SCHMAHL STEFANIE, Kinderrechtskonvention: Handkommentar, 2. Aufl., Baden-Baden 2017, S. 41.

³ Fakultativprotokoll vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten, SR 0.107.1.

⁴ Fakultativprotokoll vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie, SR 0.107.2.

⁵ Fakultativprotokoll vom 19. Dezember 2011 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend ein Mitteilungsverfahren, SR 0.107.3.

⁶ SCHMAHL, Kinderrechtskonvention (Fn. 2), S. 44.

wie das weltweite Programm «Kinderfreundliche Gemeinde»⁷ («child-friendly cities and communities») zeugen davon, dass die lokale Ebene eine wichtige, wenn nicht gar vorrangige, Rolle bei der Umsetzung der Kinderrechte einnehmen.

4. Durch die Ratifizierung der KRK ist auch die Schweiz verpflichtet, die Konvention auf allen föderalen Staatsebenen umfassend umzusetzen. Der Kinderrechtsschuss der Vereinten Nationen (KRA), der für die Überwachung der Umsetzung der Kinderrechtskonvention zuständig ist, hat im Rahmen des periodischen Staatenüberprüfungsverfahrens auch die Umsetzung in der Schweiz überprüft und zuletzt im Jahr 2015 Empfehlungen⁸ formuliert, für deren Prüfung und Umsetzung die Schweiz fünf Jahre Zeit hat. Die Umsetzung dieser Empfehlungen wird in erster Linie durch den Bund, unter Einbezug der Kantone, koordiniert.

5. Im April 2019 wurde seitens des Stadtparlaments von St. Gallen das Postulat «Umsetzung der Kinderrechtskonvention in der Stadt St. Gallen» eingereicht. Das Postulat fordert den Stadtrat auf, einen Bericht zur Umsetzung der Empfehlungen des Kinderrechtsausschusses durch die Stadt St. Gallen zu erstellen, und bittet den Stadtrat zu prüfen, ob und wie die vier Grundprinzipien der Kinderrechtskonvention in die Gemeindeordnung sowie in andere Gemeindeerlasse einzufügen sind, um die Prinzipien in den Alltagsgebrauch privater und kommunaler Rechtsanwendungen zu operationalisieren. Das Postulat wurde am 24. September 2019 erheblich erklärt und der Stadt zur Beantwortung zugewiesen. Indem die Stadt St. Gallen proaktiv die Umsetzung der KRK in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich prüft, nimmt sie schweizweit zweifellos eine Vorreiterrolle ein und leistet wichtige Pionierarbeit mit Modellcharakter. Ähnliche Initiativen sind der Verfasserin aus keiner anderen Stadt oder Gemeinde bekannt.

6. Zur Beantwortung dieses Postulats hat der Stadtrat die sich stellenden Rechtsfragen in zwei Teile eingeteilt: Einerseits soll die Frage geklärt werden, welche Empfehlungen des Kinderrechtsausschusses an die Schweiz in die Zuständigkeit einer Gemeinde oder Stadt fallen und entsprechend für die Stadt St. Gallen relevant sind (Teil I). Andererseits soll untersucht werden, ob und wie die vier Grundprinzipien der Kinderrechtskonvention in die Gemeindeordnung sowie in andere Gemeindeerlasse einzufügen sind (Teil II). Die hier vorgelegte Studie behandelt die beiden Fragen nacheinander. Lite-

⁷ Vgl. UNICEF Schweiz und Liechtenstein, Initiative «Kinderfreundliche Gemeinde», <https://www.unicef.ch/de/unsere-arbeit/schweiz-liechtenstein/kinderfreundliche-gemeinde>; siehe auch die weltweite Initiative von UNICEF, «Child Friendly Cities», <https://child-friendlycities.org/> (beide Webseiten besucht am 20. Juni 2020).

⁸ Kinderrechtsausschuss (KRA), Concluding observations on the combined second to fourth periodic reports of Switzerland, CRC/C/CHE/CO/2-4, 4. Februar 2015.

ratur und Rechtsprechung basieren auf dem Stand vom Herbst 2020 und wurden für die Publikation im Rahmen der «Freiburger Schriften» nicht aufdatiert.

Die Untersuchung basiert auf einem Gutachten, welches die Verfasserin im Sommer und Herbst 2020 im Auftrag der Stadt St. Gallen erstellte. Inhaltlich handelt es sich um eine unabhängige Arbeit: Die Verfasserin wurde um eine unabhängige Klärung der sich stellenden Fragen gebeten.

Der Stadt St. Gallen, insbesondere Frau *Claudia Wiedemann Zaugg*, sei an dieser Stelle für das entgegengebrachte Vertrauen und die sehr angenehme Zusammenarbeit gedankt.

§ 2 Die Relevanz der Empfehlungen des Kinderrechtsausschusses für die Stadt St. Gallen

I. Übersicht

7. Im Folgenden wird der erste Teil der Untersuchung vorgenommen und es werden die für die Stadt St. Gallen einschlägigen Empfehlungen des Kinderrechtsausschusses thematisch gegliedert dargestellt und diskutiert. Dazu erfolgen zunächst einige Hinweise zu den Zuständigkeiten der Stadt St. Gallen (I), danach werden die relevanten Empfehlungen aufgeführt, wobei eine Unterteilung in transversale (II.) und sektorielle Empfehlungen (III.) vorgenommen wird. Zur besseren Übersicht werden die identifizierten Empfehlungen schliesslich in einem Anhang in tabellarischer Form zusammengefasst.

8. Aufgeführt werden dabei alle Empfehlungen des Kinderrechtsausschusses, die grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich der Stadt St. Gallen fallen oder fallen könnten. Auf eine Diskussion derjenigen Empfehlungen, die von vornherein nicht in die städtische Zuständigkeit fallen, sondern klar Bundes- oder Kantonsaufgaben betreffen, wird verzichtet.

9. Entsprechend dem Gutachtensauftrag wird vorliegend eine erste Auslegeordnung vorgenommen in dem Sinne, dass analysiert wird, welche Empfehlungen grundsätzlich in die Zuständigkeit der Gemeinde St. Gallen fallen. Nicht analysiert wurde, ob und inwieweit zur Umsetzung der jeweiligen Empfehlungen ein Handlungsbedarf besteht, welche Direktionsbereiche der Stadtverwaltung für eine Umsetzung zuständig wären und inwiefern sich ein koordiniertes Vorgehen mit dem Kanton und/oder anderen Gemeinden des Kantons St. Gallen oder anderen Schweizer Städten anbieten oder gar aufdrängen würde.⁹ Wie sich zeigen wird, gibt es nämlich kaum Empfehlungen, die *ausschliesslich* in die Zuständigkeit einer Gemeinde fallen. Vielmehr handelt es sich bei den meisten Empfehlungen um Bereiche mit parallelen oder sich ergänzenden Kompetenzen.

10. Zudem wird mit der vorliegenden Studie keine vollständige Untersuchung der Umsetzung der Kinderrechtskonvention durch die Stadt St. Gallen vorgenommen, da die Empfehlungen des Kinderrechtsausschusses naturgemäss nicht sämtliche Artikel der Konvention einzeln abhandeln, sondern sich auf diejenigen Bereiche fokussieren, die der Ausschuss, nach Prüfung des Staatenberichts, der Schattenberichte sowie nach Diskussion mit den Vertretern der Schweiz, als wichtig und verbesserungswürdig erachtet.

⁹ Dies insbesondere unter Berücksichtigung bereits getätigter Umsetzungsbemühungen auf Bundes- oder kantonaler Ebene, siehe Bundesrat, Massnahmen zum Schliessen von Lücken bei der Umsetzung der Kinderrechtskonvention, Bericht vom 19. Dezember 2018.

11. Um die Empfehlungen besser einordnen zu können, wird jeweils der Kontext der Empfehlung mit erläutert. Das betrifft insbesondere den Artikel der Konvention, auf dessen Umsetzung sich die Empfehlung bezieht, die Beobachtungen und Bemerkungen des Kinderrechtsausschusses im jeweiligen Themenbereich, die dazu führen, dass er eine Empfehlung ausspricht, sowie, sofern einschlägig, Hinweise auf die General Comments des Kinderrechtsausschusses im einschlägigen Themenbereich. In seinen General Comments, von denen es mittlerweile über zwanzig gibt, fasst der Kinderrechtsausschuss seine Praxis und seine Rechtsauffassung zu bestimmten Bereichen der Konvention zusammen.¹⁰ Die General Comments können damit wichtige Hinweise zur – hier wie erwähnt nicht näher analysierten – Umsetzung bestimmter Empfehlungen geben. Ebenfalls wird im nachfolgenden Text darauf hingewiesen, wenn der Kinderrechtsausschuss einer Empfehlung besondere Dringlichkeit zumisst. Dies lässt sich jeweils an der Formulierung «the Committee *urges* the State party» erkennen.

II. Zuständigkeiten der Stadt St. Gallen

12. Die Bundesverfassung statuiert keine unmittelbaren Zuständigkeiten der Gemeinden, die den Kantonen entzogen wären. Die Gemeinde kann daher nur diejenigen öffentlichen Aufgaben übernehmen, die ihr vom Kanton übertragen worden sind oder für die der Kanton nicht ausschliesslich zuständig ist. Sie verfügen demnach über eine allgemeine Residualkompetenz.¹¹ Unterschieden wird zwischen dem eigenen, originären Wirkungsbereich, sowie dem übertragenen Wirkungsbereich, welcher die Aufgaben umfasst, die der Gemeinde vom Kanton übertragen werden. Die Zuständigkeiten der Gemeinde können sich auf den Erlass von kommunalem Recht oder auf den Vollzug von eidgenössischem oder kantonalem Recht beziehen.¹²

13. Im Einzelnen regelt das kantonale Recht den Umfang der Gemeindezuständigkeit.¹³ Die Stadt St. Gallen erfüllt gemäss Art. 90 der St. Gallischen Kantonsverfassung¹⁴ (KV) die Aufgaben, die der Kanton ihr durch Verfassung und Gesetz zuweist, sowie im Rahmen ihrer Autonomie Aufgaben, die

¹⁰ Die General Comments des KRA sind abrufbar unter https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11 (zuletzt besucht am 30. Juni 2020).

¹¹ AUER ANDREAS, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016, S. 134.

¹² SEILER HANSJÖRG, Gemeinden im schweizerischen Staatsrecht, in: Thürer, Daniel/Aubert, Jean-François/Müller, Jörg Paul (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, 491–506, Rz. 31.

¹³ Vgl. FRÜH BEATRICE, Die UNO-Kinderrechtskonvention: ihre Umsetzung im schweizerischen Schulrecht, insbesondere im Kanton Aargau, Zürich 2007, S. 138 f.

¹⁴ Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001, sGS 111.1.

sie im öffentlichen Interesse selber wählt (vgl. auch Art. 1 Abs. 2 Gemeindeordnung¹⁵). Die Gemeindeautonomie ist gewährleistet (Art. 89 Abs. 1 KV, Art. 50 Abs. 1 BV¹⁶).

14. Zur Eruierung der Zuständigkeiten der Stadt St. Gallen ist somit sowohl das kantonale Recht wie auch die Rechtsetzung der Stadt selber zu konsultieren. Entsprechend der Einteilung der städtischen Rechtssammlung¹⁷ verfügt die Stadt über Zuständigkeiten in den folgenden Bereichen: Schulen, Kultur, Sport, Gesundheit, Sozialhilfe, Gesellschaftsfragen, öffentliche Ordnung und Sicherheit, öffentliche Betriebe, insb. Ver- und Entsorgung, lokale Wirtschaft, Verkehr, öffentliches Baurecht, Umweltschutz, öffentliche Finanzen sowie (Vollzug) von eidgenössischem Zivil- und Strafrecht. Im Einzelnen ist dabei stets zu überprüfen, ob der Kanton und allenfalls auch der Bund eigene Vorgaben erlassen haben, welche den Gestaltungsspielraum der Gemeinde einschränken.

III. Transversale Empfehlungen

15. Die als transversal eingeordneten Empfehlungen beziehen sich nicht auf einen bestimmten Politik- resp. Aufgabenbereich, sondern sind generell bei Gesetzgebung und Vollzug zu beachten. Sie richten sich letztlich an sämtliche föderalen Staatsebenen der Schweiz (Bund, Kantone, Gemeinden) wie auch an Private, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen.

1. Harmonisierung der Gesetzgebung auf Bundes- und kantonaler Ebene mit der Kinderrechtskonvention

16. Als eine der allgemeinen Umsetzungsmassnahmen (Art. 4 der KRK) empfiehlt der Kinderrechtsausschuss der Schweiz, die Bemühungen zur umfassenden Harmonisierung der bundes- und kantonalen Gesetzgebung mit der Konvention weiterzuführen und zu verstärken:

«The Committee recommends that the State party continue and strengthen its efforts to comprehensively harmonize federal and cantonal laws with the Convention.» (Rz. 9).

17. Diese Empfehlung entspricht dem Art. 4 der Konvention, welcher die Staaten verpflichtet, alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Massnahmen zur Verwirklichung der in der KRK anerkannten Rechte zu treffen. Die Empfehlung steht im Kontext der Beobachtung des Ausschusses, dass zwar verschiedene kinderbezogene Massnahmen auf

¹⁵ Gemeindeordnung der Stadt St. Gallen vom 8. Februar 2004, SRS 111.1.

¹⁶ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

¹⁷ Rechtssammlung der Stadt St. Gallen, SRS.

Bundes- und kantonaler Ebene umgesetzt worden sind, um die nationale Gesetzgebung mit der Kinderrechtskonvention in Einklang zu bringen, dass diese Bemühungen aber nicht alle Bereiche der Konvention umfassen.¹⁸

18. Die Empfehlung spricht die Gemeindeebene nicht direkt an, diese ist aber als Teil des kantonalen Rechts miterfasst. Somit ist diese Empfehlung auch für die Stadt St. Gallen relevant. Da es sich um eine allgemeine Umsetzungsempfehlung handelt, erwähnt der Ausschuss keine bestimmte Massnahme, sondern empfiehlt generell, die Gesetzgebung auf ihre Konformität mit der Kinderrechtskonvention zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.

2. Kinderspezifische Haushaltsplanung

19. Unter Rz. 15 empfiehlt der Kinderrechtsausschuss der Schweiz, bei der öffentlichen Haushaltsplanung einen kinderspezifischen Ansatz zu verfolgen:

«The Committee recommends that the State party establish a budgeting process which adequately takes into account children's needs at the federal and cantonal levels, with clear allocations to children in the relevant sectors and agencies, specific indicators and a tracking system.

In addition, the Committee recommends that the State party ensure effective monitoring and evaluation of the efficacy, adequacy and equitability of the distribution of resources allocated to the implementation of the Convention».

20. Diese Empfehlung steht im Kontext der Beobachtung des Ausschusses, dass die Schweiz keinen kinderspezifischen Ansatz bei der öffentlichen Haushaltsplanung verfolgt, so dass nicht nachvollzogen werden kann, wie viele Ressourcen die Schweiz in kinderspezifische Investitionen und zur Umsetzung der Konvention verwendet.¹⁹

21. Auch diese Empfehlung dient der Umsetzung des Art. 4 der Konvention, welcher die Staaten verpflichtet, alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Massnahmen zur Verwirklichung der in der KRK anerkannten Rechte zu treffen. Der Kinderrechtsausschuss ist der Ansicht, dass auch die öffentliche Haushaltsplanung Teil dieser Verwirklichungsmassnahmen ist.²⁰ Kurz nach der Verabschiedung der Empfehlungen an die Schweiz hat der Ausschuss einen General Comment zu diesem Thema ver-

¹⁸ KRA, Concluding observations Switzerland (Fn. 8), Rz. 8.

¹⁹ KRA, Concluding observations Switzerland (Fn. 8), Rz. 14.

²⁰ KRA, General Comment No. 19 (2016) on public budgeting for the realization of children's rights, CRC/C/GC/19, 20. Juli 2016.

öffentlich: *General Comment No. 19 (2016) on public budgeting for the realization of children's rights*²¹, welcher bei der Umsetzung dieser Empfehlung zu beachten ist.

22. Die Empfehlung richtet sich wiederum an die Bundes- und kantonale Ebene und somit auch, als Teil der Kantone, an die Gemeinden. Die Empfehlung ist insofern auch für die Haushaltsplanung der Stadt St. Gallen relevant.

3. Sensibilisierung und Ausbildung

23. Die Verbreitung und Bekanntmachung der Konvention bei Erwachsenen und bei Kindern ist als Verpflichtung in Art. 42 KRK festgehalten. In Bezug auf die Schweiz zeigt sich der Kinderrechtsausschuss besorgt darüber, dass trotz verschiedener Bemühungen der Schweiz, die Konvention einem breiteren Kreis bekannt zu machen, die Konvention bei Kindern, Eltern und der breiten Öffentlichkeit nicht überall bekannt ist und keine systematischen und umfassenden Ausbildungsaktivitäten für Berufsgruppen, die mit Kindern arbeiten, vorhanden sind.²² In Rz. 21 (a) empfiehlt der Ausschuss deshalb, dass die Schweiz:

«Continue strengthening its awareness-raising programmes, including through encouraging greater media engagement in raising awareness of the Convention in a child-friendly manner, promoting the active involvement of children themselves in public outreach activities and ensuring targeted measures for parents»;

24. Und in Rz. 21 (b) empfiehlt er:

«Develop systematic and ongoing training programmes on children's rights for all professionals working with and for children, such as judges, lawyers, law enforcement officials, civil servants, teachers, health personnel, including psychologists, and social workers».

25. Diese Empfehlungen richten sich nicht an eine spezifische föderale Ebene, sondern sind als Querschnittsverpflichtung von allen Stellen zu beachten, die solche Sensibilisierungsprogramme für Kinder und Eltern durchführen können (a.) und kinderrechtsspezifische Ausbildungen für Berufsgruppen, wie insbesondere die in der Empfehlung genannten Richter, Anwältinnen, Strafvollzugspersonal, Lehrer, Gesundheitspersonal, Psychologinnen und Sozialarbeitende (b.), durchführen können.

²¹ Ibid.

²² KRA, Concluding observations Switzerland (Fn. 8), Rz. 20.

4. Nicht-Diskriminierung

26. Das Recht jedes Kindes auf Freiheit vor Diskriminierung ist in Art. 2 KRK verankert und stellt gleichzeitig eines der vier Grundprinzipien der Konvention dar. In Bezug auf die Schweiz begrüsst der Ausschuss die Antidiskriminierungsmassnahmen, die von der Schweiz getroffen werden, zeigt sich aber auch besorgt darüber, dass weiterhin Diskriminierungen gegen marginalisierte und benachteiligte Kinder, inklusive Migrantenkinder, Flüchtlingskinder, asylsuchende und Sans-Papiers Kinder sowie Kinder mit Behinderungen besteht. Ebenfalls weist er auf Berichte über Vorfälle von Hassreden gegen LGBTI Personen hin und äussert seine Sorge, dass dies Auswirkungen auf Kinder, die dieser Gruppe angehören, haben könnte.

27. In Rz. 25 empfiehlt er deshalb:

«(...) that the State party intensify its efforts to eliminate discrimination against children in marginalized and disadvantaged situations, in particular migrant, refugee and asylum-seeking children, children with disabilities and sans papier children.

The Committee further recommends that the State party strengthen its efforts to foster a culture of tolerance and mutual respect and adopt comprehensive legislation against discrimination on the grounds of sexual orientation and gender identity and to include these grounds in Article 261bis of the Criminal Code».

28. Während der letzte Teil der Empfehlung, die Aufnahme der sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität in Artikel 261bis StGB, sich an den Bundesgesetzgeber richtet, können die anderen Aspekte dieser Empfehlung für die Stadt St. Gallen in jenen Bereichen relevant sein, wo die Stadt Kompetenzen zur Bekämpfung von Diskriminierung und zur Förderung der Toleranz hat, insbesondere gegenüber Migranten-, Flüchtlings-, Sans Papiers und asylsuchenden Kindern sowie Kindern mit Behinderungen und LGBTI Kindern. Zu denken wäre hier etwa an die städtische Integrationsarbeit oder die Schulsozialarbeit, dies auch unter Berücksichtigung der durch den Bund unterstützten Kantonalen Integrationsprogramme KIP.²³

5. Vorrangige Beachtung der Kindesinteressen

29. Artikel 3 Absatz 1 der Kinderrechtskonvention ist ebenfalls eines der vier Grundprinzipien der KRK und verankert das Recht des Kindes auf vorrangige Beachtung der Kindesinteressen bei allen Massnahmen, die Kinder betreffen. Der Ausschuss weist in seinen Beobachtungen zur Schweiz darauf hin, dass die Berücksichtigung des Kindeswohls zwar ein verfassungsrechtliches Leitprinzip in der Schweizerischen Rechtsordnung ist (Art. 11 BV), aber in Bedeutung wie auch Anwendung nicht gleich ist wie die vorrangigen

²³ Vgl. Bundesrat, Umsetzung Kinderrechtskonvention (Fn. 9), S. 46 f.

Kindesinteressen («best interests of the child», «l'intérêt supérieur de l'enfant»²⁴).²⁴ Der Ausschuss empfiehlt der Schweiz in Rz. 27 deshalb:

«In the light of its general comment No 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration, the Committee recommends that the State party ensure that this right is appropriately integrated and consistently applied in all legislative, administrative and judicial proceedings and decisions as well as in all policies, programmes and projects that are relevant to and have an impact on children.

In this regard, the State party is encouraged to develop procedures and criteria to provide guidance to all relevant persons in authority for determining the best interests of the child in every area and for giving it due weight as a primary consideration. Such procedures and criteria should be disseminated to courts of law, administrative authorities and legislative bodies, public and private social welfare institutions, as well as the public at large.»

30. Diese Empfehlung richtet sich an alle rechtssetzenden und rechtsanwendenden Behörden in der Schweiz, unabhängig von der Stufe im föderalistischen Staatsaufbau. Somit ist auch die Stadt St. Gallen angesprochen, das Prinzip der vorrangigen Beachtung der Kindesinteressen in allen legislativen, administrativen und gerichtlichen Verfahren sowie in allen Politiken und Programmen (Strategiedokumente, Leitbilder etc.), die eine Auswirkung auf Kinder haben, zu beachten, und Verfahren und Kriterien zu entwickeln, um Leitlinien für die Bestimmung der Kindesinteressen festzulegen und diese den relevanten Berufsgruppen und Institutionen zur Verfügung zu stellen. Der Bundesrat hat die entsprechende Empfehlung aus seinem Kompetenzbereich aussortiert mit dem Hinweis, das Kindeswohl sei durch Art. 11 BV verfassungsrechtlich verankert.²⁵ Allerdings gehen, wie der Kinderrechtsausschuss ausgeführt hat, die vorrangigen Kindesinteressen weiter als das Kindeswohl, was für eine kommunale Präzisierung dieses Prinzips durch die Stadt St. Gallen sprechen könnte. Zu beachten ist dabei der *General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration*²⁶ des Kinderrechtsausschusses.

6. Achtung der Meinung des Kindes

31. Artikel 12 Absatz 1 KRK, der zu den vier Grundprinzipien der KRK gehört, sichert jedem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen Angelegenheiten, die das Kind betreffen, frei zu äussern, wobei die Meinung des Kindes entsprechend seinem

²⁴ KRA, Concluding observations Switzerland (Fn. 8), Rz. 26.

²⁵ Vgl. Bundesrat, Umsetzung Kinderrechtskonvention (Fn. 9), S. 48.

²⁶ KRA, General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration, CRC/C/GC/14, 29. Mai 2013.

Alter und seiner Reife gebührend berücksichtigt wird. Absatz 2 legt insbesondere fest, dass dem Kind das Recht zuerkannt wird, in allen es betreffenden Gerichts- oder Verwaltungsverfahren gehört zu werden. Der Ausschuss würdigt zwar die anhaltenden Bemühungen der Schweiz, die Berücksichtigung der Ansichten von Kindern in Familienrechtsverfahren, Kinderschutzverfahren und in Jugendstrafverfahren sicherzustellen und die Kinder in die politische Planung und Entscheidungsfindung auf Gemeindeebene einzubeziehen. Gleichzeitig bleibt er besorgt darüber, dass die Achtung der Meinung des Kindes nicht systematisch sichergestellt und in der Praxis umgesetzt wird, dass kantonale Unterschiede bestehen und dass nicht genügend Ausbildungsmöglichkeiten für Berufsgruppen, die mit Kindern zu tun haben, bestehen.²⁷ In Rz. 29 formuliert der Ausschuss deshalb die folgende Empfehlung:

«In the light of its general comment No. 12 (2009) on the right of the child to be heard, the Committee recommends that the State party take measures to strengthen this right in accordance with article 12 of the Convention. To that effect, it recommends that the State party:

(a) Strengthen its efforts to ensure that the right of the child to be heard applies to all judicial and administrative proceedings affecting children and that due weight is given to their views;

(b) Intensify its efforts to ensure that children have the right to express their views freely in all matters affecting them, and have those views given due weight in schools and other educational institutions, the family, as well as political planning and decision processes, with particular attention to children in marginalized and disadvantaged situations; and

(c) Ensure that professionals in the judicial, welfare and other sectors dealing with children systematically receive appropriate training on how to ensure children's meaningful participation.»

32. Für die Stadt St. Gallen ist diese Empfehlung in all ihren Aspekten relevant, da sie Verwaltungsverfahren durchführt (Empfehlung 29(a)), Schulen und andere Ausbildungsstätten unterhält (Empfehlung 29(b)) und Personen und Berufsgruppen beschäftigt, die mit Kindern in Kontakt sind und somit Adressaten von systematischen Ausbildungsmassnahmen wie in Empfehlung 29(c) angesprochen sein können. Zu berücksichtigen ist dabei der vom Ausschuss erwähnte *General Comment No. 12 (2009) on the right of the child to be heard*²⁸.

²⁷ KRA, Concluding observations Switzerland (Fn. 8), Rz. 28.

²⁸ KRA, General Comment No. 12 (2009) on the right of the child to be heard, CRC/C/GC/12, 20. Juli 2009.

IV. Sektorielle Empfehlungen

33. Die sektoriellen Empfehlungen betreffen einzelne, mehr oder weniger genau zuordenbare Bereiche der Gesetzgebung, politischen Planung oder Verwaltung der Stadt St. Gallen.

1. Registrierung von Geburten

34. Art. 7 KRK beinhaltet das Recht des Kindes auf einen Namen, auf unverzügliche Registrierung nach der Geburt sowie auf das Recht, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben und – soweit möglich – seine Eltern zu kennen und von ihnen betreut zu werden. Der Ausschuss begrüsst die verschiedenen rechtlichen und praktischen Massnahmen, die von der Schweiz getroffen wurden, um die Registrierung aller Kinder sicherzustellen, ist jedoch besorgt über Berichte über verzögerte Registrierung von Kindern ausländischer Eltern. Zudem ist der Ausschuss besorgt darüber, dass in der Schweiz geborene Kinder, die sonst staatenlos würden, keine erleichterte Möglichkeit des Erwerbs des Schweizer Bürgerrechts haben.²⁹ Er empfiehlt der Schweiz deshalb in Rz. 31,

«(...) that the State party ensure that birth registration is available as soon as possible for all children, regardless of their parents' legal status and/or origin.

The Committee further recommends that the State party ensure that all children born in its territory acquire Swiss nationality irrespective of the legal status of their parents, if otherwise they will be stateless, and ratify the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness the 1997 European Convention on Nationality and the 2009 Council of Europe Convention on the avoidance of statelessness in relation to State succession».

35. Während der zweite Teil der Empfehlung an den Bund gerichtet ist (Änderung der Bürgerrechtsgesetzgebung und Ratifizierung völkerrechtlicher Abkommen zur Vermeidung von Staatenlosigkeit), ist der erste Teil der Empfehlung, nämlich für eine unverzügliche Registrierung aller Geburten, unabhängig von der Staatsangehörigkeit und dem Aufenthaltsstatus der Eltern, zu sorgen, für die Stadt St. Gallen relevant. Dies in dem Masse, als sie durch das Regionale Zivilstandsamt St. Gallen am Vollzug des Zivilstandswesens beteiligt ist und namentlich auch für die Beurkundung von Geburten zuständig ist. Zu beachten sind dabei auch die einschlägigen Harmonisierungsbestrebungen des Bundes.³⁰

²⁹ KRA, Concluding observations Switzerland (Fn. 8), Rz. 30.

³⁰ Vgl. Bundesrat, Umsetzung Kinderrechtskonvention (Fn.9), S. 50 m.w.H.

2. Kinder und digitale Medien

36. Art. 13 KRK enthält das Recht des Kindes auf freie Meinungsäusserung sowie auf Beschaffung, Empfang und Weitergabe von Informationen und Gedankengut jeder Art in Wort, Schrift oder Druck, durch Kunstwerke oder andere vom Kind gewählte Mittel. Der Artikel «spiegelt» die Meinungsäusserungsfreiheit in Art. 19 UNO-Pakt II³¹ und formuliert ihn in kinderspezifischer Weise. Damit zusammenhängend anerkennt Art. 17 KRK die «wichtige Rolle der Massenmedien» und verpflichtet die Vertragsstaaten, sicherzustellen, dass das Kind Zugang hat zu Informationen und Material aus einer Vielfalt nationaler und internationaler Quellen, insbesondere derjenigen, welche die Förderung seines sozialen, seelischen und sittlichen Wohlergehens sowie seiner körperlichen und geistigen Gesundheit zum Ziel haben.

37. In diesem Kontext steht die folgende Empfehlung des Ausschusses. Der Ausschuss nimmt die Bemühungen der Schweiz zur Kenntnis, die Risiken anzugehen, die von den digitalen Medien und den Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) für die Sicherheit von Kindern und Jugendlichen ausgehen.³² Der Ausschuss ist jedoch besorgt, dass es noch Lücken beim Schutz von Kindern vor diesen Risiken gibt und empfiehlt deshalb in Rz. 37:

«(...) that the State party follow up on the measures recommended in the report of the Federal Council on “Young people and violence: effective prevention in the family, schools, social spaces and the media” and in particular:

(a) Adopt and effectively implement human rights-based laws and policies to ensure that all children have access to digital media and ICTs and enjoy the full protection of the Convention and its Optional Protocols in the online environment;

(b) Continue to encourage cooperation with ICT and other relevant industries and facilitate the development of voluntary, self-regulatory, professional and ethical guidelines and standards of conduct and other initiatives, such as the development of technical solutions, promoting online safety, which are accessible to children; and

(c) Continue to strengthen awareness-raising, information and education programmes to sensitize the public in general and parents and children in particular on opportunities and risks relating to the use of digital media and ICTs.»

38. Für die Stadt St. Gallen ist insbesondere die Empfehlung 37(c) relevant, die der Schweiz empfiehlt, Sensibilisierungs-, Informations- und Erziehungsprogramme durchzuführen, welche die allgemeine Öffentlichkeit, Eltern und Kinder über Chancen und Risiken der Benutzung von digitalen

³¹ Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte, SR 0.103.2.

³² KRA, Concluding observations Switzerland (Fn. 8), Rz. 36.

Medien informieren sollen (beispielsweise in Schulen oder in der Frühförderung).

3. Verbot körperlicher Züchtigung und Förderung gewaltfreier Erziehung (*dringliche Empfehlung*)

39. Art. 19 Abs. 1 KRK verpflichtet die Vertragsstaaten, das Kind vor jeder Form körperlicher oder geistiger Gewaltanwendung, Schadenszufügung oder Misshandlung, vor Verwahrlosung oder Vernachlässigung, vor schlechter Behandlung oder Ausbeutung einschliesslich des sexuellen Missbrauchs zu schützen. Ebenso verpflichtet Art. 28 Abs. 2, sicherzustellen, dass die Disziplin in der Schule mit der Menschenwürde des Kindes übereinstimmt und Art. 37(a) verlangt von den Staaten, sicherzustellen, dass kein Kind der Folter oder anderen grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe unterworfen wird. In seinen Beobachtungen zur Schweiz nimmt der Ausschuss zwar zur Kenntnis, dass es Änderungen im nationalen Straf- und im Zivilrecht gegeben hat, die den Schutz von Kindern vor Übergriffen stärken, bedauert jedoch, dass körperliche Züchtigung immer noch nicht als körperliche Gewalt angesehen wird, wenn sie nicht über das von der Gesellschaft allgemein akzeptierte Mass hinausgeht, und dass sie nicht in allen Bereichen ausdrücklich verboten ist.³³ Er empfiehlt deshalb in Rz. 39:

«The Committee draws the attention of the State party to its general comment No. 8 (2006) on the right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment and urges the State party to explicitly prohibit all practices of corporal punishment in all settings and strengthen its efforts to promote positive, non-violent and participatory forms of child-rearing and discipline».

40. Sowohl die Empfehlung, alle Praktiken der körperlichen Züchtigung in allen Settings (so z.B. auch in Kindergärten, Schulen, Betreuungseinrichtungen) zu verbieten, wie auch die Empfehlung, positive, gewaltfreie und partizipatorische Formen der Kindererziehung und -disziplin zu fördern, etwa im Rahmen von Präventions- und Sensibilisierungsprojekten³⁴, richten sich, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten, auch an die Stadt St. Gallen. Zu denken ist einerseits an den Bereich der Volksschulen sowie die KESB, andererseits auch u.a. an Integrationsarbeit, Elternbildung, Mütter- und Väterberatung sowie Kinder- und Jugendhilfe. Der Ausschuss misst dieser Empfehlung sehr grosses Gewicht bei, was an der Formulierung «urges the State party» zu erkennen ist. Zu berücksichtigen bei der Umsetzung ist der *Gen-*

³³ KRA, Concluding observations Switzerland (Fn. 8), Rz. 38.

³⁴ Vgl. dazu auch Bundesrat, Umsetzung Kinderrechtskonvention (Fn.9), S. 55.

*eral Comment No. 8 (2006) on the right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment*³⁵ des Kinderrechtsausschusses.

4. Weitere Massnahmen gegen Gewalt an Kindern

41. Das Recht auf Freiheit von Gewalt ist nebst den bereits erwähnten³⁶ Art. 19 Abs. 1, 28 Abs. 2 und 37(a) weiter verankert in Art. 24 Abs. 3 (überlieferte Bräuche, die für die Gesundheit der Kinder schädlich sind) und Art. 34 (Schutz vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch). In diesem Zusammenhang begrüsst der Ausschuss die verschiedenen Initiativen der Schweiz zur Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder, darunter die Verabschiedung der Verordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte³⁷ sowie die Revision des Zivilgesetzbuches in Bezug auf das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht. Er zeigt sich jedoch nach wie vor besorgt über den Mangel an umfassenden Daten und Studien über Kinder, die unter Misshandlung, Missbrauch und Vernachlässigung, sexueller Gewalt und häuslicher Gewalt leiden, sowie über das Fehlen einer nationalen Kinderschutzstrategie und einer mangelnden Koordination zwischen verschiedenen kantonalen Programmen.³⁸ Er empfiehlt deshalb in Rz. 41:

«[T]hat the State party take into account general comment No. 13 (2011) on the right of the child to freedom from all forms of violence, and in particular:

(a) Establish a national database on all cases of violence against children, including ill-treatment, child abuse and neglect and domestic violence;

(b) Further undertake studies to assess the prevalence and nature of violence against children and develop a comprehensive strategy for the prevention of and intervention in cases of ill-treatment, child abuse and neglect and domestic violence, including the provision of services for recovery and social reintegration of victims;

(c) Evaluate the work of existing structures and report on the results and measures taken in the next periodic report;

(d) Strengthen national coordination to address all forms of violence against children; and

(e) Pay particular attention to and address the gender dimension of violence.»

³⁵ KRA, General Comment No. 8 (2006) on the right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment, CRC/C/GC/8, 2. März 2007.

³⁶ Oben, Rz. 39.

³⁷ Verordnung vom 11. Juni 2010 über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte, SR 311.039.1.

³⁸ KRA, Concluding observations Switzerland (Fn. 8), Rz. 40.

42. Diese Empfehlung spricht verschiedene Ebenen und Stellen im Bund und in den Kantonen an. Für die Stadt St. Gallen relevant kann die Empfehlung sein, existierende Strukturen zur Gewaltprävention für Kinder zu evaluieren (Empfehlung 41(c)) sowie allgemein der Geschlechterdimension von Gewalt gegen Kinder besondere Aufmerksamkeit zu schenken (Empfehlung 41(e)). Zu berücksichtigen ist dabei der *General Comment No. 13 (2011) on the right of the child to freedom from all forms of violence*³⁹ des Kinderrechtsausschusses, sowie, im nationalen Rahmen, auch die Massnahmen und Initiativen von Bund und Kantonen zur Umsetzung der Istanbul-Konvention⁴⁰.

5. Massnahmen gegen Genitaleingriffe (*dringliche Empfehlung*)

43. Im Kontext von Art. 24 Abs. 3 (Pflicht zur Abschaffung überlieferter Bräuche, die für die Gesundheit der Kinder schädlich sind) begrüsst der Ausschuss die Annahme einer neuen Bestimmung im Strafgesetzbuch⁴¹ zur Genitalverstümmelung, äussert jedoch seine Sorge darüber dass es eine signifikante Anzahl Mädchen in der Schweiz gibt, die von Genitalverstümmelung betroffen oder bedroht sind.⁴² Ebenfalls zu den schädlichen Bräuchen zählt der Ausschuss medizinisch unnötige chirurgische und anderen Eingriffe an intersexuellen Kindern, die nach Aussage des Ausschusses oft irreversible Folgen haben und ohne ihre informierte Zustimmung schwere physische und psychische Überlastung verursachen können.⁴³ Er spricht deshalb in Rz. 43 die folgende dringliche Empfehlung aus:

«The Committee draws the attention of the State party to the Joint General Comment No. 18 on harmful practices (2014), together with the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, and urges the State party to:

(a) Continue and strengthen preventive and protection measures to address the issue of female genital mutilation, including training of relevant professionals, awareness-raising programmes and the prosecution of perpetrators of these acts; and

(b) In line with the recommendations on ethical issues relating to intersexuality by the National Advisory Commission on Biomedical Ethics, ensure that no-one is subjected to unnecessary medical or surgical treatment during infancy or childhood, guarantee bodily integrity, autonomy and self-determination to children concerned, and provide families with intersex children with adequate counselling and support.»

³⁹ KRA, General Comment No. 13 (2011) on the right of the child to freedom from all forms of violence, CRC/C/GC/13, 18. April 2011.

⁴⁰ Übereinkommen des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention), SR 0.311.35.

⁴¹ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0.

⁴² KRA, Concluding observations Switzerland (Fn. 8), Rz. 42.

⁴³ Ibid.

44. Für die Stadt St. Gallen kann von diesen beiden Empfehlungen der Aspekt der Sensibilisierungsprogramme und Beratung von betroffenen Familien einschlägig sein, so etwa im Bereich der Integrationsarbeit, Elternbildung, Kinder- und Jugendhilfe oder Familienberatung aber auch schon im Kleinkindbereich. Der Ausschuss misst dieser Empfehlung sehr grosses Gewicht bei, was an der Formulierung «urges the State party» zu erkennen ist. In diesem Kontext relevant sind auch der *Joint General Comment No. 18 (2014) on harmful practices*⁴⁴ des Kinderrechtsausschusses und des UNO-Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau sowie die entsprechenden Bemühungen auf Bundesebene zur Bekämpfung von weiblicher Genitalverstümmelung.⁴⁵

6. Kinderbetreuungsangebote

45. Gemäss Artikel 5 KRK achten die Staaten die Aufgaben, Rechte und Pflichten der Eltern und nach Art. 18 Abs. 2 unterstützen sie die Eltern bei der Erfüllung ihrer Aufgabe, das Kind zu erziehen und sorgen für den Ausbau von Institutionen, Einrichtungen und Diensten für die Betreuung von Kindern. Art. 18 Abs. 3 verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, berufstätigen Eltern zu ermöglichen, dass sie Kinderbetreuungsdienste nutzen können. Der Ausschuss begrüsst die Massnahmen der Schweiz zur Unterstützung von Eltern bei der Erfüllung ihrer elterlichen Pflichten, wie die Verabschiedung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung,⁴⁶ ist jedoch nach wie vor besorgt über die unzureichende Verfügbarkeit verschiedener Formen der Familienförderung, inklusive Tagesbetreuungseinrichtungen.⁴⁷ Er empfiehlt der Schweiz in Rz. 45 deshalb:

«(...) that the State party strengthen its measures to support families, including by ensuring sufficient availability of quality care for children throughout its territory.»

46. Die Stadt St. Gallen betreibt resp. subventioniert und beaufsichtigt Betreuungsstätten für Kinder und ist somit von dieser Empfehlung, die Massnahmen zur Unterstützung von Familien zu verstärken, unter anderem durch die Gewährleistung einer ausreichenden Verfügbarkeit qualitativ hochwertiger Betreuung, inklusive Tagesbetreuungseinrichtungen, direkt angesprochen.

⁴⁴ CRC und CEDAW, Joint general recommendation No. 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women/general comment No. 18 of the Committee on the Rights of the Child on harmful practices, CEDAW/C/GC/31-CRC/C/GC/18, 14. November 2014.

⁴⁵ Vgl. Bundesrat, Umsetzung Kinderrechtskonvention (Fn.9), S. 57 m.w.H.

⁴⁶ Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, SR 861.

⁴⁷ KRA, Concluding observations Switzerland (Fn. 8), Rz. 44.

7. Fremdplatzierung von Kindern

47. Nach Art. 20 KRK haben Kinder, die aus ihrer familiären Umgebung herausgelöst wurden, Anspruch auf besonderen Schutz und Beistand des Staates. Dazu stellen die Staaten andere Formen der Betreuung eines solchen Kindes sicher, beispielsweise mittels Aufnahme in einer Pflegefamilie, Adoption oder der Unterbringung in einer geeigneten Kinderbetreuungseinrichtung. In Bezug auf die Schweiz begrüsst der Ausschuss die Revision der Pflegekinderverordnung⁴⁸ des Bundes, ist jedoch besorgt darüber, dass verlässliche Daten und Informationen über die Situation von Kindern in Pflege- oder Heimen fehlen, dass grosse kantonale Unterschiede bezüglich der Kriterien für die Auswahl, Bewertung und Überprüfung der Unterbringung von Kindern bestehen, dass die Anzahl der Pflegefamilien in einigen Kantonen ungenügend ist, für Kinder unter drei Jahren nur institutionelle Pflege zur Verfügung steht, und dass die Unterstützung für biologische Eltern, deren fremdplatzierte Kinder wieder in die Familie zurückkehren, begrenzt ist.⁴⁹ Er empfiehlt deshalb in Rz. 49:

«Drawing the State party's attention to the Guidelines for the Alternative Care of children (General Assembly resolution 64/142, annex), the Committee recommends that the State party:

(a) Establish mechanisms for collecting and systematically analysing information and disaggregated data on children in all alternative care settings;

(b) Ensure cooperation between the cantons in order to make it possible to place a child with a foster family in another canton, when necessary, while still respecting the right of the child to have contact with his or her biological family;

(c) Ensure that adequate safeguards and clear criteria, based on the best interests of the child, for determining whether a child should be placed in alternative care are applied throughout its territory;

(d) Strictly regulate and effectively enforce the quality standards in alternative care settings throughout the State party, including through ensuring that adequate human, technical and financial resources are allocated to alternative care centres and relevant child protection services and systematic training in, and support for, child rearing for foster families is provided;

(f) Ensure periodic review of the placement for children in foster care and institutions, and monitor the quality of care therein, including by providing accessible channels for reporting, monitoring and remedying maltreatment of children;

⁴⁸ Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung, PAVO), SR 211.222.338.

⁴⁹ KRA, Concluding observations Switzerland (Fn. 8), Rz. 48.

(g) *Strengthen the promotion and recruitment of foster families to ensure regional distribution;*

(h) *Ensure that alternative care for young children, especially those under the age of 3 years, is provided in family based settings; and*

(i) *Strengthen its support to parents where children placed in alternative care settings return to their families.»*

48. Diese Empfehlungen sind für die Stadt St. Gallen in jenen Punkten relevant, wo die Stadt selber Betreuungseinrichtungen unterhält oder beaufsichtigt. Zu denken ist insbesondere an das Wohnheim für Kinder und Jugendliche Riedererholz, aber auch an die KESB und die Aufsicht über Pflegefamilien. U.E. sind nur diejenigen Teile dieser Empfehlung relevant, welche die Umsetzung von Qualitätsstandards in diesen Einrichtungen betrifft, m.a.W. Empfehlung 49(d) betreffend die Umsetzung der Standards, inklusive der adäquaten Allokation von Ressourcen, sowie Empfehlung 49(f) betreffend die regelmässige Überprüfung dieser Einrichtungen und insbesondere der Einrichtung von zugänglichen Kanälen für die Meldung oder Überwachung von Kindsmisshandlungen. Die von der UN-Generalversammlung verabschiedeten *Guidelines for the Alternative Care of Children*⁵⁰ können diese Verpflichtungen konkretisieren.

8. Kinder mit Behinderungen

49. Art. 23 KRK anerkennt, dass auch geistig oder körperlich behinderte Kinder ein erfülltes und menschenwürdiges Leben führen sollen, unter Bedingungen, welche die Würde des Kindes wahren, seine Selbständigkeit fördern und seine aktive Teilnahme am Leben der Gemeinschaft erleichtern. Behinderte Kinder haben ein Recht auf besondere Betreuung (Art. 23 Abs. 2 und 3 KRK). In Bezug auf die Schweiz zeigt sich der Ausschuss besorgt über den Mangel an umfassenden Daten über Kinder mit Behinderungen und darüber, dass Kinder nicht in allen Kantonen angemessen in die Regelschule integriert werden und nicht genügend personelle und finanzielle Ressourcen bereitgestellt werden, um das angemessene Funktionieren des Systems der Inklusionspädagogik in der Praxis zu gewährleisten. Er weist auf einen Mangel an ausreichender frühkindlicher Bildung und Betreuung und an integrativen Berufsausbildungsmöglichkeiten für Kinder mit Behinderungen hin. Zudem weist er auf Diskriminierung und Segregation von Kindern mit Autismus-Spektrum-Störungen hin und insbesondere auf Berichte, dass solche Kinder unangemessenen Behandlungen wie der «Packing»-Methode (das Einwickeln in kalte, nasse Tücher) unterzogen werden, was der Ausschuss als Misshandlung qualifiziert. Zudem bestehe ein Mangel an Informationen

⁵⁰ UN General Assembly, Guidelines for the Alternative Care of Children, Resolution 64/142 (Annex), 24. Februar 2010.

über Massnahmen zur Verhinderung der Unterbringung von Kindern mit Behinderungen in psychiatrischen Abteilungen und zur Sicherstellung, dass diese Kinder nicht willkürlich ihres Rechts beraubt werden, von ihren Eltern besucht zu werden.⁵¹ Er empfiehlt deshalb in Rz. 55:

«In the light of its general comment No. 9 (2006) on the rights of children with disabilities, the Committee urges the State party to adopt a human rights-based approach to disability and specifically recommends that it:

(a) Collect and analyse data on the situation of all children with disabilities, disaggregated by, inter alia, age, sex, type of disability, ethnic and national origin, geographic location and socioeconomic background;

(b) Strengthen its efforts to ensure State-wide inclusive education without discrimination, including through allocation of necessary resources, adequate training of professionals and clear guidance being given to cantons that still apply a segregated approach;

(c) Promote inclusion rather than integration;

(d) Ensure that children with disabilities have access to early childhood education and care, early development programmes and inclusive vocational training opportunities in all cantons;

(e) Address the specific needs of children with autism spectrum disorders in all cantons, and in particular ensure that they are fully integrated into all areas of social life, including recreational and cultural activities, ensure inclusive education adapted to their needs is given priority over special schooling and day-care, set up mechanisms for early detection, provide adequate training of professionals and ensure that they effectively benefit from early development programmes which are based on scientific knowledge;

(f) Legally prohibit the practice of “packing” of children and take the necessary measures to ensure that children with autism spectrum disorders are treated with dignity and respect and benefit from effective protection;

(g) Take all necessary measures to prevent that children with disabilities are placed in psychiatric units and ensure that these children are not arbitrarily deprived of their right to be visited by their parents.»

50. Für die Stadt St. Gallen können die folgenden zwei Empfehlungen relevant sein: Empfehlung 55(d) (Zugang von Kindern mit Behinderungen zu frühkindlicher Bildung und Betreuung sowie Frühförderungsmaßnahmen und Zugang zu integrativen Berufsausbildungsmöglichkeiten) und 55(e) (Integration von Kindern mit Autismus-Spektrums-Störungen in sämtliche Be-

⁵¹ KRA, Concluding observations Switzerland (Fn. 8), Rz. 54.

reiche des sozialen Lebens, inklusive Früherkennungsmechanismen, Ausbildung von Fachkräften sowie Aufnahme dieser Kinder in Frühförderprogramme). Zu berücksichtigen ist dabei auch der *General Comment No. 9 (2006) on the rights of children with disabilities*⁵² des Kinderrechtsausschusses.

9. Körperliche Gesundheit

51. Art. 24 der Konvention verankert das Recht des Kindes auf das erreichbare Höchstmass an Gesundheit. In diesem Kontext steht die Beobachtung des Ausschusses, der sich besorgt darüber zeigt, dass die pädiatrische Versorgung in der Schweiz zunehmend zentralisiert wird und dass die Anzahl von Kinderhausärzten zwar steigt, aber noch nicht ausreicht, sowie dass die Problematik von Übergewicht und Fettleibigkeit bei Kindern zunimmt und exzessive Werbung am Fernsehen für stark fett-, zucker- und salzhaltige Nahrungsmittel gezeigt wird.⁵³ Er empfiehlt der Schweiz deshalb in Rz. 57:

«The Committee draws the State party's attention to its general comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health, and recommends that the State party:

(a) Ensure that children have access to quality paediatric hospital treatment and family paediatricians throughout its territory; and

(b) Strengthen measures to address overweight and obesity and promote a healthy lifestyle among adolescents, including physical activity and take the necessary measures to reduce food marketing pressure on children with regard to food high in fat, sugar and salt.»

52. Relevant für Stadt St. Gallen ist der zweite Teil der Empfehlung (Rz. 57(b)), d.h. die Stärkung von Massnahmen gegen Übergewicht und Fettleibigkeit sowie die Förderung eines gesunden Lebensstils bei Jugendlichen, zu welchem auch körperliche Aktivität gehört. Zu denken ist unter anderem an die städtische Arbeit im Bereich Jugendarbeit, Gesundheitsprävention, Sportförderung sowie Ferien- und Freizeitangebote für Kinder und Jugendliche. Zu berücksichtigen in diesem Zusammenhang ist auch der *General Comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health*⁵⁴ des Kinderrechtsausschusses.

53. Des Weiteren zeigt sich der Ausschuss besorgt über die exzessive Diagnostizierung von Aufmerksamkeitsdefizit-Hyperaktivitätsstörungen

⁵² KRA, General Comment No. 9 (2006) on the rights of children with disabilities, CRC/C/GC/9/Corr.1, 13. November 2007.

⁵³ KRA, Concluding observations Switzerland (Fn. 8), Rz. 56.

⁵⁴ KRA, General Comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health, CRC/C/GC/15, 17. April 2013.

(ADHS) oder Aufmerksamkeitsdefizit-Störungen (ADD) und die daraus resultierende Zunahme der Verschreibung von Psychostimulanzien an Kinder, insbesondere Methylphenidat, trotz zunehmender Beweise für die schädliche Wirkung dieser Medikamente sowie über die Berichte von Kindern, denen ein Schulverweis droht, wenn die Eltern die Behandlung mit Psychostimulanzien nicht akzeptieren.⁵⁵ Er empfiehlt deshalb in Rz. 61:

«(a) Carry out research on non-drug approaches to the diagnosis and treatment of ADHD and ADD;

(b) Ensure that relevant health authorities determine the root causes of inattention in the classroom and improve the diagnosis of mental health problems among children;

(c) Strengthen the support to families, including access to psychological counselling and emotional support, and ensure that children, parents, teachers and other professionals working with and for children are provided with adequate information on ADHD and ADD; and

(d) Take the necessary measures to prevent any pressure on children and parents to accept treatment with psycho-stimulant drugs».

54. Relevant für die Stadt St. Gallen ist in erster Linie die Empfehlung 61(c), nämlich Unterstützung für Familien, insbesondere Zugang zu psychologischer Beratung und emotionaler Unterstützung, und Sicherstellung dass Kinder, Eltern, Lehrer und andere Fachpersonen, die mit und für Kinder arbeiten, über genügend Informationen über ADHS und ADD verfügen. Hier bestehen Anknüpfungspunkte beispielsweise an den städtischen schulpsychologischen Dienst, die Schulsozialarbeit, Schulberatung, wie auch die Beratungsdienste für Eltern und Familien.

55. Schliesslich zeigt sich der Kinderrechtsausschuss besorgt darüber, dass zu wenig Kinder bis zum Alter von sechs Monaten ausschliesslich gestillt werden, nicht genug Ausbildung für Gesundheitsfachleute über das ausschliessliche Stillen vorhanden ist, nur 55% der Spitäler in der Schweiz babyfreundlich sind, dass es keine nationale Strategie zur Säuglings- und Kleinkinderernährung oder zum Stillen gibt, und dass der Internationale Kodex für die Vermarktung von Muttermilchersatzprodukten sowie die Empfehlungen der WHO zum Stillen nicht vollständig umgesetzt sind.⁵⁶ Er empfiehlt der Schweiz deshalb in Rz. 59:

« (a) Strengthen its efforts to promote exclusive and continued breastfeeding by providing access to materials, and raising awareness concerning the importance of breastfeeding and the risks of formula feeding;

⁵⁵ KRA, Concluding observations Switzerland (Fn. 8), Rz. 60.

⁵⁶ KRA, Concluding observations Switzerland (Fn. 8), Rz. 58.

(b) Review and strengthen training for health professionals on the importance of exclusive breastfeeding;

(c) Further increase the number of hospitals certified as baby-friendly;

(d) Develop a comprehensive national strategy on infant and young children feeding practices;

(e) Ensure that the International Code of Marketing of Breast-milk Substitute is strictly enforced;

(f) Ensure that national recommendations on breastfeeding comply with relevant WHO recommendations; and

(g) Consider extending maternity leave to minimum six months. »

56. Für die Stadt St. Gallen kann diese Empfehlung, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten, relevant sein etwa in den Bereichen Elternbildung, Mütter- und Väterberatung, sowie im Kleinkindbereich. Einschlägig ist dabei insbesondere Empfehlung 59(a), welche vorschlägt, die Förderung von ausschliesslichem Stillen durch Informationsmaterial und Sensibilisierungsmassnahmen zu verstärken.

10. Asylsuchende, Flüchtlings- und Sans-Papier-Kinder

57. Art. 22 der Konvention verpflichtet die Staaten, geeignete Massnahmen zu treffen um sicherzustellen, dass asylsuchende oder Flüchtlingskinder angemessenen Schutz und Hilfe erhalten. Der Ausschuss begrüsst die Asylgesetzrevision aus dem Jahr 2014, in welcher die vorrangige Behandlung von Asylgesuchten unbegleiteter Kinder verankert wurde, ist aber nach wie vor besorgt darüber, dass das Asylverfahren für unbegleitete Kinder nicht immer vom Kindeswohl geleitet wird. Darüber hinaus zeigt sich der Ausschuss besorgt über erhebliche kantonale Ungleichheiten in Bezug auf die Aufnahmebedingungen, die Integrationshilfe und die Sozialhilfe für asylsuchende und Flüchtlingskinder, und die Unterbringung von Kindern in Militär- oder Atombunkern. Ebenfalls bemängelt er, dass von Vertrauenspersonen für unbegleitete asylsuchende Minderjährige nicht verlangt wird, dass sie über Erfahrung in Kinderbetreuung oder Kinderrechtsfragen verfügen, dass asylsuchende Kinder Schwierigkeiten beim Zugang zur Sekundarschulbildung haben und es keine harmonisierte Praxis bei der Erteilung von Genehmigungen für die Aufnahme einer Berufsausbildung gibt. Ebenfalls äussert er seine Sorge darüber, dass eine beträchtliche Anzahl von Kindern als Sans-Papiers ohne legalen Aufenthaltsstatus in der Schweiz leben und dass diese Kinder mit zahlreichen Schwierigkeiten beim Zugang unter anderem

zur Gesundheitsversorgung und zur Bildung, insbesondere zur Sekundarbildung und zur Berufsausbildung, konfrontiert sind.⁵⁷ Der Ausschuss empfiehlt der Schweiz deshalb in Rz. 69:

«(a) Ensure that the asylum procedure fully respects the special needs and requirements of children and is always guided by their best interests;

(b) Review its system for family reunification, in particular for persons granted provisional admission;

(c) Apply minimum standards for reception conditions, integration support and welfare for asylum seekers and refugees, in particular children, throughout its territory and that all reception and care centres for asylum-seeking and refugee children are child-friendly and conform to applicable United Nations standards;

(d) Ensure that “persons of trust” are properly trained to work with unaccompanied asylum-seeking children;

(e) Ensure that asylum-seeking children have effective and non-discriminatory access to education and vocational training;

(f) Exempt unaccompanied asylum-seeking children from the accelerated asylum procedure and establish safeguards to ensure that the right of the child to have his or her best interests taken as primary consideration is always ensured; and

(g) Develop policies and programmes to prevent social exclusion and discrimination of sans papier children and to allow these children to fully enjoy their rights, including ensuring access to education, health care and welfare services in practice».

58. Während die Gesetzgebung über und die Durchführung des Asylverfahrens in erster Linie dem Bund und den Kantonen obliegen, kann die Stadt St. Gallen u.E. von Empfehlung 69(e) (diskriminierungsfreier Zugang von asylsuchenden Kindern zu Grundschul- und Berufsbildung) sowie von Empfehlung 69(g) (Verhinderung sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung von Sans Papiers Kindern sowie praktische Ermöglichung des Schulbesuchs, Zugang zu Gesundheitsversorgung und sozialen Leistungen) betroffen sein. Seit den Empfehlungen an die Schweiz im Jahr 2015 hat der Kinderrechtsausschuss zusammen mit dem UN-Ausschuss über die Rechte der Wanderarbeiter zwei *General Comments* zur Situation von migrierenden Kindern verfasst, die im vorliegenden Kontext zu berücksichtigen sein können: der *General Comment No. 22 (2017) on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration* sowie der *General Comment No. 23 (2017) on State obligations regarding the human*

⁵⁷ KRA, Concluding observations Switzerland (Fn. 8), Rz. 68.

*rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return.*⁵⁸

11. Jugendstrafrecht und -vollzug (*dringliche Empfehlung*)

59. Art. 37 lit. b-d der Konvention enthalten Garantien für Kinder, denen die Freiheit entzogen ist, unter anderem das Trennungsgebot, das Recht auf Kontakt mit der Familie, auf umgehenden Zugang zu Rechtsbeistand und zu Überprüfung der Freiheitsentziehung durch ein Gericht. Art. 40 KRK enthält die Verfahrensrechte von Kindern, die einer Straftat verdächtigt werden. In diesem Zusammenhang nimmt der Ausschuss das Inkrafttreten des revidierten Jugendstrafgesetzes⁵⁹ im Jahr 2007 und der Jugendstrafprozessordnung⁶⁰ im Jahr 2011 zur Kenntnis, die unter anderem das Mindestalter für die strafrechtliche Verantwortung von 7 auf 10 Jahre anheben und die Trennung von Kindern und Erwachsenen in Untersuchungshaft und Haft vorsehen. Der Ausschuss ist jedoch darüber besorgt, dass das Mindestalter für die strafrechtliche Verantwortlichkeit noch immer unter international akzeptablen Standards liegt (diese liegen nach der Praxis des Ausschusses bei 12 Jahren⁶¹), dass kostenloser Rechtsbeistand für Kinder nicht immer gewährleistet ist, nach wie vor nur wenige Strafverteidiger auf Jugendstrafrecht und Strafprozessrecht spezialisiert sind, und dass Kinder in manchen Haftanstalten nicht von Erwachsenen getrennt werden.⁶²

60. Der Ausschuss empfiehlt der Schweiz in Rz. 73:

«In the light of its general comment No. 10 (2007) on children's rights in juvenile justice, the Committee urges the State party to bring its juvenile justice system fully into line with the Convention and other relevant standards. In particular, the Committee urges the State party:

⁵⁸ Joint general comment No. 3 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 22 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration, CMW/C/GC/3-CRC/C/GC/22, sowie Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, beide vom 16. November 2017.

⁵⁹ Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Jugendstrafrecht (Jugendstrafgesetz, JStG), SR 311.1.

⁶⁰ Schweizerische Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009 (JStPO), SR 312.1.

⁶¹ Vgl. KRA, General Comment No. 10 (2007) on children's rights in juvenile justice, CRC/C/GC/10, 25. April 2007, Rz. 32; in der aktualisierten Version dieses General Comments empfiehlt der Kinderrechtsausschuss eine Anhebung des Strafmündigkeitsalters auf 14 Jahre, siehe KRA, General Comment No. 24 (2019) on children's rights in the child justice system, CRC/C/GC/24, 18. September 2019, Rz. 22.

⁶² KRA, Concluding observations Switzerland (Fn. 8), Rz. 72.

(a) *Raise the minimum age of criminal responsibility to an internationally acceptable level;*

(b) *Ensure that children have access to free legal or other appropriate assistance;*

(c) *Ensure that all persons involved in the administration of juvenile justice, including defence lawyers, receive appropriate training;*

(d) *Expedite the process of establishing adequate detention facilities in order to ensure that children are not detained together with adults.».*

61. Das Jugendstrafverfahren sowie der Straf- und Massnahmenvollzug bei Minderjährigen sind Sache des Bundes und der Kantone. Die Stadt St. Gallen ist u.E. lediglich von Empfehlung 73(c) (sicherstellen, dass alle am Jugendstrafrechtssystem beteiligten Personen angemessene Aus- und Weiterbildung erhalten) betroffen, in dem Masse, dass auch die Stadtpolizei ein am Jugendstrafverfahren beteiligter Akteur sein kann; zudem ist unter Umständen die KESB involviert. Der Ausschuss misst dieser Empfehlung sehr grosses Gewicht bei, was an der Formulierung «urges the State party» zu erkennen ist. Relevant ist hier nicht mehr der vom Ausschuss in der Empfehlung erwähnte *General Comment No. 10 (2007) on children's rights in juvenile justice*⁶³ sondern mittlerweile der jüngere, erst nach den Empfehlungen an die Schweiz erschienene *General Comment No. 24 (2019) on children's rights in the child justice system*⁶⁴.

⁶³ KRA, General Comment No. 10 (2007) on children's rights in juvenile justice (Fn. 61).

⁶⁴ KRA, General Comment No. 24 (2019) on children's rights in the child justice system (Fn. 61).

V. Zwischenfazit zum Teil I der Studie

62. Städte und Gemeinden sind innerhalb des dreistufigen Staatsaufbaus der Schweiz zweifellos sehr nah an den Lebensrealitäten der Kinder und somit quasi an der «Vorfront», wenn es um die Umsetzung der Kinderrechte geht. Die Analyse der Empfehlungen, die der Kinderrechtsausschuss 2015 an die Schweiz ausgesprochen hat, ergibt, dass die Stadt St. Gallen – und damit modellhaft auch andere Schweizer Städte und Gemeinden – von vielen der Empfehlungen direkt betroffen ist. In drei Fällen handelt es sich um dringliche Empfehlungen, deren Umsetzung mit entsprechender Priorität geprüft werden sollte.

63. Es zeigt sich dabei, dass die meisten Empfehlungen nicht eine föderale Ebene isoliert ansprechen, sondern sich in Themenbereichen bewegen, die sowohl Bundes-, wie auch kantonale und Gemeindeaufgaben umfassen. Beispielfähig kann hier auf das Jugendstrafrechtssystem hingewiesen werden, wo die Empfehlungen des Ausschusses sowohl Fragen des Strafmündigkeitsalters (Bundesebene), der Hafteinrichtungen (Kantonebene) wie auch alle anderen am Vollzug beteiligten Akteure (u.a. Stadtpolizeikorps) beinhalten. Die konkrete Umsetzung der hier als relevant identifizierten Empfehlungen wird in vielen Bereichen also eine Koordinierung mit den zuständigen kantonalen Behörden erfordern. Entsprechend des Aufrufs des Ausschusses zur verstärkten Harmonisierung (vgl. oben, Rn. 14 ff.) könnte es sich darüber hinaus auch anbieten, Koordinierung oder Erfahrungsaustausch mit anderen Gemeinden des Kantons St. Gallen und/oder anderen Schweizer Städten zu prüfen.

§ 3 Mögliche Umsetzung der vier Grundprinzipien in der Stadt St. Gallen

I. Übersicht

64. Gemäss dem Gutachtensauftrag soll im zweiten Teil der Studie untersucht werden, ob und wie die vier Grundprinzipien der Kinderrechtskonvention in die Gemeindeordnung sowie in andere Gemeindeerlasse einzufügen sind.

65. Im Folgenden werden zunächst die allgemeinen Vorgaben zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention, die sich aus der Konvention selber sowie aus dem Schweizerischen Staats- und Verfassungsrecht ergeben, dargelegt (II.). Danach werden die vier Grundprinzipien näher erläutert, woraus sich Einsichten über die notwendigen Umsetzungsmassnahmen oder –dimensionen ergeben können (III.). Im Kapitel IV werden sodann die Umsetzungsmöglichkeiten im Gemeinderecht der Stadt St. Gallen, inklusive der Gemeindeordnung, dargestellt.

II. Die Umsetzung der Kinderrechtskonvention

1. Vorgaben der KRK zur nationalen Umsetzung

66. Gemäss Art. 4 KRK, der einschlägigen Norm zur Umsetzung der Konvention, müssen die Vertragsstaaten konkrete Massnahmen zur Verwirklichung der Kinderrechte treffen. Ausdrücklich erwähnt werden Gesetzgebungs- und Verwaltungsmassnahmen, aber auch der sehr offene Begriff «sonstige Massnahmen». Das bedeutet, dass nicht nur die innerstaatliche Rechtsordnung angepasst werden muss, sondern unter dem Begriff «sonstige Massnahmen» auf politischem, wirtschaftlichem und sozialem Gebiet geeignete Rahmenbedingungen zur Implementierung der KRK zu schaffen sind.⁶⁵

67. Die KRK selbst statuiert keine konkreten Vorgaben über die zu ergreifenden Massnahmen. Die Möglichkeit, neben eigentlichen Gesetzgebungs- und Verwaltungsmassnahmen auch «sonstige Massnahmen» zu treffen, lässt den Staaten einen gewissen Spielraum.⁶⁶ Dieser Spielraum ist – mit Ausnahme der Garantien mit abwehrrechtlichem Gehalt – relativ gross.⁶⁷ Die in

⁶⁵ FRÜH, Die UNO-Kinderrechtskonvention (Fn. 13), S. 135.

⁶⁶ Ibid, S. 136.

⁶⁷ WYTENBACH JUDITH, Umsetzung von Menschenrechtsübereinkommen in Bundesstaaten, Zürich 2017, S. 77.

Art. 4 KRK verwendete offene Formulierung zeigt vielmehr, dass alle erdenklichen Massnahmen in Frage kommen, auch solche justizieller, wirtschaftlicher oder sozialer Natur.⁶⁸

68. Die Staaten müssen insbesondere dafür Sorge tragen, dass die Prinzipien und Bestimmungen der KRK anwendbar und durchsetzbar sind.⁶⁹ Handelt es sich um programmatische Vorgaben, die grundsätzlich nicht *self-executing* sind, müssen die Staaten diese in der innerstaatlichen Gesetzgebung unter Umständen zu Rechtsansprüchen konkretisieren, deren Verletzung mit Beschwerde gerügt werden kann.⁷⁰ Alle Rechtsgebiete sollen die Prinzipien und Standards der KRK reflektieren.⁷¹ Der Verwirklichung der vier Grundprinzipien kommt dabei besondere Bedeutung zu.⁷² Alle Massnahmen zur Durchsetzung der Kinderrechte müssen auf einer kinderorientierten Perspektive beruhen, ausreichend klar und verständlich sowie der Öffentlichkeit zugänglich sein.⁷³ Überträgt ein Staat Hoheitsbefugnisse an föderale Gliedstaaten, muss er dafür Sorge tragen, dass diese Teilstaaten die Konventionsrechte in gleicher Weise beachten.⁷⁴

69. Gemäss der Günstigkeitsklausel (Art. 41 KRK) bleibt innerstaatliches Recht unberührt, welches zur Verwirklichung der Kinderrechte besser geeignete Bestimmungen enthält als diejenigen der Kinderrechtskonvention.

2. Innerstaatliche Vorgaben zur Umsetzung der KRK

70. Obwohl in der Schweiz grundsätzlich nur der Bund Völkerrechtssubjekt ist, findet die Implementierung eines Staatsvertrags in der Regel auf mehreren Staatsebenen statt. Die Bundesverfassung statuiert mithin eine generelle Bindung von Bund und Kantonen an das Völkerrecht (Art. 5 Abs. 4 BV). Auch die Gemeinden, als Einheiten der Kantone, sind deshalb an völkerrechtliche Vorgaben gebunden und müssen die notwendigen Umsetzungsbestrebungen in ihrem Zuständigkeitsbereich vornehmen.

⁶⁸ KRA, General comment No. 19 (2016) on public budgeting (Fn. 20), Rz. 21; SCHMAHL, Kinderrechtskonvention (Fn. 2), S. 107.

⁶⁹ KRA, General Comment No. 5 (2003): General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6), CRC/GC/2003/5, 27. November 2003, Rz. 1, 19 f.

⁷⁰ WYTTENBACH, Umsetzung von Menschenrechtsübereinkommen in Bundesstaaten (Fn. 67), S. 77.

⁷¹ KRA, General Comment No. 5: General measures of implementation (Fn. 69), Rz. 22.

⁷² Ibid Rz. 12, 22; General comment No. 19 (2016) on public budgeting (Fn. 20), Rz. 40 ff.; SCHMAHL, Kinderrechtskonvention (Fn. 2), S. 108

⁷³ KRA, Concluding observations Libyen, CRC/C/15/Add.209, Rz. 8 lit. c.

⁷⁴ KRA, General Comment No. 5: General measures of implementation (Fn. 69), Rz. 20, 40 f.; SCHMAHL, Kinderrechtskonvention (Fn. 2), S. 107.

71. Nach Inkrafttreten der KRK gelten deren Bestimmungen im Bundes-, Kantons- und Gemeinderecht und sie müssen – als Folge des monistischen Systems – direkt angewendet werden, soweit sie *self-executing* sind, das heisst, inhaltlich genügend konkret und bestimmt sind, so dass natürliche oder juristische Personen daraus direkt Rechte und Pflichten ableiten und vor Verwaltungs- und Gerichtsbehörden geltend machen oder einklagen können.⁷⁵ Handelt es sich um programmatische Normen, müssen die Kantone und die Gemeinden die erforderlichen gesetzlichen Anpassungen vornehmen.⁷⁶

III. Die vier Grundprinzipien der KRK

1. Rechtsnatur der Grundprinzipien

72. Schon kurz nach Aufnahme seiner Tätigkeit als Überwachungsorgan der Kinderrechtskonvention hat der Kinderrechtsausschuss vier Artikel der Konvention als «*general principles*», als Grundprinzipien also, anerkannt.⁷⁷ Es handelt sich dabei um das Recht auf Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung (Art. 2 KRK), das Recht auf vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls (Art. 3 Abs. 1 KRK), das Recht des Kindes auf Leben und Entwicklung (Art. 6 KRK) sowie das Recht auf Anhörung und Partizipation (Art. 12 KRK).

73. Die Erhebung dieser vier Artikel zu Grundprinzipien der Konvention führt dazu, dass diese Artikel nicht nur für sich selbst zu beachten und umzusetzen sind, sondern sich auch als Interpretationsmaxime durch die gesamte Konvention ziehen. Jede Bestimmung der Konvention muss also im Lichte dieser vier Grundprinzipien ausgelegt werden.⁷⁸

74. Die Prinzipien sind gegenseitig (inhaltlich) miteinander verbunden und weisen zudem enge inhaltliche Verbindungen mit allen anderen Konventionsrechten auf. Somit ist eine Umsetzung der vier Grundprinzipien nicht isoliert, sondern letztlich nur im Zusammenspiel mit den anderen Bestimmungen der Konvention möglich. Gleichzeitig ermöglicht die Umsetzung

⁷⁵ Vgl. BGE 124 III 90 E. 3.a.

⁷⁶ Art. 7 BG über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes, SR 138.1.

⁷⁷ KRA, General guidelines regarding the form and content of initial reports to be submitted by States parties under article 44, paragraph 1 (a), of the Convention, CRC/C/5, 30. Oktober 1991, Rz. 13; KRA, Treaty-specific guidelines regarding the form and content of periodic reports to be submitted by States parties under article 44, paragraph 1 (b), of the Convention on the Rights of the Child, CRC/C/58, 3. März 2015, Rz. 25.

⁷⁸ Vgl. KRA, General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (Fn. 26), Rz. 1; KRA, General Comment No. 5: General measures of implementation (Fn. 69), Rz. 12; KRA, General Comment No. 12 (2009) on the right of the child to be heard (Fn. 28), Rz. 17.

der vier Grundprinzipien eine (teilweise) Mit-Umsetzung der anderen Bestimmungen der KRK.

75. Teilweise werden die Grundprinzipien in den anderen Konventionsvorschriften konkretisiert. Diese gehen dann, im konkreten Anwendungsfall, als *lex specialis* der jeweiligen allgemeinen Norm vor.⁷⁹ Gleichzeitig sind sie, wie erwähnt, im Lichte der allgemeineren Grundprinzipien auszulegen.

2. Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung (Art. 2 KRK)

76. Art. 2 KRK verankert das Recht auf Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung. Der persönliche Anwendungsbereich dieser Garantie ist nicht nur auf eigene Staatsangehörige beschränkt, sondern erstreckt sich auch auf ausländische oder staatenlose Kinder, und dies unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus.⁸⁰ Der Artikel lautet:

(1) Die Vertragsstaaten achten die in diesem Übereinkommen festgelegten Rechte und gewährleisten sie jedem ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Kind ohne jede Diskriminierung unabhängig von der Rasse, der Hautfarbe, dem Geschlecht, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen, ethnischen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, einer Behinderung, der Geburt oder des sonstigen Status des Kindes, seiner Eltern oder seines Vormunds.

(2) Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Massnahmen, um sicherzustellen, dass das Kind vor allen Formen der Diskriminierung oder Bestrafung wegen des Status, der Tätigkeiten, der Meinungsäußerungen oder der Weltanschauung seiner Eltern, seines Vormunds oder seiner Familienangehörigen geschützt wird.

77. Art. 2 KRK stellt eine kinderspezifische Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes dar. Die Vertragsstaaten sollen die Kinderrechte ohne Diskriminierung «achten» und «gewährleisten». Diese beiden verwendeten Verben sind keine Synonyme, sondern differenzieren zwischen negativen und positiven Verpflichtungen. Analog zur menschenrechtlichen Verpflichtungsdogmatik bedeutet das Wort «achten», dass den Vertragsstaaten rechtswidrige Eingriffe in die Kinderrechte verboten sind (abwehrrechtlicher Gehalt der Menschenrechte), während «gewährleisten» die Vertragsstaaten zu einem aktiven Tun auffordert.⁸¹

78. Art. 2 Abs. 1 KRK gilt nur akzessorisch, das heisst, die Diskriminierung ist nur verboten in Bezug auf die Kinderrechte. Für die Akzessorietät genügt es, dass das betreffende Konventionsrecht vom Schutzbereich her einschlägig ist, eine Verletzung ist nicht erforderlich. Das Diskriminierungsverbot von Art. 2 Abs. 1 KRK ist somit nicht einschlägig in Sachbereichen,

⁷⁹ SCHMAHL, Kinderrechtskonvention (Fn. 2), S. 197.

⁸⁰ Ibid S. 69.

⁸¹ Ibid S. 70.

die nicht von der Konvention erfasst sind. In solchen Bereichen greifen allerdings dann die allgemeinen menschenrechtlichen und verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbote.

79. Als verbotene Anknüpfungsgründe für eine Diskriminierung nennt Art. 2 Abs. 1 KRK die Rasse, die Hautfarbe, das Geschlecht, die Sprache, die Religion, die politischen oder sonstigen Anschauungen, die nationale, ethnische oder soziale Herkunft, das Vermögen, eine Behinderung, die Geburt oder der sonstige Status des Kindes, seiner Eltern oder seines Vormunds. Die Liste ist nicht abschliessend.

80. Wie oben erwähnt hat Art. 2 Abs. 1 KRK sowohl einen abwehrrechtlichen als auch einen leistungsrechtlichen Gehalt. Nebst der Verpflichtung, jede Diskriminierung bei der Umsetzung der Konvention zu unterlassen (negative Verpflichtung), besteht auch eine positive Verpflichtung, wonach die Vertragsstaaten verpflichtet sind, Diskriminierungen aktiv zu bekämpfen.⁸² Dazu gehört auch, sicherzustellen, dass dritte Personen, insbesondere Private, in Übereinstimmung mit den Konventionsvorschriften handeln.⁸³ Als denkbare Massnahmen in diesem Sinne hat der Kinderrechtsausschuss u.a. die Folgenden genannt:

- Die Durchsetzung des Diskriminierungsverbots im horizontalen Rechtsverhältnis mittels entsprechender Antidiskriminierungsgesetze;
- Die Durchführung von Studien zur Erforschung der Ursachen von Diskriminierung;
- Die Durchführung von Aufklärungskampagnen, um das Bewusstsein für Diskriminierung von Kindern in der Gesellschaft zu erhöhen;⁸⁴
- Das Treffen von Fördermassnahmen im Sinne von besonderem Schutz oder Privilegierung bestimmter Gruppen von Kindern (etwa mit Hilfe von Quotenregelungen);
- Änderungen in der Gesetzgebung oder Verwaltung;
- Eine Diskriminierungsvorschrift, die spezifisch für Kinder gilt, ins nationale Recht aufzunehmen;⁸⁵
- Massnahmen zur Reduzierung ökonomischer, sozialer und geographischer Ungleichheiten.⁸⁶

⁸² Ibid S. 75.

⁸³ KRA, General Comment No. 5: General measures of implementation (Fn. 69), Rz. 43.

⁸⁴ KRA, General Comment No. 5: General measures of implementation (Fn. 69), Rz. 12.

⁸⁵ KRA, General Guidelines for Periodic Reports, CRC/C/58 (Fn. 77), S. 10 Rz. 27.

⁸⁶ SCHMAHL, Kinderrechtskonvention (Fn. 2), S. 84.

81. Der Kinderrechtsausschuss hat darüber hinaus die Staaten dazu aufgefordert, Massnahmen zu treffen damit Kinder aus benachteiligten Umfeldern, insbesondere Kinder mit Behinderungen oder von ethnischen Minderheiten, vollumfänglich von den Kinderrechten geschützt werden.⁸⁷

82. Bis heute hat das Bundesgericht die Frage der direkten Anwendbarkeit von Art. 2 KRK in der Schweiz nicht beantwortet.⁸⁸ Da Art. 2 KRK ein individuelles Kinderrecht beinhaltet, das präzise und ausreichend formuliert ist, um Grundlage für einen Gerichtsentscheid zu sein, sprechen jedoch gute Gründe für eine direkte Anwendbarkeit von Art. 2 KRK.⁸⁹

83. In seinen Empfehlungen an die Schweiz hat der Kinderrechtsausschuss empfohlen, die Bemühungen zur Eliminierung der Diskriminierung von Kindern in benachteiligten Situationen zu intensivieren, insbesondere gegenüber Migranten-, Flüchtlings-, Sans Papiers und asylsuchenden Kindern sowie Kindern mit Behinderungen und LGBTI Kindern (Empfehlung 25). Ebenfalls im Lichte des Diskriminierungsverbots kann die Empfehlung gesehen werden, sicherzustellen dass asylsuchende Kinder effektiven und nichtdiskriminierenden Zugang zu Schul- und Berufsbildung haben (Empfehlung 69e) sowie Politiken und Programme zu entwickeln, um die soziale Exklusion und Diskriminierung von Sans Papiers Kindern zu verhindern und ihren Zugang zu Bildung, Gesundheitseinrichtungen und öffentlicher Fürsorge sicherzustellen (Empfehlung 69g).

3. Vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls (Art. 3 Abs. 1 KRK)

84. Art. 3 Abs. 1 KRK lautet:

Bei allen Massnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist.

85. Die Verpflichtung zur Beachtung des Kindeswohls normiert den zentralen Gedanken der KRK. So wird Art. 3 Abs. 1 KRK als eine leitende Interpretationsmaxime in einigen KRK-Normen wiederholt (namentlich Art. 9 Abs. 1, 3 und 4, Art. 18 Abs. 1, Art. 21, Art. 37 lit. c, Art. 40 Abs. 2 b) iii)

⁸⁷ CRC, Treaty-specific guidelines regarding the form and content of periodic reports to be submitted by States parties under article 44, paragraph 1 (b), of the Convention on the Rights of the Child, CRC/C/58/Rev.3, 3. März 2015, Rz. 24.

⁸⁸ In BGE 123 III 445 E. 2 b)bb) wurde die Frage offen gelassen. In BGE 141 III 328, E. 7.4. ging das Bundesgericht nicht ausführlich auf Art. 2 KRK ein, verneinte aber die direkte Anwendbarkeit auch nicht.

⁸⁹ So auch FRÜH, Die UNO-Kinderrechtskonvention (Fn. 13), S. 33.

und Art. 40 Abs. 4 KRK), durchzieht aber auch ungeschrieben alle übrigen Konventionsrechte, die deshalb im Lichte von Art. 3 auszulegen sind.⁹⁰

86. Im Gegensatz zum deutschen «Kindeswohl» spricht die englische Originalfassung etwas präziser von «*best interests of the child*». Ein Bedeutungsunterschied folgt hieraus jedoch nicht zwingend, soweit Umsetzung und Anwendung des Kindeswohlprinzips im besten Interesse des Kindes stattfinden. Entscheidend ist also, dass die Interessen des Kindes im Vordergrund staatlicher Handlungen stehen und ausreichend geschützt werden.⁹¹

87. Es ist unbestritten, dass mit Art. 3 KRK dem Kindeswohl eine herausragende Bedeutung («vorrangig») für alle Entscheidungen über Kinder betreffende Massnahmen zugesprochen werden soll.⁹² Gleichwohl ist das Kindeswohl nicht absolut zu setzen.⁹³ Die vorrangige Berücksichtigung bedeutet, dass anders gelagerte Interessen des Staates oder der Erziehungsberechtigten höher gewichtet werden können als das Kindeswohl.⁹⁴ Das Kindeswohl ist damit nur «ein» und nicht «der» (einzige) Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist. Es ist aber in jeder Situation, die Kinder betrifft, als Optimierungsgebot mit dem Ziel bestmöglicher Realisierung einbeziehen.⁹⁵

88. Dabei sind gemäss Art. 3 Abs. 1 KRK alle Massnahmen privater oder öffentlicher Stellen, die Kinder betreffen, am Wohl des Kindes auszurichten.⁹⁶ Das umfasst auch Unterlassungen.⁹⁷ Das Kindeswohl ist nicht nur bei denjenigen Massnahmen zu berücksichtigen, die ausschliesslich Kinder betreffen, sondern auch solche, die wesentliche Belange von Kindern betreffen.⁹⁸ Im Rahmen des Entscheidungsprozesses ist das Kindeswohl nicht nur zu berücksichtigen, sondern soll eine wesentliche Leitlinie darstellen.

89. Art. 3 KRK kommt gemäss Wortlaut ausdrücklich auch in Gesetzgebungsverfahren zur Anwendung, sofern diese eine Auswirkung auf das Wohl von Kindern haben. Art. 3 enthält im Grunde eine Aufforderung zum

⁹⁰ SCHMAHL, Kinderrechtskonvention (Fn. 2), S. 90.

⁹¹ Ibid S. 91.

⁹² KRA, General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (Fn. 26), Rz. 37, 39.

⁹³ SCHMAHL, Kinderrechtskonvention (Fn. 2), S. 91.

⁹⁴ FRÜH, Die UNO-Kinderrechtskonvention (Fn. 13), S. 34.

⁹⁵ SCHMAHL, Kinderrechtskonvention (Fn. 2), S. 94.

⁹⁶ KRA, General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (Fn. 26), Rz. 25.

⁹⁷ Ibid, Rz. 18.

⁹⁸ KRA, General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (Fn. 26), Rz. 19.

mainstreaming; zu einer Optik, welche die wesentlichen Interessen und Rechte von Minderjährigen automatisch in die Entscheidungsfindung integriert.⁹⁹

90. Eine allgemein gültige und eindeutige Begriffsbestimmung wird dabei aber kaum möglich sein, da das Alter des Kindes und die konkreten Umstände Entscheidungsgrundlagen in einem zu beurteilenden Fall sein werden. Dem Wohl eines Säuglings dienen andere Massnahmen als dem Wohl eines Heranwachsenden; ausserdem ist dem Willen eines Jugendlichen bei der Bestimmung des Kindeswohls grösseres Gewicht einzuräumen als dem Willen eines Kleinkindes.¹⁰⁰ Zum anderen ist auch das intertemporale, dynamische Moment zu beachten.¹⁰¹ So wurde das Wohl des Kindes vor einigen Jahrzehnten noch deutlich anders bewertet als heute (beispielsweise in Bezug auf körperliche Bestrafung als Erziehungsmittel). Vor diesem Hintergrund ist es entscheidend, bei der Definition des Kindeswohls die Sicht des betroffenen Kindes angemessen zu berücksichtigen und dieses – je nach Entwicklungsgrad – direkt zu beteiligen. Damit wird die enge Beziehung zwischen dem Kindeswohl und dem Recht auf Anhörung und Partizipation (Art. 12 KRK) deutlich.¹⁰² Dies betont der KRA regelmässig: Art. 3 KRK kann deshalb nicht richtig angewandt werden, wenn die Voraussetzungen von Art. 12 KRK nicht beachtet worden sind.¹⁰³

91. Obwohl Art. 3 Abs. 1 KRK einer direkten Anwendbarkeit grundsätzlich zugänglich wäre, sind die Aussagen des Schweizerischen Bundesgerichtes zu direkten Ansprüchen aus Art. 3 tendenziell ablehnend.¹⁰⁴ Gleichwohl hat das Bundesgericht die Pflicht der Behörden anerkannt, das Wohl des Kindes in die Interessenabwägung einzubeziehen¹⁰⁵ und das Gesetzesrecht kindeswohlkonform auszulegen.¹⁰⁶

92. In seinen Empfehlungen an die Schweiz empfiehlt der Kinderrechtsausschuss der Schweiz, dafür zu sorgen, dass das Kindeswohl in allen Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Gerichtsverfahren und -entscheidungen sowie in allen Politiken, Programmen und Projekten, die für Kinder relevant sind und sich auf sie auswirken, angemessen integriert und konsequent angewandt wird. Er ermutigt die Schweizer Behörden, Verfahren und Kriterien zu entwickeln, um allen betroffenen Personen, die für die Bestimmung des Kindeswohls in allen Bereichen zuständig sind, Leitlinien an die Hand zu

⁹⁹ WYTENBACH, Umsetzung von Menschenrechtsübereinkommen in Bundesstaaten (Fn. 67), S. 80.

¹⁰⁰ SCHMAHL, Kinderrechtskonvention (Fn. 2), S. 96.

¹⁰¹ KRA, General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (Fn. 26), Rz. 1.

¹⁰² SCHMAHL, Kinderrechtskonvention (Fn. 2), S. 95.

¹⁰³ KRA, General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (Fn. 26), Rz. 43.

¹⁰⁴ Vgl. unter vielen BGer, 8C-133/210 vom 31.8.201, E. 8.

¹⁰⁵ BGer, 2C_545/2012 vom 22.2.2013 E. 3.7; 2C_487/2007 vom 28.1.2008 E. 4; 5A.1/2001 vom 19.4.2001 E. 9; 5P.454/2000 vom 16.10.2001 E. 2 und 2a; BGE 136 II 65.

¹⁰⁶ BGer, 5A_745/2014 vom 16.3.2015, E. 3.2; BGE 139 I 315 E. 2.4.

geben, damit das Kindeswohl in jedem Bereich bestimmt und als vorrangige Erwägung gebührend berücksichtigt wird. Diese Verfahren und Kriterien sollen Gerichten, Verwaltungsbehörden und Gesetzgebungsorganen, öffentlichen und privaten Einrichtungen der Sozialfürsorge sowie der breiten Öffentlichkeit bekannt gemacht werden (Empfehlung 27).

4. Leben und Entwicklung (Art. 6 KRK)

93. Das Recht auf Leben und Entwicklung stellt gewissermassen das grundlegende Recht aller Kinder dar und ist Vorbedingung aller anderen Konventionsrechte: Ohne Leben und Entwicklung wären alle anderen Kinderrechte bedeutungslos. Aus diesem Grund wird es vom Kinderrechtsausschuss zu den vier Grundprinzipien der Konvention gezählt.

94. Art. 6 KRK, der das Recht auf Leben und Entwicklung normiert, enthält zwei Teilgehalte, einerseits das Recht auf Leben und Überleben, andererseits das Recht auf Entwicklung des Kindes. Er lautet:

(1) Die Vertragsstaaten erkennen an, dass jedes Kind ein angeborenes Recht auf Leben hat.

(2) Die Vertragsstaaten gewährleisten in grösstmöglichem Umfang das Überleben und die Entwicklung des Kindes.

95. Das Recht auf Leben und Überleben, Art. 6 Abs. 1 und 2, enthält sowohl ein Abwehrrecht als auch eine Schutzpflicht. Einerseits muss der Staat das Leben der Kinder respektieren und von Eingriffen absehen.¹⁰⁷ Andererseits muss er das Recht auf Leben durch positive Massnahmen gewährleisten, u.a. das Recht auf Leben vor Eingriffen Dritter schützen (Schutzpflicht). Die Staaten müssen legislative, administrative, justizielle und sonstige Massnahmen treffen, um das Leben und Überleben von Kindern zu sichern und sie vor Gewalt, Missbrauch, Ausbeutung, Vernachlässigung sowie traditionellen schädlichen Praktiken, wie Beschneidung oder Zwangsverheiratung zu schützen.¹⁰⁸ Massnahmen zum Lebensschutz sind auf allen Gebieten des Rechts zu treffen, insbesondere im Straf-, Familien-, Polizei- und Arbeitsrecht.¹⁰⁹ Die positiven Verpflichtungen werden darüber hinaus durch die Vorschrift in Art. 24 KRK, der Vorgaben für den Gesundheitsschutz macht, weiter präzisiert. So muss etwa eine effektive Gesundheitsversorgung bestehen. Ebenfalls muss der Staat geeignete Präventionsmassnahmen treffen, um Suizide durch Kinder und Jugendliche zu verhindern.¹¹⁰

¹⁰⁷ Vgl. SCHMAHL, Kinderrechtskonvention (Fn. 2), S. 128.

¹⁰⁸ Ibid, S. 125.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ CRC, Treaty-specific guidelines (Fn. 87), Rz. 26.

96. Das Recht auf Entwicklung, Art. 6 Abs. 2 KRK, leitet sich aus dem Recht auf Leben ab und ist in einem umfassenden und ganzheitlichen Sinn zu verstehen. Die Entwicklung des Kindes ist demnach nicht nur in einem körperlichen und materiellen, sondern auch in einem geistigen Sinn zu sehen. Sie umfasst die physische, mentale, spirituelle, moralische, psychische und soziale Entwicklung des Kindes. Ein Recht auf Entwicklung steht allen Kindern zu, unabhängig von ihrem Alter, also auch Jugendlichen.¹¹¹

97. Die Hauptverantwortung für das Überleben und die Entwicklung des Kindes liegt bei seinen Eltern. Die Staaten müssen aber in grösstmöglichem Umfang dazu beitragen. Dazu gehört, die Verantwortung der Eltern anzuerkennen und diese bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben mit geeigneten Mitteln zu unterstützen. Diese Unterstützung kann in vielfältiger Weise erfolgen, etwa durch die Bereitstellung von Institutionen und Einrichtungen für die Belange des Kindeswohls.¹¹² Je verletzbarer ein Kind ist, umso grösser wird hingegen auch die Rolle des Staates, um die Entwicklung des Kindes zu schützen und sicherzustellen. Daher kommt dem Staat etwa bei Waisenkindern, Strassenkindern oder Flüchtlingskindern eine besondere Verantwortung zu. Diese besondere Verantwortung ergibt sich auch aus dem Nichtdiskriminierungsprinzip (Art. 2 Abs. 1 KRK) sowie dem Kindeswohl (Art. 3 Abs. 1 KRK). Diesen Kindern ist unter Umständen eine gesonderte Behandlung zuteilwerden zu lassen, um ihren gleichberechtigten Genuss der Kinderrechte sicherzustellen.

98. Der Kinderrechtsausschuss hat der Schweiz empfohlen, sicherzustellen dass Kinder Zugang zu qualitativ hochstehender pädiatrischer Versorgung im gesamten Territorium haben (Empfehlung 57a) und Massnahmen zu treffen, um Übergewicht und Fettleibigkeit bei Jugendlichen zu bekämpfen (Empfehlung 57b).

5. Anhörung und Partizipation (Art. 12 KRK)

99. Das Recht auf Anhörung und Partizipation ist ebenfalls eine Schlüsselnorm der KRK, denn es befasst sich mit der Lage von Kindern, die zwar noch keine volle rechtliche Selbständigkeit wie Erwachsene geniessen, aber durchaus bereits Träger von Rechten sind und fähig sind, sich eine eigene Meinung zu bilden.¹¹³

100. Art. 12 KRK enthält ein Mitspracherecht des Kindes (Abs. 1) sowie ein Anhörungsrecht in Gerichts- oder Verwaltungsverfahren (Abs. 2) und lautet wie folgt:

¹¹¹ KRA, General Comment No. 5: General measures of implementation (Fn. 69), Rz. 12.

¹¹² SCHMAHL, Kinderrechtskonvention (Fn. 2), S. 129.

¹¹³ Ibid, S. 188.

(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.

101. Das Mitspracherecht des Kindes aus Art. 12 Abs. 1 lässt sich in zwei Ebenen gliedern: Einerseits müssen die Staaten die Meinungsbildung und -äusserung des Kindes fördern. Dazu gehört, nebst dem Enthalten von jeglicher Form der staatlichen Manipulation oder unangemessenen Einflussnahme, dass das Kind ausreichend Informationen erhält, um seine Meinung überhaupt zu bilden und ausdrücken zu können. Beispielsweise muss es über anstehende Entscheidungen und die daraus fliessenden möglichen Konsequenzen informiert werden. Darin ist implizit auch ein Informationsrecht des Kindes enthalten.¹¹⁴

102. Das in Art. 12 Abs. 1 normierte Mitspracherecht soll nach Ansicht des KRA einerseits dem einzelnen Kind zustehen, andererseits aber auch Gruppen von Kindern, wie etwa einer Schulklasse oder Kindern mit Behinderungen.¹¹⁵ Darunter sind alle Belange zu fassen, die das Kind in seiner unmittelbaren Umgebung betreffen. Auch diese Bestimmung ist nach Ansicht des KRA weit auszulegen. Jedoch muss das Kind von den Angelegenheiten selbst berührt, also individuell betroffen sein. Die Konvention verfolgt kein allgemeines politisches Mandat für Kinder.¹¹⁶

103. Art. 12 KRK legt kein Mindestalter für die Berücksichtigung der Meinung des Kindes ab. Selbstredend ist diese Fähigkeit altersabhängig, jedoch geht der KRA davon aus, dass auch Kinder in sehr jungen Jahren fähig sind, sich eine eigene Meinung zu bilden, wobei sie diese möglicherweise noch nicht verbalisieren können und das Mitspracherecht deshalb durch nonverbale Kommunikationsformen wie Körpersprache oder Gesichtsausdruck zu realisieren ist.¹¹⁷ Der KRA betont deshalb nachdrücklich, dass Art. 12 Abs. 1

¹¹⁴ SCHMAHL, Kinderrechtskonvention (Fn. 2), S. 189; KRA, General Comment No. 12 (2009) on the right of the child to be heard (Fn. 28), Rz. 25.

¹¹⁵ KRA, General Comment No. 12 (2009) on the right of the child to be heard (Fn. 28), Rz. 9 f.; KRA, General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (Fn. 26), Rz. 91.

¹¹⁶ KRA, General Comment No. 12 (2009) on the right of the child to be heard (Fn. 28), Rz. 27.

¹¹⁷ SCHMAHL, Kinderrechtskonvention (Fn. 2), S. 189.

weit auszulegen sei.¹¹⁸ Alter und Reife des Kindes dürfen nicht darüber entscheiden, «ob» das Kind angehört wird, sondern lediglich «wie» diese Anhörung erfolgt.

104. Gemäss Art. 12 Abs. 1 KRK müssen Kinder nicht nur gehört werden, sondern ihre Meinungen sind im Entscheidungsprozess auch angemessen zu berücksichtigen. Damit wird klar, dass schlichtes Zuhören nicht genügt, sondern dass auf die geäusserte Meinung des Kindes ernsthaft und sorgfältig Bedacht zu legen ist.¹¹⁹ Dies natürlich entsprechend des Alters und der Reife des Kindes. Je grösser die Auswirkungen auf das Leben und die Zukunft des Kindes sind, desto stärker muss die Meinung des Kindes gewichtet werden. Dies ergibt sich aus der Wahl des Wortes «angemessen» im Wortlaut von Art. 12 Abs. 1, was eine gewisse Proportionalität zwischen der Gewichtung der Meinung des Kindes, seinem Alter und seiner Reife einerseits sowie der Bedeutung und Nachhaltigkeit der zu treffenden Entscheidung andererseits impliziert.¹²⁰

105. Art. 12 Abs. 2 verankert das Mitspracherecht des Kindes bei Gerichts- und Verwaltungsverfahren. Das Recht auf rechtliches Gehör des Kindes muss in jedem Stadium eines Prozesses, der unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf einen Minderjährigen hat, respektiert und verwirklicht werden.¹²¹ Dies betrifft alle das Kind berührende Verfahren. Erfasst sind insoweit sowohl Verfahren, die das Kind selbst anstrengt, als auch Verfahren, die von anderen eingeleitet werden.¹²² Das Kind kann entweder unmittelbar oder durch einen Vertreter oder eine Vertreterin angehört werden.¹²³ Verfahren, die typischerweise vom Anhörungsrecht des Kindes erfasst sind, sind die Zivilverfahren, die das Kind betreffen (Scheidung oder Trennung der Eltern), Kindesschutzverfahren, Strafverfahren, Verfahren in der Gesundheitsfürsorge oder im Bildungssektor.

106. Auf den ersten Blick könnte sich ein Spannungsfeld zwischen Art. 3 KRK, der den Grundsatz des Kindeswohls festschreibt, und Art. 12 erweisen. Während Art. 12 KRK die Berücksichtigung der Ansicht des Kindes sicherstellen möchte, erfordert Art. 3 KRK, dass ein Erwachsener eine Einschätzung des Kindeswohls vornimmt. Die Meinung des Kindes muss dabei nicht zwingend mit dem festgestellten Kindeswohl übereinstimmen. Nach Ansicht des KRA stehen die beiden Bestimmungen jedoch nicht in einem Spannungsverhältnis. Vielmehr ergänzen sich beide Vorschriften in der Weise, dass Art. 3 KRK das Ziel festsetzt, das Kindeswohl bestmöglich zu

¹¹⁸ KRA, General Comment No. 12 (2009) on the right of the child to be heard (Fn. 28), Rz. 20.

¹¹⁹ Ibid, Rz. 28 ; KRA, General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (Fn. 26), Rz. 53, 97.

¹²⁰ SCHMAHL, Kinderrechtskonvention (Fn. 2), S. 191.

¹²¹ KRA, General Comment No. 12 (2009) on the right of the child to be heard (Fn. 28), Rz. 58.

¹²² KRA, General Comment No. 12 (2009) on the right of the child to be heard (Fn. 28), Rz. 32.

¹²³ SCHMAHL, Kinderrechtskonvention (Fn. 2), S. 193.

verwirklichen, während Art. 12 KRK einen bedeutsamen Weg zur Erreichung dieses Ziels eröffnet.¹²⁴ Die geäußerte Meinung des Kindes ist also bei der Feststellung des Kindeswohls zu berücksichtigen.¹²⁵

107. Das schweizerische Bundesgericht hat bereits einige Monate nach dem Inkrafttreten der UN-KRK anerkannt, dass Art. 12 KRK eine in der Schweiz direkt anwendbare Bestimmung darstellt.¹²⁶ Inhaltlich ist Art. 12 KRK nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung in allen schweizerischen Verfahren, «in denen persönlichkeitsrelevante essenzielle eigene Interessen des Kindes unmittelbar auf dem Spiel stehen», anwendbar.¹²⁷

108. Gegenüber der Schweiz hat der Kinderrechtsausschuss empfohlen, die Bemühungen zu verstärken, um sicherzustellen, dass das Recht auf Anhörung für alle Gerichts- und Verwaltungsverfahren gilt, die Kinder betreffen, und dass ihre Ansichten dort gebührend berücksichtigt werden (Empfehlung 29a), die Bemühungen zu verstärken, dass Kinder ihre Ansichten in allen sie betreffenden Angelegenheiten frei äussern können, insbesondere in Schulen, in der Familie sowie in politischen Planungs- und Entscheidungsprozessen (Empfehlung 29b) und sicherzustellen, dass Fachpersonen im Justiz- und Sozialwesen sowie in allen anderen Bereichen, die systematisch mit Kindern zu tun haben, eine angemessene Ausbildung erhalten, um eine sinnvolle Beteiligung von Kindern zu gewährleisten (Empfehlung 29c).

IV. Umsetzung im Gemeinderecht

109. Für eine Umsetzung der vorstehend dargestellten vier Grundprinzipien im Gemeinderecht der Stadt St. Gallen kommt einerseits die Gemeindeordnung in Frage, andererseits auch Gemeindeerlasse in Rechtsbereichen, die zentrale Lebensbereiche von Kindern berühren.

1. Verankerung der Grundprinzipien in der Gemeindeordnung

110. Die Gemeindeordnung als «Grundgesetz» der Stadt St. Gallen enthält Bestimmungen über die Stellung und Aufgaben der Stadt, über ihre Organe und die politischen Rechte, über die Verwaltung und den Haushalt der Stadt. Sie legt die rechtliche Grundlage für die Partizipation in der Stadt, für die städtischen Schulen sowie für die Ombudsperson.

¹²⁴ KRA, General Comment No. 12 (2009) on the right of the child to be heard (Fn. 28), Rz. 42, 74.

¹²⁵ SCHMAHL, Kinderrechtskonvention (Fn. 2), S. 198.

¹²⁶ BGE 124 III 90.

¹²⁷ BGE 124 II 361; BGE 124 III 90 E. 3a; BGE 126 III 497 E.4b.

111. Die Stadt St. Gallen hat sich in ihrer Vision 2030 zum Ziel gesetzt, eine kinderfreundliche Stadt zu sein.¹²⁸ Im Sinne einer Zielbestimmung sowie als allgemeines Bekenntnis zu den Kinderrechten könnte deshalb eine Bestimmung in die Gemeindeordnung aufgenommen werden, welche die vier Grundprinzipien der Kinderrechtskonvention widerspiegelt. Nachfolgend findet sich ein Formulierungsvorschlag für eine solche Bestimmung in der Gemeindeordnung. Systematisch könnte der Artikel im Kapitel «1 Allgemeines» nach dem Art. 3^{bis} zur Energieeffizienz, Versorgungssicherheit und Ausstieg aus der Atomenergie verankert werden.

Art. 3^{ter} Kinderrechte

¹ Die Stadt St. Gallen achtet die Rechte der Kinder und fördert ihre Verwirklichung ohne jede Diskriminierung aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, dem Geschlecht, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen, ethnischen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, einer Behinderung, der Geburt oder des sonstigen Status des Kindes, seiner Eltern oder seines Vormunds.

² Bei allen städtischen Massnahmen, die Kinder betreffen, wird das Wohl des Kindes vorrangig berücksichtigt.

³ Die Stadt St. Gallen achtet das Recht auf Leben und Überleben und gewährleistet das Recht auf Entwicklung der Kinder in grösstmöglichem Umfang.

⁴ Die Meinung des Kindes wird in allen es berührenden städtischen Angelegenheiten und Verfahren berücksichtigt.

112. Eine Verankerung des Bekenntnisses zu den Kinderrechten auf Stufe der Gemeindeordnung wie sie hier vorgeschlagen wird, schafft keine neuen individuellen Ansprüche, die sich nicht bereits aus dem Völker-, Bundes- oder kantonalen Recht ergeben. Die rechtliche Bedeutung einer solchen Norm liegt vielmehr darin, dass damit eine Leitschnur für zukünftige Gesetzgebungs- und Planungsvorhaben auf städtischer Ebene geschaffen würde. Durch die Verankerung in der Gemeindeordnung müssten solche Vorhaben grundsätzlich immer auch die Kinderperspektive berücksichtigen, es würde also eine gewisse Verpflichtung zum *mainstreaming* in der Gemeindeordnung verankert, ohne dass dadurch ein bestimmtes Ergebnis vorgegeben wird. Eine weitere Folge dieser Verankerung liegt darin, dass die vier Grundprinzipien der Kinderrechtskonvention dadurch im Verwaltungsalltag, d.h. in der Rechtsanwendung des einfachen Gemeinderechts sowie im Vollzug von bundes- und kantonrechtlichen Vorgaben, grundsätzlich beachtet werden müssten, selbst wenn keine ausdrückliche Norm im jeweiligen Erlass steht.

¹²⁸ Stadt St. Gallen, Vision 2030 und Legislaturziele 2017-2020.

2. Punktuelle Anpassungen des Gemeinderechts

113. Generell ist zum heutigen Zeitpunkt zu beobachten, dass kinderrechtliche Aspekte wie die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls oder die Anhörung der Kinder im Gemeinderecht (mit Ausnahme von Art. 26 der Schulordnung¹²⁹ und Art. 13 des Reglements über das Wohnheim Riedererholz¹³⁰) nicht ausdrücklich erwähnt sind. Als gesetzgeberische Ergänzung zu der oben vorgeschlagenen Verankerung der Grundprinzipien in der Gemeindeordnung erscheinen deshalb punktuelle Anpassungen des einfachen Gemeinderechts prüfenswert. Überprüft wurden alle in der Systematischen Rechtssammlung der Stadt St. Gallen veröffentlichten Rechtsakte.

114. Das Recht auf *Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung* erfordert m.E. neben der Verankerung in der Gemeindeordnung keine weitere Präzisierung im Gemeinderecht. Ohnehin gelten die bundes- und kantonrechtlichen Diskriminierungsverbote auch in der Stadt St. Gallen; zudem sind im Rahmen der Recherche für das vorliegende Gutachten keine Sachverhalte erkannt worden, die ein direktes gesetzgeberisches Eingreifen erfordern würden (siehe aber die Empfehlungen des KRA an die Schweiz bezüglich der Eliminierung der Diskriminierung von Migrantinnen-, Flüchtlings-, Sans Papiers und asylsuchenden Kindern sowie Kindern mit Behinderungen und LGBTI Kindern, Empfehlungen 25 sowie 69e und 69g, dazu oben, Rz. 26 ff. und 55 ff.).

115. Gleiches gilt für das *Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung*. Eine über die Gemeindeordnung hinausgehende gesetzgeberische Verankerung drängt sich nicht auf und es sind auch keine Sachverhalte bekannt, die ein direktes gesetzgeberisches Eingreifen erfordern würden. Die im Zuständigkeitsbereich der Stadt St. Gallen liegenden Empfehlungen des Kinderrechtsausschuss, die pädiatrische Versorgung zu verbessern sowie Übergewicht und Fettleibigkeit bei Jugendlichen zu bekämpfen (oben, Rz. 51 ff.) können soweit ersichtlich ohne legislative Anpassungen umgesetzt werden.

116. Um das *Recht auf vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls* sowie das *Recht auf Anhörung und Partizipation* im Gemeinderecht umzusetzen, können sich weitere punktuelle legislative Anpassungen in Gemeindeerlassen, welche die Lebensrealität von Kindern beeinflussen, hingegen als zweckdienlich erweisen. Aufgrund des engen thematischen Zusammenhangs dieser zwei Grundprinzipien (siehe dazu oben, Rz. 90 und 107) ist ihre Umsetzung im Gemeinderecht zusammen zu prüfen. Zu unterscheiden ist dabei zwischen unmittelbar kindeswohlrelevanten Bereichen wie Familie, Betreu-

¹²⁹ Reglement über die städtischen Schulen (Schulordnung), SRS 211.1.

¹³⁰ Reglement über das Wohnheim für Kinder und Jugendliche, Riedererholz vom 14.12.2004, SRS 321.91.

ung, Schule und Kinderschutz, sowie weiteren Bereichen, die mittelbar kindeswohlrelevant sind, wie die städtische Planung, Integration, Partizipation und die Ombudsperson.

2.1 Unmittelbar kindeswohlrelevante Gemeindeerlasse

117. In Bereichen, die unmittelbar kindeswohlrelevant sind, könnte die Pflicht zur vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls sowie zur Anhörung und Partizipation in den entsprechenden städtischen Reglementen verankert werden.

118. Die *Schulordnung* enthält eine eigene Bestimmung zur Mitwirkung der Kinder: Sie legt in Art. 26 fest, dass die Schulen die Mitwirkung der Schülerinnen und Schüler am Schulgeschehen ermöglichen und unterstützen sollen. Das Recht auf Anhörung und Partizipation nach Art. 12 KRK geht aber noch weiter und verlangt auch eine Anhörung der Meinung der Kinder in allen sie berührenden Angelegenheiten. Eine Ergänzung der Schulordnung um diesen Aspekt würde sich also aufdrängen. Beispielsweise könnte, analog zur Regelung bezüglich der Konsultation des Pädagogischen Beirats (Art. 28), präzisiert werden, vor welchen Beschlüssen grundsätzlich die Meinung der Schülerinnen und Schüler eingeholt werden muss. Zudem wäre zu prüfen, ob ein Artikel in die Schulordnung aufgenommen wird, welcher die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls in allen Entscheidungen im Schulwesen vorschreibt, inklusive bei Entscheidungen der Rekurskommission.

119. Die Reglemente über die *Tagesbetreuung*¹³¹, über die *Musikschule*¹³², über die *Kinder- und Jugendzahnklinik*¹³³, sowie über die *Benützung der Stadtbibliothek*¹³⁴ enthalten jeweils auch eine Bestimmung über den Ausschluss von diesen Angeboten aus disziplinarischen oder anderen Gründen. Teilweise, aber nicht durchgehend, ist dabei vorgängig eine Anhörung der elterlichen Sorgeberechtigten vorgesehen (so in Art. 23 des Reglements über die Tagesbetreuung). Um das Recht auf Anhörung und Partizipation gemäss Art. 12 KRK vollumfänglich umzusetzen, sollte geprüft werden, inwiefern in diesen Reglementen eine Anhörung nicht nur der Erziehungsberechtigten, sondern auch der Kinder und Jugendlichen selbst verankert werden könnte.

120. Das *Reglement über das Wohnheim für Kinder und Jugendliche Riedererholz* nennt die Sicherstellung des Wohls der Kinder und Jugendlichen als eine der Aufgaben der Heimleitung (Art. 13 Abs. 2 des Reglements). Diese Bestimmung sollte insofern präzisiert werden, als hinzugefügt wird, dass das Kindeswohl bei jeder Entscheidung der Heimleitung ein vorrangig

¹³¹ Reglement über die Tagesbetreuung vom 22.01.2019, SRS 216.1.

¹³² Reglement über die Musikschule vom 18.05.2010, SRS 216.3.

¹³³ Reglement über die Kinder- und Jugendzahnklinik vom 21.09.2017, SRS 216.6.

¹³⁴ Reglement über die Benützung der Stadtbibliothek vom 10.02.2015, SRS 231.1.

zu berücksichtigender Gesichtspunkt ist. Zudem sollte das Recht auf Anhörung der Kinder und Jugendlichen explizit im Reglement verankert werden, insbesondere im Kontext von Entscheidungen der Heimleitung über den Austritt (Art. 9 des Reglements), wo in der aktuellen Fassung lediglich eine Rücksprache mit den Eltern und/oder der Vormundschaftsbehörde vorgesehen ist.

121. Das *Reglement der Konferenz für Kinder- und Jugendfragen*¹³⁵ regelt die Organisation, Zusammensetzung und Arbeitsweise dieser Konferenz. Die Konferenz setzt sich mit aktuellen Fragen der Kinder- und Jugendpolitik in der Stadt St. Gallen und den Bedürfnissen und Problemfeldern der Kinder und Jugendlichen in der ganzen Bandbreite auseinander (Art. 1 Abs. 1 des Reglements). Auch wenn Art. 12 KRK kein allgemeines politisches Mandat für Kinder und Jugendliche enthält, sollte geprüft werden, inwiefern die Berücksichtigung der Meinungen von Kindern und Jugendlichen im Rahmen der Konferenz sichergestellt werden und im Reglement verankert werden kann. Denkbar wäre beispielsweise eine direkte Vertretung der Kinder und Jugendlichen in der Konferenz oder partizipative Verfahren zur Erhebung und Berücksichtigung ihrer Ansichten im Rahmen der Kinder- und Jugendarbeit.

122. Das *Partizipationsreglement*¹³⁶ wird aktuell überarbeitet und bezweckt, die Mitsprache der Bevölkerung an der Planung und der Erfüllung der städtischen Aufgaben zu ermöglichen und zu fördern. Dabei kommt den Mitsprachemöglichkeiten von Personen ohne Stimmrecht, namentlich Kindern und Jugendlichen sowie Personen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft, eine wichtige Rolle zu. Auch wenn, wie bereits erwähnt, Art. 12 KRK kein allgemeines politisches Mandat für Kinder und Jugendliche enthält, ist das Partizipationsreglement sowie seine Überarbeitung aus kinderrechtlicher Sicht ausdrücklich zu begrüßen.

2.2 Mittelbar Kindeswohlrelevante Gemeindeerlasse

123. Verschiedene weitere Erlasse des Gemeinderechts weisen eine mittelbare Relevanz für die Lebensrealitäten von Kindern und Jugendlichen auf.

124. Das *Planungsreglement*¹³⁷, welches die Raumplanung und das öffentliche Baurecht in der Stadt St. Gallen betrifft, kann auch die Lebensbereiche von Kindern und Jugendlichen betreffen, insbesondere in den Planungsbereichen Verkehr, Schule und Bildung, Sport, Spiel und Erholung sowie Sozialaufgaben (Art. 3 Abs. 1 lit. c-f des Planungsreglements). Planungsentscheide in diesen Bereichen müssen also auch das Kindeswohl (Art. 3 Abs. 1 KRK) berücksichtigen, zudem müssen die Ansichten der direkt betroffenen

¹³⁵ Reglement der Konferenz für Kinder- und Jugendfragen vom 10.10.2006, SRS 331.1.

¹³⁶ Partizipationsreglement vom 19.09.2006, SRS 141.1.

¹³⁷ Planungsreglement vom 27.05.1975, SRS 731.4.

Kinder und Jugendlichen gehört und berücksichtigt werden. Dies könnte in der Praxis im Rahmen der Erstellung von Verwaltungsplänen durch den Stadtrat (Art. 19 Planungsreglement) erfolgen; eine Ergänzung dieses Artikels um die Aspekte Kindeswohl und Anhörung wäre also zu prüfen.

125. Auch das *Reglement über die Kommunikation des Stadtrats und der städtischen Verwaltung*¹³⁸ hat eine mittelbare Bedeutung für die Verwirklichung der Kinderrechte. Das Mitspracherecht des Kindes aus Art. 12 Abs. 1 KRK beinhaltet nämlich auch eine Pflicht der Staaten, die Meinungsbildung und -äusserung des Kindes fördern, wozu auch das Zurverfügungstellen von ausreichend Informationen gehört, damit Kinder und Jugendliche sich überhaupt eine Meinung bilden und ausdrücken. In Art. 12 Abs. 1 ist also implizit auch ein Informationsrecht des Kindes enthalten.¹³⁹ Die im Reglement verankerten Kommunikationsgrundsätze enthalten auch das Ziel der zielgruppengerechten Kommunikation (Art. 7 Abs. 1 lit. e des Reglements). Zudem bezweckt das Reglement, die Bevölkerung bei der Planung und Erfüllung der städtischen Aufgaben, namentlich bei Projekten von grösserer Tragweite frühzeitig zu informieren und angemessen in die Meinungsbildung einzubeziehen (Art. 10 Abs. 3 des Reglements). Bei diesen beiden Bestimmungen sollte geprüft werden, ob explizit auch auf Kinder und Jugendliche als Zielgruppen hingewiesen und ihre Information und Einbeziehung erwähnt werden könnte.

126. Die *Ombudsperson* der Stadt St. Gallen soll den Kontakt mit den städtischen Behörden erleichtern und Konflikte mit den städtischen Behörden sowie Personalkonflikte in der Stadtverwaltung und den städtischen Schulen nach Möglichkeit vermeiden oder auf einfache Weise lösen (Art. 1 Abs. 1 des Reglements über die Ombudsperson¹⁴⁰). In dieser Eigenschaft ist sie auch eine wichtige Ansprechperson für Kinder und Jugendliche und kann zur Verwirklichung des Grundprinzips der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls wie auch der Anhörung und Partizipation beitragen. Es sollte geprüft werden, ob eine Präzisierung des Reglements über die Ombudsperson notwendig ist, indem ausdrücklich erwähnt wird, dass sich auch Kinder und Jugendliche an die Ombudsperson wenden können (z.B. in Art. 2 Abs. 2^{bis} als Konkretisierung des Geltungsbereichs).

¹³⁸ Reglement über die Kommunikation des Stadtrats und der städtischen Verwaltung vom 12.12.2017, SRS 123.1.

¹³⁹ KRA, General Comment No. 12, Rz. 25; SCHMAHL, Kinderrechtskonvention (Fn. 2), S. 198.

¹⁴⁰ Reglement über die Ombudsperson vom 23.11.2004, SRS 161.1.

V. Zwischenfazit zum Teil II der Studie

127. Im Bereich der Verwirklichung der Kinderrechte besteht in der Schweiz ein komplexes Geflecht von Kompetenzen von Bund, Kantonen und Gemeinden.¹⁴¹ Als kleinste Einheit des Staates muss die Gemeinde die Rechtsordnung auf vier Stufen beachten, von den Gemeindeordnungen über die Kantonsverfassung und die Bundesverfassung bis zu den internationalen Übereinkommen. Gleichzeitig sind die Gemeinden auch der Ort, an dem sich die unmittelbarsten Bezüge zwischen Menschen und Staat ergeben. Dadurch wird ersichtlich, dass die Umsetzung von Menschenrechtsübereinkommen die Gemeinden in zentraler Weise betrifft.¹⁴²

128. Teil II der Studie hat die Möglichkeit der Umsetzung der vier Grundprinzipien der KRK im Gemeinderecht untersucht. Auch wenn sowohl die KRK wie auch die entsprechenden bundes- und kantonrechtlichen Umsetzungsakte ebenfalls auf Gemeindeebene Geltung haben, so zeigt sich, dass in mehreren Rechtsakten der Stadt St. Gallen Präziserungs- oder Ergänzungsbedarf besteht, um eine vollumfängliche Umsetzung der vier Grundprinzipien zu gewährleisten.

129. Entsprechend dem Gutachtensauftrag beschränkte sich die vorliegende Untersuchung auf die Umsetzung der vier Grundprinzipien. Eine weitergehende Überprüfung der Umsetzungsmöglichkeiten der restlichen Artikel der KRK wurde mangels entsprechenden Auftrags nicht vorgenommen. Wie dargestellt, ermöglicht zwar die Umsetzung der vier Grundprinzipien eine (teilweise) Mit-Umsetzung der anderen Bestimmungen der KRK. Gleichwohl finden sich in den anderen Bestimmungen der KRK Konkretisierungen, die in den Grundprinzipien selber nicht enthalten sind. Hierfür wäre eine noch viel systematischere Anstrengung nötig, wie sie beispielsweise im Rahmen der Zertifizierung als «Kinderfreundliche Gemeinde» geleistet wird.

130. Eine Untersuchung, die lediglich auf die Umsetzung der KRK im Gemeinderecht fokussiert ist, vermag zudem keine Aussagen darüber zu treffen, inwiefern in der Planung, Budgetierung und Rechtsanwendung noch Verbesserungsbedarf bestehen würde. Ein Selbstevaluierungsprozess wie derjenige im Rahmen der Zertifizierung als «Kinderfreundliche Gemeinde» oder die Erstellung einer eigentlichen städtischen Kinder- und Jugendstrategie wären auch in dieser Hinsicht geeignet, weitere kinderrechtsrelevante Lücken zu schliessen.

¹⁴¹ WYTENBACH, Umsetzung von Menschenrechtsübereinkommen in Bundesstaaten (Fn. 67), S. 392.

¹⁴² Ibid, S. 449 f.

131. Abschliessend bleibt erneut darauf hinzuweisen, dass die Stadt St. Gallen mit der Initiative zur Umsetzung der KRK in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich zweifellos eine Vorreiterrolle einnimmt und wichtige Pionierarbeit mit Modellcharakter leistet. Aus diesem Grund und um der komplexen Zuständigkeitsverflechtung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden im Bereich der Kinderrechte Rechnung zu tragen, erscheint es empfehlenswert, eine Koordinierung oder Erfahrungsaustausch mit anderen Gemeinden des Kantons St. Gallen und/oder anderen Schweizer Städten zu prüfen.

Anhang I: Tabellarische Übersicht der für die Stadt St. Gallen relevanten Empfehlungen

Empfehlung	Artikel der Konvention	Praxis des Kinderrechtsausschusses
<p><i>Harmonisierung der Gesetzgebung mit der Konvention</i></p> <p>9 The Committee recommends that the State party continue and strengthen its efforts to comprehensively harmonize federal and cantonal laws with the Convention.</p>	Art. 4	
<p><i>Kinderspezifische Haushaltsplanung</i></p> <p>15 The Committee recommends that the State party establish a budgeting process which adequately takes into account children's needs at the federal and cantonal levels, with clear allocations to children in the relevant sectors and agencies, specific indicators and a tracking system. In addition, the Committee recommends that the State party ensure effective monitoring and evaluation of the efficacy, adequacy and equitability of the distribution of resources allocated to the implementation of the Convention.</p>	Art. 4	General Comment No. 19 (2016) on public budgeting
<p><i>Sensibilisierung und Ausbildung</i></p> <p>21 (a) Continue strengthening its awareness-raising programmes, including through encouraging greater media engagement in raising awareness of the Convention in a child-friendly manner, promoting the active involvement of children themselves in public outreach activities and ensuring targeted measures for parents.</p> <p>(b) Develop systematic and ongoing training programmes on children's rights for all professionals working with and for children, such as judges, lawyers, law enforcement officials,</p>	Art. 42	

civil servants, teachers, health personnel, including psychologists, and social workers.		
<p><i>Nicht-Diskriminierung</i></p> <p>25 Intensify its efforts to eliminate discrimination against children in marginalized and disadvantaged situations, in particular migrant, refugee and asylum-seeking children, children with disabilities and sans papier children.</p> <p>The Committee further recommends that the State party strengthen its efforts to foster a culture of tolerance and mutual respect (...).</p>	Art. 2	
<p><i>Vorrangige Beachtung der Kindesinteressen</i></p> <p>27 In the light of its general comment No 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration, the Committee recommends that the State party ensure that this right is appropriately integrated and consistently applied in all legislative, administrative and judicial proceedings and decisions as well as in all policies, programmes and projects that are relevant to and have an impact on children.</p> <p>In this regard, the State party is encouraged to develop procedures and criteria to provide guidance to all relevant persons in authority for determining the best interests of the child in every area and for giving it due weight as a primary consideration. Such procedures and criteria should be disseminated to courts of law, administrative authorities and legislative bodies, public and private social welfare institutions, as well as the public at large</p>	Art. 3 Abs. 1	General comment No 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration,
<p><i>Achtung der Meinung des Kindes</i></p> <p>29 (a) Strengthen its efforts to ensure that the right of the child to be heard applies to all ju-</p>	Art. 12 Abs. 1	General comment No. 12 (2009) on the right of the child to be heard

<p>dicial and administrative proceedings affecting children and that due weight is given to their views;</p> <p>(b) Intensify its efforts to ensure that children have the right to express their views freely in all matters affecting them, and have those views given due weight in schools and other educational institutions, the family, as well as political planning and decision processes, with particular attention to children in marginalized and disadvantaged situations; and</p> <p>(c) Ensure that professionals in the judicial, welfare and other sectors dealing with children systematically receive appropriate training on how to ensure children’s meaningful participation.</p>		
<p><i>Registrierung von Geburten</i></p> <p>31 (...) that the State party ensure that birth registration is available as soon as possible for all children, regardless of their parents’ legal status and/or origin.</p>	<p>Art. 7</p>	
<p><i>Digitale Medien</i></p> <p>37 (c) Continue to strengthen awareness-raising, information and education programmes to sensitize the public in general and parents and children in particular on opportunities and risks relating to the use of digital media and ICTs.</p>	<p>Art. 13, Art. 17</p>	
<p><i>Verbot körperlicher Züchtigung und Förderung gewaltfreier Erziehung (dringliche Empfehlung)</i></p> <p>39 The Committee (...) urges the State party to explicitly prohibit all practices of corporal punishment in all settings and strengthen its efforts to promote positive, non-violent and</p>	<p>Art. 19 Abs. 1, Art. 28 Abs. 2, Art. 37(a)</p>	<p>General Comment No. 8 (2006) on the right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment</p>

participatory forms of child-rearing and discipline.		
<p><i>Weitere Massnahmen gegen Gewalt an Kindern</i></p> <p>41 (c) Evaluate the work of existing structures and report on the results and measures taken in the next periodic report;</p> <p>(e) Pay particular attention to and address the gender dimension of violence.</p>	<p>Art. 19 Abs. 1, 28 Abs. 2, Art. 37(a), Art. 34</p>	<p>General Comment No. 13 (2011) on the right of the child to freedom from all forms of violence</p>
<p><i>Massnahmen gegen Genitaleingriffe (dringliche Empfehlung)</i></p> <p>43 (a) Continue and strengthen preventive and protection measures to address the issue of female genital mutilation, including training of relevant professionals, awareness-raising programmes (...); and</p> <p>(b) (...) provide families with intersex children with adequate counselling and support.</p>	<p>Art. 24 Abs. 3</p>	<p>Joint General Comment No. 18 (2014) on harmful practices</p>
<p><i>Kinderbetreuungsangebote</i></p> <p>45 (...) that the State party strengthen its measures to support families, including by ensuring sufficient availability of quality care for children throughout its territory.</p>	<p>Art. 5, Art. 18 Abs. 2</p>	
<p><i>Fremdplatzierte Kinder</i></p> <p>49 (d) Strictly regulate and effectively enforce the quality standards in alternative care settings throughout the State party, including through ensuring that adequate human, technical and financial resources are allocated to alternative care centres and relevant child protection services and systematic training in, and support for, child rearing for foster families is provided;</p> <p>(f) Ensure periodic review of the placement for children in foster care and institutions,</p>	<p>Art. 20</p>	<p>Guidelines for the Alternative Care of children (General Assembly resolution 64/142)</p>

<p>and monitor the quality of care therein, including by providing accessible channels for reporting, monitoring and remedying maltreatment of children;</p>		
<p><i>Kinder mit Behinderungen</i></p> <p>55 (d) Ensure that children with disabilities have access to early childhood education and care, early development programmes and inclusive vocational training opportunities in all cantons;</p> <p>(e) Address the specific needs of children with autism spectrum disorders in all cantons, and in particular ensure that they are fully integrated into all areas of social life, including recreational and cultural activities, ensure inclusive education adapted to their needs is given priority over special schooling and day-care, set up mechanisms for early detection, provide adequate training of professionals and ensure that they effectively benefit from early development programmes which are based on scientific knowledge;</p>	<p>Art. 23</p>	<p>General Comment No. 9 (2006) on the rights of children with disabilities</p>
<p><i>Körperliche Gesundheit</i></p> <p>57 (b) Strengthen measures to address overweight and obesity and promote a healthy lifestyle among adolescents, including physical activity and take the necessary measures to reduce food marketing pressure on children with regard to food high in fat, sugar and salt.</p> <p>61 (c) Strengthen the support to families, including access to psychological counselling and emotional support, and ensure that children, parents, teachers and other professionals working with and for children are provided with adequate information on ADHD and ADD;</p> <p>59 (a) Strengthen its efforts to promote exclusive and continued breastfeeding by</p>	<p>Art. 24</p>	<p>General Comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health</p>

<p>providing access to materials, and raising awareness concerning the importance of breastfeeding and the risks of formula feeding;</p>		
<p><i>Asylsuchende, Flüchtlings- und Sans-Papier-Kinder</i></p> <p>69 (e) Ensure that asylum-seeking children have effective and non-discriminatory access to education and vocational training;</p> <p>(g) Develop policies and programmes to prevent social exclusion and discrimination of sans papier children and to allow these children to fully enjoy their rights, including ensuring access to education, health care and welfare services in practice</p>	<p>Art. 22</p>	<p>General Comment No. 22 (2017) on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration</p> <p>General Comment No. 23 (2017) on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return</p>
<p><i>Jugendstrafrecht und -vollzug (dringliche Empfehlung)</i></p> <p>73 (c) Ensure that all persons involved in the administration of juvenile justice, including defence lawyers, receive appropriate training;</p>	<p>Art. 37 lit. b-d, Art. 40</p>	<p>General Comment No. 24 (2019) on children's rights in the child justice system</p>

Cahiers fribourgeois de droit européen

Freiburger Schriften zum Europarecht

Publiés sous l'égide de l'Institut de droit européen de l'Université de Fribourg
Herausgegeben vom Institut für Europarecht der Universität Freiburg i. Ü.

Derniers numéros parus / Letzte erschienene Nummern

- 27 Astrid Epiney / Sophia Rovelli
Verfassungsrechtliche Vorgaben zur Selektion von Studierenden für ein Medizinstudium
- 28 Astrid Epiney / Livia Matter
Zur Tragweite des Freizügigkeitsabkommens Schweiz – EU (FZA) im Bereich der Diplomanerkennung: unter besonderer Berücksichtigung der Osteopathie
- 29 Laure Prevignano, auprès du PD Dr. Benedikt Pirker
Entre Fédéralisme et Intergouvernementalisme : une perspective de droit constitutionnel européen sur la réponse de l'UE à la crise de COVID-19
- 30 Astrid Epiney
Les implications de l'échec des négociations d'un Accord-cadre entre la Suisse et l'Union européenne – Aspects choisis
- 31 Astrid Epiney / Evamaria Hunziker
Zur Umsetzung des Weiterbildungsgesetzes – ausgewählte Fragen
- 30 Astrid Epiney
Les implications de l'échec des négociations d'un Accord-cadre entre la Suisse et l'Union européenne – Aspects choisis
- 32 Nula Frei
Die Umsetzung der Kinderrechtskonvention in der Stadt St. Gallen: Relevanz der Empfehlungen der Kinderrechtsausschusses *und* Umsetzung der vier Grundprinzipien der KRK im Gemeinderecht

Die Kindheit ist ein besonderer Lebensabschnitt des Menschen, in dem der Grundstein für das gesamte Leben gelegt wird. Diese Erkenntnis wird zunehmend auch rechtlich anerkannt und liegt der Kinderrechtskonvention (KRK) zugrunde. Diese verwirklicht die Einsicht, dass zum Schutz und zur partizipatorischen Befähigung von Kindern rechtlich verbindliche Regelungen erforderlich sind. Mit zurzeit 116 Vertragsparteien ist die KRK das am meisten ratifizierte menschenrechtliche Übereinkommen. Auch die Schweiz hat die Konvention ratifiziert und sich dadurch verpflichtet, die KRK auf allen föderalen Staatsebenen umfassend umzusetzen. Nicht nur Bund und Kantone, auch die Gemeinden sind in der Pflicht, die Kinderrechte in ihren Kompetenzbereichen zu verwirklichen. Die vorliegende Studie widmet sich der Umsetzung der Empfehlungen des Kinderrechtsausschusses durch die Stadt St. Gallen und prüft zudem, ob und wie die vier Grundprinzipien der Kinderrechtskonvention in die Gemeindeordnung sowie in andere Gemeindeerlasse der Stadt St. Gallen einzufügen sind, um die Prinzipien für den Alltagsgebrauch privater und kommunaler Rechtsanwendungen zu operationalisieren.

Nula Frei, Dr. iur., Lehr- und Forschungsrätin am Institut für Europarecht der Universität Freiburg i.Ue.