

## Vorlage Stadtparlament

Datum 5. Oktober 2021  
Beschluss Nr. 961  
Aktenplan 152.15.11 Stadtparlament: Postulate

### Umsetzung der Kinderrechtskonvention in der Stadt St.Gallen; Postulatsbericht

#### Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

Das Postulat «Umsetzung der Kinderrechtskonvention in der Stadt St.Gallen» wird als erledigt abgeschrieben.

---

#### 1 Zusammenfassung

Im April 2019 wurde 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 (abgekürzt: KRA) durch die Stadt St.Gallen zu erstellen und bittet den Stadtrat um Prüfung, ob und wie die vier Grundprinzipien der Kinderrechtskonvention (abgekürzt: KRK) in die Gemeindeordnung sowie in andere Gemeindeerlasse einzufügen sind, um die Prinzipien für den Alltagsgebrauch privater und kommunaler Rechtsanwendungen zu operationalisieren. Das Postulat wurde am 24. September 2019 vom Stadtparlament erheblich erklärt.

Zur Beantwortung dieses Postulats hat der Stadtrat die sich stellenden Fragen in zwei Teile aufgegliedert: Einerseits soll geklärt werden, welche Empfehlungen des KRA an die Schweiz in die Zuständigkeit einer Gemeinde oder Stadt fallen und entsprechend für die Stadt St.Gallen relevant sind. Andererseits wurde untersucht, ob und wie die vier Grundprinzipien der KRK in die Gemeindeordnung sowie in andere Gemeindeerlasse einzufügen sind. Der vorliegende Postulatsbericht behandelt die beiden Fragen nacheinander.

Im Bereich der Kinderrechte besteht in der Schweiz ein komplexes Geflecht von Kompetenzen von Bund, Kantonen und Gemeinden. 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. Sie sind damit nahe an der Lebensrealität der Kinder und somit an vorderster Front, wenn es um die Umsetzung der Kinderrechte geht.

Die KRK legt wesentliche Standards zur Entwicklung, zur Nichtdiskriminierung und zur Wahrung der Interessen von Kindern und Jugendlichen fest. Die Analyse der Empfehlungen, die der KRA 2015 an die Adresse der Schweiz ausgesprochen hat, hat ergeben, dass eine grosse Anzahl Empfehlungen

auch die Städte und Gemeinden betrifft. Es hat sich gezeigt, dass die meisten Empfehlungen nicht eine Staatsebene isoliert ansprechen, sondern dass sie sich in Themenbereichen bewegen, die sowohl Bundes- wie auch Kantons- und Gemeindeaufgaben enthalten. Die Bedeutung der Kinderrechte ist der Stadt St.Gallen bewusst und fliesst in die tägliche Arbeit der Verwaltung ein, soweit sie von der Konvention betroffen ist. Die Stadt St.Gallen unternimmt im Bereich der Kinderrechte sehr viel und stellt sicher, dass die Fachpersonen der Verwaltung entsprechend geschult und für die Thematik sensibilisiert sind.

Auch wenn sowohl die KRK wie auch die entsprechenden bundes- und kantonrechtlichen Umsetzungsakte auf Gemeindeebene ebenfalls Geltung haben, wird im Rahmen eines Rechtsgutachtens der Universität Freiburg empfohlen, die vier Grundprinzipien der KRK in die Gemeindeordnung sowie in andere Gemeindeerlasse einzufügen. Entsprechende Ergänzungen und Präzisierungen werden in diesem Bericht dargelegt. Der Stadtrat sieht davon ab, die Gemeindeordnung zu ergänzen. Er ist jedoch bereit, punktuelle Anpassungen des einfachen Gemeinderechts bei Revision der einzelnen Erlasse zu prüfen.

## 2 Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung.....	1
2	Inhaltsverzeichnis.....	3
3	Ausgangslage .....	4
3.1	Die Kinderrechtskonvention und ihre Bedeutung.....	4
3.2	Anliegen des Postulats.....	5
4	Die Relevanz der Empfehlungen des Kinderrechtsausschusses für die Stadt St.Gallen .....	6
4.1	Vorbemerkung.....	6
4.2	Transversale Empfehlungen.....	6
4.2.1	Harmonisierung der Gesetzgebung mit der Kinderrechtskonvention .....	6
4.2.2	Kinderspezifische Haushaltsplanung .....	7
4.2.3	Sensibilisierung und Ausbildung .....	8
4.2.4	Nicht-Diskriminierung .....	10
4.2.5	Vorrangige Beachtung der Kindesinteressen .....	11
4.2.6	Achtung der Meinung des Kindes .....	12
4.3	Sektorielle Empfehlungen.....	16
4.3.1	Registrierung von Geburten.....	16
4.3.2	Kinder und digitale Medien .....	17
4.3.3	Verbot körperlicher Züchtigung und Förderung gewaltfreier Erziehung.....	19
4.3.4	Weitere Massnahmen gegen Gewalt an Kindern .....	20
4.3.5	Massnahmen gegen Genitaleingriffe.....	22
4.3.6	Kinderbetreuungsangebote .....	23
4.3.7	Aus der familiären Umgebung herausgelöste Kinder.....	26
4.3.8	Kinder mit besonderem Förderbedarf .....	29
4.3.9	Körperliche Gesundheit .....	31
4.3.10	Asylsuchende, Flüchtlings- und Sans-Papiers - Kinder .....	36
4.3.11	Jugendstrafrecht und -vollzug (dringliche Empfehlung) .....	37
5	Mögliche Umsetzung der vier Grundprinzipien in der Stadt St.Gallen .....	38
5.1	Umsetzung der Kinderrechtskonvention.....	38
5.2	Die vier Grundprinzipien der KRK .....	39
5.3	Umsetzung im Gemeinderecht .....	40
5.3.1	Verankerung der Grundprinzipien in der Gemeindeordnung.....	40
5.3.2	Punktuelle Anpassungen des Gemeinderechts.....	40
6	Fazit.....	43

### 3 Ausgangslage

#### 3.1 Die Kinderrechtskonvention und ihre Bedeutung

Die Kindheit ist ein besonderer Lebensabschnitt des Menschen, in dem durch Entwicklung und Bildung der Grundstein für das gesamte Leben gelegt wird. Dieses Erkenntnis hat zunehmend auch rechtliche Anerkennung gefunden und liegt der Kinderrechtskonvention (KRK)<sup>1</sup> zugrunde. Die KRK verwirklicht die Einsicht, dass zum Schutz und zur partizipatorischen Befähigung von Kindern rechtlich verbindliche Regelungen erforderlich sind.<sup>2</sup>

Mit zurzeit 196 Vertragsparteien ist die KRK das am meisten ratifizierte Übereinkommen und sticht insoweit auch unter allen anderen geltenden Menschenrechtsverträgen hervor. Drei materiell-rechtliche Fakultativprotokolle ergänzen und präzisieren die Konvention und erweitern partiell ihren materiellen und personellen Anwendungsbereich: Das erste Fakultativprotokoll betrifft die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten<sup>3</sup>, Gegenstand des zweiten Fakultativprotokolls sind der Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie<sup>4</sup>. Einen zusätzlichen Bedeutungsschub hat die KRK mit Inkrafttreten des dritten Fakultativprotokolls<sup>5</sup> erfahren, welches ein Individualbeschwerdeverfahren zum Kinderrechtsausschuss vorsieht.

Die Schweiz hat die KRK im Jahr 1997 ratifiziert. Sie umzusetzen obliegt sämtlichen in der Schweiz vorhandenen föderalen Ebenen. Gerade die Gemeinden sind, aufgrund ihrer Nähe zur Bevölkerung, für viele der nächsten Lebensumfelder von Kindern zuständig, beispielsweise im Rahmen der Volksschule, der Sozialhilfe, der Jugendarbeit oder der familienergänzenden Kinderbetreuung. Internationale Initiativen wie das weltweite Programm «Kinderfreundliche Gemeinde»<sup>6</sup> zeugen davon, dass der lokalen Ebene eine wichtige, wenn nicht gar vorrangige Rolle bei der Umsetzung der Kinderrechte zukommt.

Der Kinderrechtsausschuss der Vereinten Nationen (KRA), der für die Überwachung der Umsetzung der KRK zuständig ist, hat im Rahmen des periodischen Staatenüberprüfungsverfahrens auch die Umsetzung in der Schweiz überprüft und zuletzt im Jahr 2015 Empfehlungen<sup>7</sup> formuliert, für deren Prüfung und Umsetzung die Schweiz fünf Jahre Zeit hat. Im Dezember 2020 hat der Bundesrat den 5. und 6. Staatenbericht zur Kinderrechtssituation in der Schweiz verabschiedet. Dieser Staatenbericht liefert eine Bestandesaufnahme zur Situation der Kinderrechte in der Schweiz. Ausserdem informiert

---

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

<sup>2</sup> Schmal Stefanie, Kinderrechtskonvention: Handkommentar, 2. Aufl., Baden-Baden, 2017, S. 41.

<sup>3</sup> Fakultativprotokoll vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern in bewaffneten Konflikten, SR 0.107.1.

<sup>4</sup> 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.

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

<sup>6</sup> Vgl. UNICEF Schweiz und Liechtenstein, Initiative [«Kinderfreundliche Gemeinde»](#), siehe auch die weltweite Initiative von UNICEF, [«Child Friendly Cities»](#).

<sup>7</sup> Kinderrechtsausschuss (KRA), Concluding Observations on the combined second to fourth periodic reports of Switzerland, CRC/C/CHE/CO/2-4, 4. Februar 2015.

er über die erzielten Fortschritte in den von der KRK abgedeckten Bereichen. Dazu gehören bürgerliche Freiheiten und Rechte, Gewalt gegen Kinder, familiäres Umfeld und alternative Betreuung, Situation von Kindern mit Behinderung, Gesundheit und Wohlfahrt, Bildung, Freizeit und kulturelle Aktivitäten, besondere Schutzmassnahmen, Verkauf von Kindern, Kinderprostitution und Kinderpornografie sowie Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten. Der Bericht wurde im Dezember 2020 dem KRA unterbreitet.

Die Umsetzung dieser Empfehlungen der KRA wird durch den Bund koordiniert, unter Einbezug der Kantone. Im Kanton St.Gallen bestehen heute die beiden Strategien «Kinder- und Jugendpolitik 2015 bis 2020» und «Kinderschutz 2016 bis 2020». Die Strategie «Kinder- und Jugendpolitik 2015 bis 2020» formuliert verschiedene Massnahmen im Handlungsfeld Kinderrechte. Unter dem Dach der kinder- und jugendpolitischen Strategie sind die beiden Teilstrategien «Frühe Förderung»<sup>8</sup> und «Kinderschutz»<sup>9</sup> entstanden. Auch der Themenbereich «Kinder- und Jugendschutz» ist ein Teilbereich der Kinder- und Jugendpolitik und hat Schnittstellen zu verschiedenen anderen Themenbereichen wie z.B. der Bildungs-, der Sozial-, der Familien-, der Gesundheits-, der Sicherheits- oder der Migrationspolitik. Im Rahmen dieser Strategie wurden ebenfalls verschiedene Handlungsfelder definiert. Beide Strategien des Kantons sind Ende des Jahres 2020 ausgelaufen. Sie wurden ausgewertet und dazu wurde ein Bericht erstellt. Parallel dazu entstanden Entwürfe für Folgestrategien, welche momentan in der Vernehmlassung sind.<sup>10</sup>

### 3.2 Anliegen des Postulats

Am 30. April 2019 wurde das Postulat «Umsetzung der Kinderrechtskonvention in der Stadt St.Gallen» eingereicht. Das Postulat fordert den Stadtrat auf, einen Bericht zur Umsetzung der Empfehlungen des KRA durch die Stadt St.Gallen zu erstellen, und bittet den Stadtrat zu prüfen, ob und wie die vier Grundprinzipien<sup>11</sup> der KRK 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 vom Stadtparlament erheblich erklärt.<sup>12</sup>

Zur Beantwortung dieses Postulats hat der Stadtrat die sich stellenden Rechtsfragen in zwei Teile aufgegliedert: Einerseits wurde die Frage geklärt, welche Empfehlungen des KRA an die Schweiz in die Zuständigkeit einer Gemeinde oder Stadt fallen und entsprechend für die Stadt St.Gallen relevant sind (vgl. Kapitel 4 «Die Relevanz der Empfehlungen des Kinderrechtsausschusses für die Stadt St.Gallen» sowie Beilage «Umsetzung der Kinderrechtskonvention – Tabellarische Übersicht der für die Stadt St.Gallen relevanten Empfehlungen»). Darauf basierend wurde geprüft, wie diese Empfehlun-

---

<sup>8</sup> Kanton St.Gallen, Departement Inneres, Bildung und Gesundheit, [«Strategie Frühe Förderung Kanton St.Gallen» vom 1. Juli 2015](#).

<sup>9</sup> Kanton St.Gallen, Departement des Innern, Arbeitsgruppe Kinderschutz, [«Kinderschutz im Kanton St.Gallen, Berichterstattung und strategische Empfehlungen für die Jahre 2016 bis 2020»](#).

<sup>10</sup> Strategie «Kinder- und Jugendpolitik», [Konsultation neue Strategien](#).

<sup>11</sup> Die vier Grundprinzipien sind: das Recht auf Nicht-Diskriminierung; das Recht auf Kindeswohl; das Recht auf Leben, Überleben und optimale Entwicklung.

<sup>12</sup> [Vorlage Stadtparlament «Postulat Jeyakumar Thurairajah, Franziska Ryser, Marlene Bodenmann, Stefan Grob: Umsetzung der Kinderrechtskonvention in der Stadt St.Gallen: Frage der Erheblicherklärung»](#), vom 20. August 2019, Nr. 3278.

gen in den zuständigen Bereichen der Stadt St.Gallen umgesetzt werden und ob allenfalls Massnahmen angezeigt sind. Andererseits wurde untersucht, ob und wie die vier Grundprinzipien der KRK in die Gemeindeordnung sowie in andere Gemeindeerlasse einzufügen sind (vgl. Kapitel 5 «Mögliche Umsetzung der vier Grundprinzipien in der Stadt St.Gallen»). Grundlage dieses Postulatsberichts bildet ein Gutachten des Instituts für Europarecht der Universität Freiburg, das im Auftrag der Stadt St.Gallen erstellt wurde.

## **4 Die Relevanz der Empfehlungen des Kinderrechtsausschusses für die Stadt St.Gallen**

### **4.1 Vorbemerkung**

Im Folgenden werden die für die Stadt St.Gallen einschlägigen Empfehlungen des KRA thematisch gegliedert dargestellt und diskutiert. Aufgeführt werden dabei alle Empfehlungen des KRA, die grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich der Stadt St.Gallen fallen oder fallen könnten. Unterteilt werden die Empfehlungen in sogenannte transversale bzw. sektorielle Empfehlungen. Auf eine Diskussion derjenigen Empfehlungen, die von vornherein nicht in die städtische Zuständigkeit fallen, sondern eindeutig Bundes- oder Kantonsaufgaben betreffen, wird verzichtet.<sup>13</sup>

Weiter wurde analysiert, welche Dienststellen und Bereiche der Stadtverwaltung bzw. welche externen Organisationen und Einrichtungen, die Leistungen im Auftrag der Stadt erbringen, für eine Umsetzung zuständig bzw. darin involviert sind und inwiefern diese Empfehlungen in der Stadt St.Gallen umgesetzt werden. Ferner wurde geprüft, ob und inwieweit zur Umsetzung der jeweiligen Empfehlungen ein Handlungsbedarf besteht.

Die Analyse hat generell gezeigt, dass es kaum Empfehlungen gibt, die ausschliesslich in die Zuständigkeit einer Gemeinde fallen. Vielmehr handelt es sich bei den meisten Empfehlungen um Bereiche mit parallelen oder sich ergänzenden Kompetenzen verschiedener Staatsebenen.

### **4.2 Transversale Empfehlungen**

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

#### **4.2.1 Harmonisierung der Gesetzgebung mit der Kinderrechtskonvention**

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

---

<sup>13</sup> Vgl. [Vorlage Stadtparlament «Postulat Jeyakumar Thurairajah, Franziska Ryser, Marlene Bodenmann, Stefan Grob: Umsetzung der Kinderrechtskonvention in der Stadt St.Gallen; Frage der Erheblicherklärung»](#), vom 20. August 2019, Nr. 3278, Kapitel 2 «Auslegeordnung Empfehlungen und Prüfung von Massnahme», S. 3.

Kontext der Beobachtung des KRA, dass zwar verschiedene kinderbezogene Massnahmen auf Bundes- und kantonaler Ebene umgesetzt worden sind, um die nationale Gesetzgebung mit der KRK in Einklang zu bringen, dass diese Bemühungen aber nicht alle Bereiche der Konvention umfassen.<sup>14</sup> 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.

#### **Aktuelle Umsetzung:**

Eine weitergehende Harmonisierung der Reglemente der Stadt St.Gallen mit der Konvention wurde bisher nicht eingeleitet. Im Rahmen dieses Berichts wird in Kapitel 5 «Mögliche Umsetzung der vier Grundprinzipien in der Stadt St.Gallen» dargelegt, wie der Stadtrat eine Verankerung der Kinderrechte im Gemeinderecht beurteilt.

#### **4.2.2 Kinderspezifische Haushaltsplanung**

Der KRA empfiehlt, bei der öffentlichen Haushaltsplanung einen kinderspezifischen Ansatz zu verfolgen. Kinder(rechts)orientierte Haushaltsplanung ist ein Oberbegriff für verschiedene Instrumente, die untersuchen, ob sich Haushaltsallokationen<sup>15</sup> am Bedarf von Kindern und Jugendlichen oder an kinderrechtlichen Prinzipien orientieren. Der KRA legt den Vertragsstaaten nahe, Haushaltsausgaben für Kinder und Jugendliche systematisch nachzuverfolgen und dafür kinderrechtsorientierte Indikatoren zu entwickeln.<sup>16</sup> Zugleich ist gemäss KRA die Partizipation von Kindern und Jugendlichen am Monitoring von Haushaltsentscheidungen und an der öffentlichen Ausgabenpolitik ein zentraler Baustein für eine kinderrechtsorientierte Politik. So empfiehlt der KRA in seinen abschliessenden Bemerkungen, dass die Staaten ihre Haushaltsplanung transparent und partizipativ gestalten und hierfür in einen öffentlichen Dialog, auch mit Kindern und Jugendlichen, treten sollten.

Diese Empfehlung steht im Kontext der Beobachtung des Ausschusses, dass die Schweiz bisher keinen kinderspezifischen Ansatz bei der öffentlichen Haushaltsplanung verfolgt hat. Gemäss KRA kann nicht nachvollzogen werden, wie viele Ressourcen die Schweiz in kinderspezifische Investitionen und zur Umsetzung der Konvention verwendet.<sup>17</sup> Auch diese Empfehlung dient der Umsetzung von 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 KRA ist der Ansicht, dass auch die öffentliche Haushaltsplanung Teil dieser Verwirklichungsmassnahmen ist.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> KRA, Concluding Observations Switzerland (Fn. 3), Rz. 8.

<sup>15</sup> Unter Allokation (lateinisch *locare*, mittellateinisch *allocare* ‚platzieren‘, im weiteren Sinne ‚zuteilen‘) versteht man allgemein die Zuordnung beschränkter Ressourcen zu potenziellen Verwendern.

<sup>16</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte, Praxis «Die Umsetzung von Kinderrechten beobachten – Eine Instrumentenauswahl für die Entwicklungszusammenarbeit, November 2017, S. 21ff.

<sup>17</sup> KRA, Concluding Observations Switzerland (Fn. 3), Rz. 14.

<sup>18</sup> KRA, General Comment No. 19 (2016) on public budgeting for the realization of children's rights, CRC/C/GC/19, 20. Juli 2016.

### **Aktuelle Umsetzung und Massnahmen:**

Grundlagen für die Haushaltführung der Stadt sind kantonales Recht sowie, auf kommunaler Ebene, Art. 61 ff. der Gemeindeordnung<sup>19</sup> und das Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt St.Gallen<sup>20</sup>. Darin sind die entsprechenden Zuständigkeiten, Kompetenzen, Begrifflichkeiten wie auch Abläufe geregelt. Instrumente der Haushaltführung sind gemäss Art. 45 ff. Investitionsplanung, Finanzplan, Budgetrichtlinien, Voranschlag und Jahresrechnung. Die Finanzkompetenzen sind im Anhang zur Gemeindeordnung zu finden. Dabei ist die Beteiligung der Bevölkerung lediglich im Rahmen der Instrumente «Fakultatives Referendum» und «Obligatorisches Referendum» möglich. Entsprechend sind die direkten Einflussmöglichkeiten der Einwohnerinnen und Einwohner auf die Haushaltsplanung gering, für Kinder und Jugendliche bis 18 Jahre sind gar keine vorhanden. Damit steht die Stadt St.Gallen nicht alleine. Dem Stadtrat sind weder auf nationaler noch auch auf kantonaler und kommunaler Ebene Beispiele für die Partizipation von Kindern und Jugendlichen im Prozess der Haushaltsplanung und der Ressourcenallokation bekannt. Erfolgreiche Beispiele für eine Analyse der Haushaltallokation, sind hingegen im Ausland zu finden.<sup>21</sup>

Die Einbindung der Bevölkerung in die genannten Prozesse bedarf einer umfassenden Überarbeitung der Finanzordnung der Stadt St.Gallen. Der Stadtrat ist der Meinung, dass in den nächsten Jahren in der Stadt St.Gallen mit der Umsetzung des Partizipationsreglements ein wichtiger Schritt hin zum Einbezug der Bevölkerung in die Arbeit der Stadt gemacht werden kann. Dadurch wird die gesamte Bevölkerung inklusive Kinder und Jugendliche indirekt auf die Ausgaben der Stadt einwirken können.

Eine grundsätzliche Beurteilung bzw. Überprüfung, ob sich die städtische Haushaltsallokation am Bedarf von Kindern und Jugendlichen oder an kinderrechtlichen Prinzipien orientiert, hat bisher nicht stattgefunden. Der Stadtrat sieht aber keine Hemmnisse, dies weiter voranzutreiben. Ein erster Schritt in diese Richtung ist sicherlich der innerkantonale Finanzausgleich. Er dient dazu, die finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden, die auf eine geringe Steuerkraft oder auf übermässige Belastungen zurückzuführen sind, zu verringern. Dabei spielen im Rahmen des soziodemografischen Sonderlastenausgleichs die Ausgaben, welche für Kinder und Jugendliche bzw. für Familien getätigt werden, eine wichtige Rolle. Sie müssen seit dem Jahr 2020 jährlich dem Amt für Gemeinden des Kantons St.Gallen gemeldet werden. Dieser Aufwand fliesst in die Berechnung des Finanzausgleichs ein. Im Rahmen der Umsetzung der Vision 2030 «St.Gallen ist eine kinderfreundliche Stadt»<sup>22</sup> und des Legislaturzieles «kinderfreundliche und familienfreundliche Stadt» wird sich der Stadtrat u.a. der Thematik der bedarfsorientierten Haushaltallokation annehmen und untersuchen, inwiefern dieser Empfehlung des KRA nachgekommen werden kann.

### **4.2.3 Sensibilisierung und Ausbildung**

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 KRA besorgt darüber, dass trotz verschiedener Bemühungen, die Konvention breit bekannt zu machen, diese bei Kindern,

---

<sup>19</sup> Gemeindeordnung vom 8. Februar 2004 (sRS 111.1).

<sup>20</sup> Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt St.Gallen vom 19. Mai 1987 (Finanzreglement, sRS 811.1).

<sup>21</sup> Eine kinderrechtliche Budgetanalyse hat das Office of the Children's Commissioner's (OCC) unter der Leitung der Kinderrechtsbeauftragten in Grossbritannien für den Haushalt des Jahres 2013 zum ersten Mal vorgenommen. Dabei wurde aufgedeckt, dass Familien mit Kindern im Vergleich zu kinderlosen Familien durch Haushaltsentscheidungen benachteiligt wurden.

<sup>22</sup> Vision 2030 «St.Gallen ist eine kinderfreundliche Stadt».



Eltern und in der breiten Öffentlichkeit nicht überall bekannt ist und dass keine systematischen und umfassenden Ausbildungsaktivitäten für Berufsgruppen, die mit Kindern arbeiten, festzustellen sind. Der Ausschuss empfiehlt deshalb, die Sensibilisierungsarbeiten in der Schweiz zu verstärken.<sup>23</sup> Dies u.a. «durch die Förderung einer kindgerechten Bekanntmachung der Konvention durch die Medien und durch die aktive Beteiligung der Kinder an der Öffentlichkeitsarbeit sowie durch Massnahmen zur Sensibilisierung der Eltern». Weiter empfiehlt er, systematische und kontinuierliche Schulungsprogramme zu den Kinderrechten für Berufsgruppen zu entwickeln, die mit und für Kinder arbeiten.<sup>24</sup>

Diese Empfehlungen richten sich nicht an eine spezifische föderale Ebene. Sie sind als Querschnittsverpflichtung von sämtlichen Stellen zu beachten, die solche Sensibilisierungsprogramme für Kinder und Eltern sowie kinderrechtsspezifische Ausbildungen für Berufsgruppen, die in der Empfehlung genannt werden<sup>24</sup>, durchführen können.

#### ***Aktuelle Umsetzung und Massnahmen:***

Die Praxis zeigt, dass die Sensibilisierung für bzw. Bekanntmachung der Kinderrechte in der Stadt St.Gallen im Rahmen der Tätigkeiten der entsprechenden Dienst- und Fachstellen im Alltag erfolgt. Sei dies innerhalb der Informations- und Beratungstätigkeit von Kindern bzw. Jugendlichen, durch punktuelle Aufnahme des Themas in der Betreuung und Begleitung von Kindern und Jugendlichen (Tagesbetreuung, Offene Arbeit mit Kindern, Jugendarbeit), anlässlich von Elternanlässen (Schulen, Spielgruppen, Tagesbetreuung) als auch mittels Organisation von spezifischen Anlässen. Die Kinderrechte sind eine wichtige Grundlage der Tätigkeiten in den genannten Angeboten. Speziell zu erwähnen sind Projekte und Anlässe, die jeweils rund um den Tag der Rechte der Kinder im November seitens der Offenen Arbeit mit Kindern und der Tagesbetreuung lanciert werden. So ist sichergestellt, dass die Kinderrechte immer wieder zum Thema werden und das Bewusstsein sowohl bei den städtischen Mitarbeitenden wie auch in der Bevölkerung wachsen kann. Inwiefern dieses Thema aber die gesamte Bevölkerung der Stadt St.Gallen erreicht, ist schwierig zu beurteilen.

Es ist wichtig, dass sich die städtischen Fachpersonen der Bedeutung der Kinderrechte und insbesondere des Kindeswohls bewusst sind und dass die entsprechenden Kenntnisse vorhanden sind. Regelmässig werden die Kinderrechte im Rahmen von (internen) Weiterbildungen einzelner Dienst- und Fachstellen thematisiert. Dabei liegt die Verantwortung für die Sensibilisierung und bedarfsgerechte Schulung der Mitarbeitenden bei den einzelnen Organisationseinheiten.

Weiter ist auf die Arbeit des Kantons St.Gallen im Bereich der Sensibilisierung und Öffentlichkeitsarbeit aufmerksam zu machen. Hier sei etwa auf die Internetseite zum Thema «Kinderrechte» des Kantons St.Gallen hingewiesen, wo diverse Informationen und Hilfsmittel für Eltern, Kinder, Jugendliche und Fachpersonen angeboten werden.<sup>25</sup> Auch finden regelmässig Veranstaltungen und Tagungen zum Thema Kinderrechte statt. Punktuell werden Entscheidungstragende wie auch Fachpersonen via Newsletter sowie Konferenzen über Themen rund um die Rechte der Kinder und der Jugendlichen informiert.

---

<sup>23</sup> KRA, Concluding Observations Switzerland, Rz. 21(a).

<sup>24</sup> KRA, Concluding Observations Switzerland, Rz. 21(b); Beispiele für diese Berufsgruppen sind Richterinnen und Richter, Anwältinnen und Anwälte, Justizvollzugsbeamtinnen und Justizvollzugsbeamte, Zivilbeamtinnen und Zivilbeamte, Lehrkräfte, Gesundheitspersonal, inkl. Psychologinnen und Psychologen sowie Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter.

<sup>25</sup> Kanton St.Gallen, Kinder- und Jugendweb, [«Kinderrechte»](#), Stand 09.06.2021.

Auch im Bereich der Aus- und Weiterbildung ist der Kanton St.Gallen aktiv. Aktuell angedacht ist die Aufnahme entsprechender Module im Rahmen von Aus- und Weiterbildungsangeboten für verschiedene Fachpersonen und Berufsgruppen. Im Fokus steht hier die Verankerung der Kinderrechte in bestehenden Ausbildungsgängen, z.B. in den pädagogischen Ausbildungen, den FaBe<sup>26</sup>- und FaGe<sup>27</sup>-Ausbildungsgängen etc. Ebenfalls wird heute bereits an der PHSG ein Wahlmodul zum Thema Kinderrechte angeboten.

Folgende Massnahmen werden in naher Zukunft angegangen:

*Informations- und Sensibilisierungsarbeit* – Es ist zu prüfen, ob das Thema jeweils im November, anlässlich des Tages der Rechte der Kinder, aufgegriffen und mittels einer Plakatkampagne auf die Kinderrechte aufmerksam gemacht werden soll.

#### **4.2.4 Nicht-Diskriminierung**

Art. 2 KRK garantiert jedem Kind das Recht auf Nicht-Diskriminierung und stellt gleichzeitig eines der vier Grundprinzipien der Konvention dar. In Bezug auf die Schweiz begrüsst der Ausschuss die Antidiskriminierungsmassnahmen, die hierzulande getroffen wurden, zeigt sich aber auch besorgt darüber, dass weiterhin Diskriminierung marginalisierter und benachteiligter Kinder vorkommt, so etwa von Migrantenkinder, Flüchtlingskinder, von Kindern Asylsuchender und von Sans-Papiers sowie von Kindern mit Behinderungen. Ebenfalls weist er auf Berichte über Vorfälle von Hassreden gegen LGBTI-Personen<sup>28</sup> hin und äussert seine Sorge, dass dies Auswirkungen auf Kinder, die dieser Gruppe angehören, haben könnte. Er empfiehlt deshalb, Bemühungen zur Beseitigung der Diskriminierung von Kindern in Situationen, die sich ausgrenzend und benachteiligend auf sie auswirken, zu intensivieren. Zudem ist eine Kultur der Toleranz und des gegenseitigen Respekts zu fördern. Diese Aspekte der Empfehlung können 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 von Kindern mit Behinderungen und LGBTI-Kindern.<sup>29</sup>

##### ***Aktuelle Umsetzung:***

Der Stadtrat ist sich bewusst, dass die Förderung einer Kultur von Toleranz und Respekt eine permanente Aufgabe ist und in der Stadtverwaltung vorgelebt und gelebt werden muss. Beispielhaft werden nachfolgend einzelne Massnahmen aufgezeigt, welche heute in der Stadt St.Gallen zu dieser Kultur beitragen.

*Europäische Städtekoalition gegen Rassismus* – Die Stadt St.Gallen ist im Jahr 2012 der europäischen Städtekoalition gegen Rassismus beigetreten. Damit verpflichtet sie sich, aktiv gegen Rassismus und Diskriminierung vorzugehen und sich als vorbildliche Institution zu positionieren. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) hat die Rassismusbekämpfung als Schwerpunkt ins Integrationsförderprogramm 2021/2022 weitergeführt und die Kantone beauftragt, entsprechende Programme auszuför-

---

<sup>26</sup> FaBe = Fachperson Betreuung

<sup>27</sup> FaGe = Fachperson Gesundheit

<sup>28</sup> LGBTI ist die Abkürzung für die englischen Wörter Lesbian, Gay, Bisexual, Transexuell/Transgender und Intersexual (deutsch: Lesbisch, Schwul, Bisexuell, Transsexuell/Transgender und Intersexuell).

<sup>29</sup> Kanton St.Gallen, [«Kantonales Integrationsprogramm»](#), Stand 09.06.2021.

mulieren. Die für den Kanton zuständige Anlaufstelle findet sich bei HEKS Beratungsstelle «Rassismusbekämpfung». Auch die städtische Integrationsarbeit folgt dieser übergeordneten Strategie, indem sie das Thema regelmässig an öffentlichen Fachveranstaltungen und Workshops aufarbeitet. Für weitere nach aussen gerichtete Massnahmen in der Rassismusbekämpfung ist die Integrationsstelle auf das Engagement externer Partnerorganisationen angewiesen. Eine dieser Organisationen ist das CaBi<sup>30</sup> – eine Anlaufstelle gegen Rassismus. Das CaBi trägt seit Jahren dazu bei, zivilgesellschaftliches Engagement gegen Ausgrenzung und Diskriminierung zu fördern, und setzt sich ein für Toleranz, Respekt und Menschenrechte. Diese Erfahrung soll genutzt werden, um eine breite Auseinandersetzung mit Fragen von Fremdheit, Vorurteilen und Rassismus in Gang zu bringen. So wurden in den letzten Jahren seitens des CaBi verschiedene Projekte lanciert, die von der Stadt St.Gallen finanziell unterstützt wurden. Weiter ist auf das kantonale Projekt «Kanton St.Gallen gegen Rassismus» des Departementes des Innern hinzuweisen. Der Kanton lädt dabei mit Plakaten, Veranstaltungen und Online-Interaktionen zum Erfahrungsaustausch ein. Im Rahmen dieses Projekts nimmt auch die Stadt St.Gallen das Thema regelmässig auf und arbeitet an der jeweiligen Aktionswoche gegen Rassismus, «Say Not to Racism!» mit.

*Sensibilisierung verwaltungsintern als auch bei den dienstleistungserbringenden Organisationen –* Auch innerhalb der Verwaltung sind Rassismus und Diskriminierung wichtige Themen, insbesondere für Dienststellen, welche mit der Bevölkerung in Kontakt stehen und vor allem auch Kinder und Jugendliche beraten, betreuen und begleiten, so etwa die Schulen, die Dienststelle Kinder Jugend Familie und die Stadtpolizei. Im Rahmen der individuellen Beratung, der Information von Jugendlichen wie auch in der Arbeit mit Kindern wird das Thema regelmässig aufgenommen. Unterschiedliche Werte, Haltungen und Bildungshintergründe werden beim Lernen und in der Kommunikation mit den Kindern, den Jugendlichen sowie mit den Eltern beachtet.

In der städtischen Tagesbetreuung, den Kitas wie auch in den Angeboten der Frühen Förderung werden viele Kinder mit Migrationshintergrund betreut und gefördert. Es werden auch Kinder ohne gültige Aufenthaltsbewilligung aufgenommen, sofern sie in der Stadt St.Gallen wohnhaft sind. In diesen Angeboten sind unterschiedliche Einstellungen, Fähigkeiten, Interessen und Verhaltenspräferenzen willkommen und werden als Ressourcen wahrgenommen. Kinder mit Behinderung werden ebenfalls aufgenommen, soweit man ihren Bedürfnissen im Rahmen der Angebote gerecht werden kann. Dabei ist das Angebot KITAplus<sup>31</sup> zu erwähnen, im Rahmen dessen die Kitas bei Betreuung von Kindern mit Beeinträchtigung sowohl fachliche als auch finanzielle Unterstützung erhalten. Die Förderung einer Kultur von Respekt und Toleranz gehört zum Alltag in den genannten Institutionen.

#### **4.2.5 Vorrangige Beachtung der Kindesinteressen**

In Art. 3 Abs. 1 KRK ist ein weiteres der vier Grundprinzipien verankert: Das Recht des Kindes auf vorrangige Beachtung der Kindesinteressen bei allen Massnahmen, die Kinder betreffen. Das Konzept des Kindeswohls soll sicherstellen, dass das Kind alle im Übereinkommen anerkannten Rechte uneingeschränkt und wirksam geniessen und sich zugleich ganzheitlich entwickeln kann. 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 Kindesinteressen («best

---

<sup>30</sup> [CaBi Antirassismus-Treff](#), Stand 09.06.2021.

<sup>31</sup> [KITAplus – Für Kinder mit besonderen Bedürfnissen, «KITAplus St.Gallen»](#), Stand 09.06.2021

interests of the child», «l'intérêt supérieur de l'enfant»). Der Ausschuss empfiehlt der Schweiz deshalb sicherzustellen, «dass dieses Recht entsprechend verankert und in allen Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Gerichtsverfahren und -entscheiden sowie in Politik, Programmen und Projekten, die auf Kinder ausgerichtet sind oder Auswirkungen auf Kinder haben, konsequent angewendet wird». <sup>32</sup> Die Empfehlung richtet sich damit an alle rechtsetzenden und rechtsanwendenden Behörden in der Schweiz, unabhängig von der Stufe im föderalistischen Staatsaufbau. Somit ist auch die Stadt St.Gallen angesprochen.

### **Aktuelle Umsetzung:**

Für die Mitarbeitenden der Stadt St.Gallen wie auch in den Organisationen, die einen Leistungsauftrag der Stadt umsetzen und insbesondere in direktem Kontakt mit Kindern und Jugendlichen stehen, ist das Kindeswohl bzw. sind die Interessen der Kinder und Jugendlichen ein zentraler Aspekt ihrer Arbeit. Dies zeigt sich speziell in der Umsetzung der Aufgabenbereiche der Sozialen Dienste, der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB), der Schule, der Betreuungsangebote wie auch in den Bereichen der Beratung, der Offenen Arbeit mit Kindern und der Offenen Jugendarbeit. Besonders im Bereich Kinderschutz steht das Wohl des Kindes an erster Stelle. Zur Sicherstellung des Kindesinteresses ist die Vernetzungsarbeit zwischen den genannten Stellen und Organisationen bedeutsam – als Austausch im Rahmen von Fachgruppen oder an sogenannten «Runden Tischen». Diese Vernetzungsarbeit macht verschiedene Sichtweisen deutlich und gewährt Einblicke in die Situation des jeweiligen Kindes, stärkt die involvierten Stellen und Organisationen und unterstützt von der Phase der Entscheidungsfindung bis zu den zu ergreifenden Massnahmen.

Auch in anderen Bereichen, deren Mitarbeitende nicht in direktem Kontakt mit Kindern und Jugendlichen stehen, wird das Interesse der Kinder und Jugendlichen berücksichtigt. Dabei finden heute bereits Partizipationsprozesse mit Kindern statt und/ oder ihre Interessen werden von erwachsenen Personen in spezifischen Gremien vertreten. Beispiele für solche bereits institutionalisierten Prozesse sind der (indirekte) Einbezug von Kindern bei der Nutzung des Schulhauses Tschudiwies, bei der Gestaltung von Pausenplätzen wie auch bei der Gestaltung des Marktplatzes. Das Team der Offenen Arbeit mit Kindern führt bei solchen Projekten jeweils Kinderbefragungen und Workshops mit Kindern durch und vertritt die Kinder in den entsprechenden Gremien. Ein weiterer Entwicklungsschritt ist in den nächsten Jahren im Rahmen der Umsetzung des Partizipationsreglements der Stadt St.Gallen <sup>33</sup> zu erwarten. Dort werden Kinder und Jugendliche als besondere Anspruchsgruppen behandelt (vgl. Kapitel 4.2.6 «Partizipation von Kindern und Jugendlichen als besondere Anspruchsgruppen»).

### **4.2.6 Achtung der Meinung des Kindes**

Art. 12 Abs. 1 KRK, enthält ein weiteres der vier Grundprinzipien der KRK: Jedem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, steht das Recht zu, diese Meinung in allen Angelegenheiten, die es betreffen, frei zu äussern, wobei die Meinung des Kindes entsprechend seinem Alter und seiner Reife gebührend berücksichtigt wird. Abs. 2 statuiert das Anhörungsrecht des Kindes in allen es betreffenden Gerichts- oder Verwaltungsverfahren. Der KRA würdigt zwar die anhaltenden Bemühungen

---

<sup>32</sup> KRA, Concluding Observations Switzerland, Rz. 27.

<sup>33</sup> [Vorlage Stadtparlament «Neuordnung der Partizipation von Bevölkerungsgruppen in der Stadt St.Gallen sowie Erlass eines neuen Partizipationsreglements»](#) vom 23. April 2020, Nr. 4065. Das Stadtparlament hat die Vorlage unter Berücksichtigung des Abänderungsantrags der KSSI am 22. September 2020 genehmigt.

der Schweiz, die Ansichten von Kindern in Familienrechtsverfahren, Kindesschutzverfahren und in Jugendstrafverfahren zu berücksichtigen und 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 bestehen für Berufsgruppen, die mit Kindern zu tun haben. Der KRA formuliert aufgrund dessen die Empfehlung, die Bemühungen zu intensivieren, damit das Recht des Kindes auf Anhörung in allen Gerichts- und Verwaltungsverfahren Anwendung findet, der Meinung des Kindes genügend Rechnung getragen wird und damit Kindern das Recht zugestanden wird, ihre Meinung zu allen sie betreffenden Angelegenheiten frei zu äussern. Ebenfalls ist sicherzustellen, dass sich die verschiedenen Berufsgruppen, die sich mit Kindern befassen, mit den Partizipationsmöglichkeiten von Kindern auseinandersetzen und systematisch geschult werden.<sup>34</sup>

Für die Stadt St.Gallen ist diese Empfehlung in all ihren Aspekten relevant, da sie Verwaltungsverfahren durchführt, Schulen und andere Ausbildungsstätten unterhält und Personen und Berufsgruppen beschäftigt, die mit Kindern in Kontakt sind und somit Adressaten von systematischen Ausbildungsmaßnahmen sein können.

#### ***Aktuelle Umsetzung und Massnahmen:***

*Verfahren* – Verfahren, die typischerweise vom Anhörungsrecht des Kindes erfasst sind, sind Zivilverfahren, die das Kind betreffen, Kindesschutzverfahren, Strafverfahren, Verfahren in der Gesundheitsförderung oder im Bildungssektor. Gemäss Informationen der KESB werden Kinder und Jugendliche im Rahmen der Kindesschutzverfahren in der Regel persönlich angehört. Dies gibt dem Kind die Möglichkeit zur freien Meinungsäusserung, dient der Entscheidungsfindung der Behörde, der Würdigung sowie der Information des Kindes und fördert die Nachvollziehbarkeit des Entscheids für das Kind. Die KESB sieht in der Kindesanhörung daher einen Mehrfachnutzen: Sie unterscheidet zwischen dem Nutzen für das Kind (Möglichkeit zur Partizipation und zur freien Meinungsäusserung, Zugang zu Information über das Verfahren) und demjenigen für die Behörde (Gewinn eines persönlichen Eindrucks sowie Berücksichtigung der Meinung und der Anliegen des Kindes). Ebenfalls besteht die Möglichkeit, für Kinder eine Verfahrensvertretung zu bestellen. Obwohl die Anhörung des Kindes im Rahmen des Kindesschutzverfahrens zum Alltag gehört, ist die Art der Umsetzung nach Meinung des KESB-Präsidiums zu überprüfen bzw. regelmässig den veränderten Rahmenbedingungen und Herausforderungen der einzelnen Fälle anzupassen. Geplant ist, diese Thematik im Rahmen der Organisationsentwicklung sowie der räumlichen Entwicklung der KESB vertieft aufzunehmen und geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen, um weiterhin und noch vermehrt die Partizipation der Kinder und Jugendlichen altersgerecht sicherzustellen. Zur Verbesserung der einheitlichen Handhabung sollen Arbeitsprozesse für den Einbezug der Kinder beschrieben werden. Einen grossen Mangel bezüglich Kinderrechte sieht das KESB-Präsidium in der Finanzierung der Kindesvertretung. Aktuell werden diese «Verfahrenskosten» den Eltern auferlegt, was dazu führt, dass die Akzeptanz einer Kindesvertretung schwierig ist. Entsprechende Diskussionen sind auf kantonaler Ebene im Gange.

Gemäss der Jugendstrafprozessordnung achten die Strafbehörden (einschliesslich Stadtpolizei) in allen Verfahrensstadien die Persönlichkeitsrechte der Jugendlichen und ermöglichen ihnen, sich aktiv am Verfahren zu beteiligen. Bei Antragsdelikten sind Minderjährige zum Strafantrag berechtigt, wenn sie urteilsfähig sind.

---

<sup>34</sup> KRA, Concluding Observations Switzerland (Fn. 8), Rz. 28f.

Im Bildungssektor geht es bei entsprechenden Verfahren in erster Linie um die Promotion und um Übertritte. Im neuen Promotions- und Übertrittsreglement ist festgehalten, dass Schülerinnen und Schüler bei Schullaufbahnentscheidungen einzubeziehen sind. Dies wird in der Praxis entsprechend umgesetzt. Auch in der Tagesbetreuung der Stadt St.Gallen kann es zu «Verfahren» (z.B. Ausschluss) kommen. In diesem Bereich wird in gemeinsamen Gesprächen und Prozessen unter Einbezug von Kind und Eltern zusammen nach Lösungen gesucht. Ebenfalls im Bereich der Schulgesundheit werden Kinder und Jugendliche in Gespräche einbezogen, in denen es um die Planung von schulischen bzw. therapeutischen Massnahmen geht. Die Meinung des Kindes wird bei diesen Entscheidungen berücksichtigt.

*Partizipation in den verschiedenen Angeboten der Stadt* – Wie die Praxis zeigt, wird die Partizipation der Kinder heute in der Stadt St.Gallen insbesondere in den verschiedenen Organisationen und Angeboten umgesetzt, welche mit Kindern direkt arbeiten. Dabei geht es in erster Linie um die Partizipation der Kinder im Alltag, aber auch auf Projektebene. Nachfolgend einige Beispiele aus dem Alltag mit den Kindern:

- Schule – Die Schulen der Stadt St.Gallen fokussieren intern auf die Partizipationsmöglichkeiten der Schülerinnen und Schüler. Allgemeine und anlassbezogene Partizipation ist ein stetiges Thema der Schulentwicklung. So wurden in den letzten Jahren verschiedene Massnahmen umgesetzt bzw. eingeleitet, welche zu einer lebendigen Partizipationskultur in den Schulen beitragen. Beispielsweise wird schon heute in einem Teil der Schulen ein Schülerinnen- bzw. Schülerrat eingesetzt. Aber auch andere Formen der Partizipation der Kinder werden erfolgreich umgesetzt. Diese und weitere Massnahmen werden weiterhin forciert und weiterentwickelt.
- Tagesbetreuung – Auch in der städtischen Tagesbetreuung ist die Partizipation der Kinder in der täglichen Arbeit zentral. Die pädagogischen Grundsätze der Tagesbetreuung orientieren sich gemäss dem Rahmenkonzept Tagesbetreuung der Stadt St.Gallen<sup>35</sup> an der UN-Konvention über die Rechte des Kindes. Im darauf basierenden Qualitätsleitbild ist die Mitbestimmung der Kinder, der Eltern und der Mitarbeitenden verbindlich festgehalten. Bei der konkreten Umsetzung werden Kinder in die Abläufe und Prozesse im Alltag einbezogen. An den einzelnen Standorten ist die Umsetzung vielfältig und zeigt sich auf Ebene der Kinder und Jugendlichen beispielsweise in der Mitwirkung der Kinder beim Mittwochnachmittagsprogramm oder bei der Gestaltung der Räumlichkeiten, im frei wählbaren Spiel, in demokratischen Kinderratsitzungen oder im internen Beschwerdeverfahren für Kinder und Jugendliche.<sup>36</sup>
- Offene Arbeit mit Kindern – Im Konzept «Offene Arbeit mit Kindern»<sup>37</sup> hat der Stadtrat fünf Grundsätze definiert, welche das Fundament der Offenen Arbeit mit Kindern bilden. Einer dieser Grundsätze lautet: «Der Einbezug von Kindern in der Gestaltung und Umsetzung der offenen Arbeit mit Kindern wird durch konkrete Projekte gefördert. Die Kinder können ihre Anliegen und Interessen einbringen und realisieren.» Im Rahmen der Offenen Arbeit mit Kindern werden diese Grundsätze bei der Alltagsgestaltung, aber auch die Ziele bzgl. Partizipation gelebt – dies sowohl in den Angeboten der Stadt St.Gallen (Dienststelle Kinder Jugend Familie) als auch in den Angeboten, welche im Auftrag der Stadt die Offene Arbeit mit Kindern umsetzen (Verein tiRumpel, Stiftung Villa YoYo).

---

<sup>35</sup> Rahmenkonzept Tagesbetreuung der Stadt St.Gallen und Qualitätsleitbild Tagesbetreuung der Stadt St.Gallen; beides zu finden unter [www.betreuung.stadt.sg.ch](http://www.betreuung.stadt.sg.ch).

<sup>36</sup> Vgl. Rahmenkonzept Tagesbetreuung der Stadt St.Gallen und Qualitätsleitbild Tagesbetreuung der Stadt St.Gallen; beides zu finden unter [www.betreuung.stadt.sg.ch](http://www.betreuung.stadt.sg.ch).

<sup>37</sup> Vorlage Stadtparlament «Konzept Offene Arbeit mit Kindern in der Stadt St.Gallen, Pilotprojekt» vom 1. Juli 2008, Nr. 4537.

- Offene Jugendarbeit – Die bisherigen Bemühungen seitens der Stadt, den besonderen Bedürfnissen von Jugendlichen Rechnung zu tragen, sind vielfältig: Erwähnt sei das Angebot der Abteilungen Offene Jugendarbeit Zentrum und Ost/West sowie der Abteilung Information und Beratung, der Dienststelle Kinder Jugend Familie der Stadt, welches die Jugendbeiz Talhof, die Mobile Jugendarbeit, den Jugendkulturraum Flon, die Flon-Ateliers, die dezentralen Jugend- bzw. Mädchentreffs, die Jugendinformation Tipp sowie Projektberatungen umfasst. Sämtliche Angebote sind für alle Jugendlichen (sogar bis zum 26. Altersjahr) offen und ohne Konsumationszwang zugänglich. Die Abteilung Offene Jugendarbeit unterstützt die Jugendlichen in ihrer Freizeitgestaltung. Animatorische, lebensweltorientierte und sozialpädagogische Arbeitsansätze stehen dabei im Vordergrund. In allen Angeboten sind Jugendliche in Betriebsgruppen organisiert und können altersgerecht partizipieren. Dabei werden möglichst alle Partizipationsstufen praktiziert: von der Information bis beinahe zur Selbstorganisation.
- Wohnheim für Kinder und Jugendliche Riedererholz – Der Einbezug von Kindern und Jugendlichen sowohl im Alltag als auch bei der Formulierung und Umsetzung gemeinsamer Ziele wird im Alltag gelebt. Gemeinsam mit den Kindern und Jugendlichen werden Grundlagen erarbeitet, die es ihnen ermöglichen, selbstständig und verantwortungsvoll ihr Leben zu gestalten und sich eigenständig einzubringen.

*Partizipation von Kindern und Jugendlichen als besondere Anspruchsgruppen* – Kinder haben auch die Möglichkeit, ausserhalb der genannten Angebote ihre Anliegen und Fragen an die Verwaltung zu richten. Im Auftrag des Stadtrates wurde vor rund fünf Jahren eine Anlaufstelle für Kinder in der Verwaltung geschaffen (Dienststelle Gesellschaftsfragen). So können heute Kinder ihre nicht-schulischen Anliegen vorbringen und werden zu den zuständigen Dienststellen vermittelt bzw. jedes Kind erhält ein persönliches Antwortschreiben. In den letzten Jahren wurden zahlreiche Kinderanliegen bei der Dienststelle Gesellschaftsfragen eingereicht. Besonders ist der Tag der Rechte der Kinder vom 20. November 2019 zu erwähnen, an welchem rund 270 Kinderanliegen der zuständigen Stadträtin überreicht wurden. Innerhalb der verschiedenen Kinderanliegen werden u.a. z.B. schwierige Verkehrsübergänge, Umwandlung von Strassen zu Spielstrassen, die Ausgestaltung von Spiel- und Pausenplätzen, die Höhe der Gebühren für die Ausleiherung von Medien in der Stadtbibliothek oder für die Nutzung des öffentlichen Verkehrs wie auch die Freizeitangebote für Kinder und die Nutzung der öffentlichen Plätze thematisiert. Ebenfalls haben Kinder auf diesem Weg zum Beispiel Informationen zur Tätigkeit des Stadtrats, zur Galluslegende wie auch zur Militärflicht der Männer eingeholt.

Auf der Basis des neuen Partizipationsreglements<sup>38</sup> der Stadt St.Gallen werden in Zukunft vermehrt Anstrengungen unternommen, die Partizipation der Bevölkerung auf städtischer Ebene zu stärken. Dabei gehören Kinder und Jugendliche zu den sogenannten besonderen Anspruchsgruppen (Personen ohne Stimm- und Wahlrecht: Kinder, Jugendliche, Migrantinnen und Migranten und umfassend verbeiständete Personen). Obwohl sich die Partizipation in der Stadt primär an Themen orientieren soll, wurde diesen Personengruppen im Rahmen des Partizipationsreglements eine besondere Stellung zugeschrieben. Die Stadt hat den Anliegen besonderer Anspruchsgruppen in einem erhöhten Masse Rechnung zu tragen, indem die notwendigen Massnahmen (z.B. auf der Grundlage von Konzepten) getroffen werden (Art. 3 Abs. 3), zumal es sich bei den in Art. 3 Abs. 2 erwähnten Menschen typischerweise um eher schwer erreichbare Personengruppen handelt. Mit der Umsetzung des neuen Partizipationsreglements in der Legislaturperiode 2021 bis 2024 wurde die Direktion Soziales und Sicherheit beauftragt. Ziel ist, die Entstehung einer Partizipationskultur in der Verwaltung zu fördern und

---

<sup>38</sup> Partizipationsreglement vom 22. September 2020, SRS 141.1.

den Anliegen besonderer Anspruchsgruppen Rechnung zu tragen. Dafür sind die notwendigen Massnahmen und Konzepte zu erarbeiten. Ebenfalls wird von den beiden Dienststellen Kinder Jugend Familie und Gesellschaftsfragen zur Umsetzung der Kinderpartizipation ein spezifisches Konzept ausgearbeitet.

*Partizipation von Kindern und Jugendlichen in privaten und öffentlich-rechtlichen Institutionen mit Leistungsvereinbarung* – Auch in den verschiedenen Institutionen, welche im Auftrag der Stadt Dienstleistungen für Kinder, Jugendliche und Familien anbieten, ist die Partizipation von Kindern und Jugendlichen in der täglichen Arbeit zentral. Zu denken ist beispielsweise an die Mütter- und Väterberatung, Mobile, das Angebot «Parents As Teachers» (PAT), an die Kinder- und Jugendhilfe und an die Beratungsstelle für Familien. Bei den kleinen Kindern geht es insbesondere um die Sensibilisierung der Eltern. So versucht beispielsweise der Ostschweizer Verein für das Kind (OVK), mit seinen Beratungs- und Fachpersonen auf unterschiedlichen Ebenen dieser Thematik Rechnung zu tragen – in der direkten Beratung der Eltern, in Gesprächsgruppen und Kursen. Auch im Rahmen der Begleiteten Besuchstage, welche durch die Fachpersonen der Beratungsstelle für Familien umgesetzt werden, werden Beobachtungen und Bedürfnisse der Kinder dokumentiert. In den Familienberatungen und in den Mediationen besteht die Möglichkeit von «Kindersitzungen». Die Beratungsstelle empfiehlt gerade in Trennungs-/Scheidungssituationen den Elternteilen, im Rahmen einer Kindersitzung auch die Kinder anzuhören.

Aus Sicht des Stadtrates ist es wichtig, dass im gelebten Alltag der verschiedenen Organisationen und Angebote, welche direkt mit Kindern arbeiten, eine Partizipationskultur besteht, die Interessen und Meinungen der Kinder systematisch eingeholt und die Kinder, wenn möglich, in die Lösungsfindungen einbezogen werden.

### **4.3 Sektorielle Empfehlungen**

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

#### **4.3.1 Registrierung von Geburten**

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 KRA begrüsst die verschiedenen rechtlichen und praktischen Massnahmen, die von der Schweiz getroffen wurden, um die Registrierung aller Kinder sicherzustellen. Sie ist jedoch besorgt ob Berichten über verzögerte Registrierung von Kindern ausländischer Eltern. Zudem ist er besorgt darüber, dass in der Schweiz geborene Kinder, die sonst staatenlos würden, keine erleichterte Möglichkeit des Erwerbs des Schweizer Bürgerrechts haben. Er empfiehlt der Schweiz deshalb zu gewährleisten, «dass die Geburt eines Kindes so früh wie möglich registriert werden kann, unabhängig vom Rechtsstatus und/oder von der Herkunft der Eltern». Ebenfalls ist sicherzustellen, «dass alle auf dem Staatsgebiet geborenen Kinder, unabhängig vom Rechtsstatus ihrer Eltern, die schweizerische Staatsangehörigkeit erwerben können, wenn sie andernfalls als staatenlos gelten würden.»<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> KRA, Concluding Observations Switzerland, Rz. 31.



### **Aktuelle Umsetzung:**

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 zu sorgen, unabhängig von Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsstatus der Eltern, für die Stadt St.Gallen relevant. Heute muss jede Geburt innert drei Tagen von der zuständigen Instanz (Spital, Hebamme, Eltern) ordnungsgemäss und vollständig dem Zivilstandsamt des Geburtsortes gemeldet werden. Beim «Geschäftsfall» Geburt handelt es sich um ein sogenanntes «natürliches Ereignis» und dieses muss dementsprechend rechtlich dringlich behandelt werden – dies prioritär, um das Kindsinteresse zu wahren. Sofern alle Unterlagen für die Beurkundung vorliegen, wird eine Geburt in der Regel spätestens innert zwei bis drei Wochen registriert. Bestehen Unklarheiten oder sind die Kindseltern vorgängig in das Personenstandsregister aufzunehmen, so kann das Verfahren länger dauern. Das Regionale Zivilstandsamt St.Gallen<sup>40</sup> definiert eine Verfahrensdauer von ca. drei bis vier Monaten – auch hier gibt es Fälle, bei denen es länger oder kürzer dauert, je nach Konstellation.

### **4.3.2 Kinder und digitale Medien**

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 nimmt die Meinungsäusserungsfreiheit aus Art. 19 UNO-Pakt II<sup>41</sup> auf und formuliert sie 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. 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. Er zeigt sich jedoch besorgt, dass es noch Lücken beim Schutz von Kindern vor diesen Risiken gibt, und hält den Bundesrat an, sicherzustellen, dass alle Kinder einen Zugang zu digitalen Medien und IKT haben und den Schutz gemäss Konvention umfassend zu gewährleisten. Für die Gemeindeebene und damit für die Stadt ist insbesondere die Empfehlung relevant, welche Sensibilisierungs-, Informations- und Erziehungsprogramme durchzuführen anmahnt, um die allgemeine Öffentlichkeit, Eltern und Kinder über Chancen und Risiken der Benutzung von digitalen Medien zu informieren, beispielsweise in Schulen oder im Bereich der frühen Förderung.

### **Aktuelle Umsetzung:**

Der Stadtrat ist sich der Wichtigkeit des Zugangs von Kindern zu digitalen Medien und IKT bewusst und vertritt klar die Meinung, dass ein Schutz der Kinder und Jugendlichen vor entsprechenden Gefahren gemäss KRK sichergestellt werden muss. Öffentlichkeits-, Informations- und Sensibilisierungsarbeit der Stadt sollen dazu beitragen, Eltern und Kinder umfassend zu informieren. Aufgrund dessen setzt die Stadt St.Gallen auf die altersgerechte Information von Kindern und Jugendlichen. Auch hier stehen diejenigen Stellen und Organisationen im Fokus, die im Alltag mit den genannten Zielgruppen

---

<sup>40</sup> Das Regionale Zivilstandsamt St.Gallen ist zuständig für die Stadt St.Gallen sowie für die Gemeinden Degersheim, Eggersriet, Häggenschwil, Muolen und Wittenbach.

<sup>41</sup> Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte, SR 0.103.2.

arbeiten. Die Fachpersonen der städtischen Stellen wie auch der Organisationen im städtischen Leistungsauftrag sind sich der Thematik bewusst und greifen diese in ihrer täglichen Arbeit mit Kindern, Jugendlichen und Eltern auf. Beispiele dafür sind die Beratungsgespräche und Gesprächsrunden der Mütter- und Väterberatung sowie Elternanlässe in den SpiKi-Spielgruppen zum Thema Mediennutzung in Zusammenarbeit mit der Dienststelle Schulgesundheit. Auch ist die Thematik im Lehrplan der Volksschulen abgebildet; spezialisierte Medienpädagoginnen bzw. Medienpädagogen unterstützen die Lehrpersonen bei dieser herausfordernden Arbeit. Sowohl in den Angeboten der Offenen Arbeit mit Kindern als auch in der Tagesbetreuung wird der Umgang mit digitalen Medien im Alltag mit den Kindern thematisiert, und den Eltern werden entsprechende Informationen abgegeben. Die Fachpersonen der Schulgesundheit beraten bei Bedarf Eltern ebenfalls niederschwellig bezüglich eines gesunden Medienkonsums und -umgangs. Im Bereich der Jugendarbeit wird umfangreiches Informationsmaterial abgegeben bzw. kann im Tipp, Jugendinformation, gesichtet werden. Weiter setzt sich eine Fachgruppe der Dienststelle Kinder Jugend Familie mit Fragen rund um das Thema Social Media auseinander.

Auch weitere – teilweise nichtstaatliche – Organisationen setzen sich mit diesem Themenbereich auseinander, so etwa das Kinderschutzzentrum, die Stadt- und Kantonspolizei mit ihren Präventionsaktivitäten oder verschiedene Migrantinnen- und Migrantenvereine, welche regelmässig Informationsveranstaltungen durchführen. Ferner werden verschiedene Internetseiten betrieben, die sich den Chancen und Gefahren der digitalen Medien widmen und die zielgruppenspezifisch aufbereitet sind. Ein Beispiel dafür ist die Seite [sg.feel-ok.ch](https://www.feel-ok.ch)<sup>42</sup>. Dort werden Informationen rund um Medienkompetenz zur Verfügung gestellt – dies sowohl für Jugendliche als auch für Lehrpersonen, für sogenannte Multiplikatorinnen und Multiplikatoren<sup>43</sup> und für Eltern. Bewirtschaftet wird diese Plattform von Zepra, Prävention und Gesundheitsförderung des Kantons St.Gallen.<sup>44</sup> Ebenfalls ist auf die Kampagne der Stiftung Suchthilfe zu den digitalen Medien hinzuweisen.

### **Massnahmen:**

Wie oben dargelegt, wird das Thema Medienkompetenz bzw. Mediennutzung in den verschiedenen Bereichen, welche mit Kindern, Jugendlichen und Eltern zusammenarbeiten, regelmässig aufgenommen, und es stehen umfassende Informationen zur Verfügung. Aufgrund der Wichtigkeit der Thematik ist es bedeutend, dass diese Fachpersonen bzw. Begleit- und Bezugspersonen jeweils über aktuelle Informationen verfügen und über die neusten Erkenntnisse im Bilde sind. Die Stadt St.Gallen stellt dies durch die Förderung und das Zurverfügungstellen von (internen) Weiterbildungsmöglichkeiten sicher. Entsprechende Anstrengungen seitens der einzelnen Verwaltungseinheiten und Organisationen wie auch seitens der stadtweiten Weiterbildung sollen auch in Zukunft gefördert und unterstützt werden. Auch sind weiterhin regelmässig die Eltern zu sensibilisieren und auf die Chancen und Risiken des Medienkonsums aufmerksam zu machen. Die bestehenden Massnahmen werden laufend überprüft und bei Bedarf weiterentwickelt.

---

<sup>42</sup> Vgl. <https://www.feel-ok.ch>.

<sup>43</sup> Multiplikatoren und Multiplikatorinnen sind Personen oder Institutionen, die Wissen und Erfahrungen innerhalb einer Bevölkerungsgruppe weitergeben (Transferfunktion).

<sup>44</sup> [ZEPRA Prävention und Gesundheitsförderung](#), Stand 09.06.2021.

### 4.3.3 Verbot körperlicher Züchtigung und Förderung gewaltfreier Erziehung

Art. 19 Abs. 1 KRK verpflichtet die Vertragsstaaten, das Kind vor jeder Form körperlicher oder geistiger Gewaltausübung, Schadenszufügung oder Misshandlung, vor Verwahrlosung oder Vernachlässigung, vor schlechter Behandlung oder Ausbeutung einschliesslich sexuellen Missbrauchs zu schützen. Ebenso verpflichtet Art. 28 Abs. 2 sicherzustellen, dass die Disziplin in der Schule die Menschenwürde des Kindes respektiert. Art. 37(a) verlangt von den Staaten, sicherzustellen, dass kein Kind der Folter oder einer 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. Er empfiehlt deshalb, jegliche Form von körperlicher Züchtigung grundsätzlich zu untersagen und positive, gewaltlose und partizipative Erziehungs- und Disziplinierungsformen zu fördern.<sup>45</sup>

Sowohl die Empfehlung, sämtliche Praktiken der körperlichen Züchtigung in allen Settings (so 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 Sensibilisierungsprojekten, richten sich, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten, auch an die Stadt St.Gallen. Zu denken ist einerseits an den Bereich der Volksschulen sowie der KESB, andererseits u.a. auch 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.

#### **Aktuelle Umsetzung:**

*Nulltoleranz* – In der direkten Arbeit mit Kindern gilt die Nulltoleranz bezüglich Grenzverletzungen. Die Integrität der Kinder ist immer zu wahren. Dieser Grundsatz wird gerade auch in Angeboten wie Spielgruppen, Kindertagesstätten, städtische Tagesbetreuung, Wohnheim für Kinder und Jugendliche Riedererholz und der Offenen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen umgesetzt. In den städtischen Angeboten (Tagesbetreuung und Wohnheim für Kinder und Jugendliche Riedererholz) wurden entsprechende Grundlagen zur Prävention von physischen, psychischen und sexuellen Grenzverletzungen erlassen. Deren Umsetzung stellt sicher, dass alle Mitarbeitenden eine Verpflichtungserklärung zur Einhaltung der Grundsätze abgeben. Auch die Kindertagesstätten verfügen über entsprechende Schutzkonzepte, und in regelmässigen internen Weiterbildungen wie auch im Rahmen von Mitarbeitendengesprächen wird die Umsetzung der Nulltoleranz behandelt.

*Präventions- und Sensibilisierungsarbeit* – Wie sich zeigt, gehören zum Alltag der Beratungs-, Begleitungs- und Betreuungsarbeit der verschiedenen Stellen und Organisationen in der Stadt St.Gallen sowohl eine umfassende Präventions- und Sensibilisierungsarbeit zum Thema gewaltfreie Erziehung als auch die Evaluation und allenfalls Praxisanpassung im Sinne eines Qualitätsmanagements dieser Arbeit. Mit betroffenen Familien wird der Umgang mit Grenzen und Möglichkeiten einer gewaltfreien und partizipatorischen Erziehung regelmässig thematisiert und diskutiert. Dabei geht es um ganz alltägliche Stresssituationen im Umgang mit dem Nachwuchs, die Eltern an ihre Grenzen bringen. Neben der

---

<sup>45</sup> KRA, Concluding Observations Switzerland, Rz. 39.

Beratung finden je nach Fragestellung auch Triagen an Fachstellen statt, welche die Familien unterstützen (z.B. zum Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienst St.Gallen oder zum Kinderschutzzentrum). Speziell sei auf das Angebot des Kinderschutzzentrums hingewiesen: Sowohl Kinder und Jugendliche als auch Eltern und Fachpersonen finden dort Hilfe und Antworten auf ihren Fragen rund um das Thema Gewalt und sie werden umfassend beraten. Zentral ist dabei die Eltern-Hotline «TATKRÄFTIG»<sup>46</sup>, welche Eltern in herausfordernden Situationen mit ihren Kindern unterstützt und ihnen sowohl Hilfe als auch Beratung bietet. Hinzuweisen ist zudem auf die aktuelle Kampagne von Kinderschutz Schweiz zum Thema gewaltfreie Erziehung. Mittels Plakaten, Filmsequenzen und Geschichten wird die Bevölkerung über das Thema informiert und dafür sensibilisiert.<sup>47</sup> Solche Kampagnen machen betroffen, zeigen den Familien aber auch, dass sie mit ihren Fragen nicht alleine sind und dass es Auswege und Lösungen in Form einer gewaltfreien Erziehung gibt. Entsprechende Anstrengungen sollen auch in Zukunft weitergeführt und den sich verändernden Rahmenbedingungen und aktuellen Gegebenheiten angepasst werden.

#### **4.3.4 Weitere Massnahmen gegen Gewalt an Kindern**

##### **4.3.4.1 Misshandlung, Missbrauch und Vernachlässigung, sexuelle und häusliche Gewalt**

Das Recht auf Freiheit von Gewalt ist neben den bereits erwähnten Art. 19 Abs. 1, Art. 28 Abs. 2 und Art. 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 Kinderrechte und 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.<sup>48</sup> Aufgrund dessen macht der KRA entsprechende Empfehlungen.<sup>49</sup> Im allgemeinen Sprachgebrauch werden unter Gewalt in der Regel nur physische Schädigungen und/oder absichtliche Schädigungen verstanden. Der Ausschuss weist jedoch nachdrücklich darauf hin, dass die Wahl des Begriffes «Gewalt» in dieser allgemeinen Verwendung in keiner Weise als Bagatellisierung der Auswirkungen nicht-physischer und/oder nicht beabsichtigter Formen von Gewalt (beispielsweise Vernachlässigung und psychologische Misshandlung) und der Notwendigkeit, diese zu bekämpfen, ausgelegt werden darf.<sup>50</sup> Die Empfehlungen des KRA sprechen verschiedene Ebenen und Stellen beim Bund und in den Kantonen an. Für die Stadt St.Gallen ist die Empfehlung insofern relevant, als existierende Strukturen zur Gewaltprävention für Kinder zu evaluieren sind und dass allgemein der Geschlechterdimension von Gewalt gegen Kinder besondere Aufmerksamkeit zu schenken ist.

---

<sup>46</sup> [TATKRÄFTIG – Die Eltern-Hotline](#), Stand 09.06.2021.

<sup>47</sup> Kinderschutz Schweiz, [«Kampagnen»](#), Stand 09.06.2021.

<sup>48</sup> KRA, Concluding Observations Switzerland (Fn. 8), Rz. 40.

<sup>49</sup> KRA, Concluding Observations Switzerland (Fn. 8), Rz. 41.

<sup>50</sup> Kinderanwaltschaft Schweiz und Stiftung Kinderschutz Schweiz, «Das Recht des Kindes auf Schutz vor jeder Form von Gewalt – UN-Kinderrechtskonvention, Artikel 19, Allgemeine Bemerkung Nr. 13», Nicht offizielle deutsche Übersetzung, 18. April 2011, S. 7.

### **Aktuelle Umsetzung:**

Der Stadtrat ist sich bewusst, dass der Schutz von Kindern in erster Linie in der Verantwortung der Eltern liegt. Zudem sind alle Fachpersonen, die Kinder und Jugendliche betreuen, erziehen, beraten, fördern und in der Entwicklung unterstützen, an einem wirksamen Kinderschutz beteiligt. In der Stadt St.Gallen bestehen infolgedessen auch zahlreiche Bestrebungen verschiedener Akteurinnen und Akteure, Gewalt gegen Kinder zu verhindern und zu bekämpfen. Gerade die verschiedenen Fachpersonen sind sich bewusst, dass ein respektvolles, unterstützendes und gewaltfreies Erziehungsumfeld die Entwicklung der Persönlichkeit von Kindern fördert. Der Umsetzung von Art. 19 KRK kommt eine Schlüsselrolle zu unter den Bemühungen einer Gesellschaft, jede Form von Gewalt zu vermeiden und zu bekämpfen. Dabei stehen die verschiedenen Formen der Gewalt im Fokus – Verwahrlosung oder Vernachlässigung, psychische Gewaltausübung, körperliche Gewalt, sexueller Missbrauch und Ausbeutung. Auch die Gewalt unter Kindern wie auch Selbstschädigungen werden bewusst angegangen.

*Rolle der Fachpersonen in Alltag mit den Kindern* – Im Alltag der Fachpersonen ist sowohl die Prävention, aber auch das Erkennen von Kinderschutzverletzungen zentral. Der präventive Kinderschutz dient der Unterstützung des Kindeswohls durch Beratung, Begleitung und Betreuung. Dabei kommt auch in dieser Thematik den verschiedenen Dienststellen und Fachgebieten innerhalb der Stadtverwaltung, aber auch privaten und öffentlich-rechtlichen Institutionen eine zentrale Rolle zu. Mitarbeitende der Kindertagesstätten, der städtischen Tagesbetreuung und der Offenen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen, aber auch Beratungspersonen tragen dazu bei, dass das Kindeswohl geschützt wird und, wo nötig, entsprechende Massnahmen eingeleitet werden können. Um Gewalt gegen Kinder zu bekämpfen und zu verhindern, ist es wichtig, dass die Fachpersonen allfällige Gefahren und Hinweise auf Gewalt erkennen und dass sie durch regelmässige Weiterbildung und Sensibilisierung entsprechend geschult werden. Beispielsweise haben die Abteilung Tagesbetreuung oder die Offene Arbeit mit Kindern zuhause der Betriebe im Jahr 2019 einen Leitfaden zum Vorgehen bei Gefährdung des Kindeswohls entwickelt. Dieser gibt den Mitarbeitenden Orientierung bei der Einschätzung von Gefährdungssituationen sowie Unterstützung bei der Planung des weiteren Vorgehens. Zur Sensibilisierung und zur Implementierung des Leitfadens wurde im gleichen Jahr eine Weiterbildungsveranstaltung für alle pädagogischen Mitarbeitenden der städtischen Tagesbetreuung durchgeführt. Ebenfalls werden entsprechende Informationen zu Massnahmen des präventiven Kinderschutzes bzw. zur Sensibilisierung und Schulung von Fachpersonen auf kantonaler bzw. regionaler Ebene angeboten. Zu erwähnen ist beispielsweise der «Leitfaden für das Vorgehen bei Gefährdung des Kindeswohls» wie auch ergänzende Einschätzungshilfen, wie sie vom Kinderschutz im Kanton St.Gallen bereitgestellt werden. Tatsache ist, dass sich Gefährdungen des Kindeswohls oft nicht eindeutig erkennen lassen oder Einzelfälle sich sehr komplex gestalten. Fachpersonen, die mit Kindern und Jugendlichen arbeiten, haben aufgrund dessen die Möglichkeit, ihre Fragen oder Fallsituationen niederschwellig in die zwei regionalen und interdisziplinären Gremien der Fallberatung Kinderschutz einzubringen. Sie erhalten dort früh und unkompliziert Unterstützung bei der Einschätzung der Gefährdungssituation und bei der Planung des weiteren Vorgehens. Bei der Bekämpfung häuslicher Gewalt hat auch die Stadtpolizei eine zentrale Rolle, indem sie in solchen Fällen interveniert, erste Massnahmen trifft und gegebenenfalls, insbesondere bei gefährdeten Kindern und Jugendlichen, Meldung an die KESB erstattet. Die Stadtpolizei gehört auch der kantonalen Koordinationsgruppe «Häusliche Gewalt und Stalking» an.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Vgl. Art. 43 ff. Polizeigesetz vom 10. April 1980 (sGS 451.1).

Gemäss Amt für Soziales des Kantons St.Gallen sind weitere Hilfen für Fachpersonen der Frühen Kindheit geplant. So wurde im Jahr 2021 ein Grundlagendokument zur Frühen Kindheit veröffentlicht. Ziel ist, Personen, die in ihrem beruflichen Alltag mit Kleinkindfamilien zusammenarbeiten, mit entsprechendem Informationsmaterial und gezielten Schulungsangeboten über die wichtigen Grundlagen zu informieren. Dabei werden Risiko- und Schutzfaktoren, Problematiken und die Rollen der Fachpersonen aufgezeigt.

Von Bedeutung ist, dass die entsprechenden Angebote auf Ebene des Kinderschutzes von den städtischen Fachpersonen wahrgenommen werden und die städtischen wie auch die Mitarbeitenden von Organisationen mit Leistungsvereinbarung dementsprechend geschult und sensibilisiert sind. Es ist zentral, dass diese Personen über die Angebote im Bereich Kinderschutz Bescheid wissen und das Thema in den einzelnen Stellen regelmässig aufgenommen wird. Eine gezielte Auseinandersetzung soll sowohl in der Stadtverwaltung selber wie auch in den Institutionen mit Leistungsauftrag der Stadt sichergestellt werden. Entsprechende Sensibilisierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen werden eingeleitet.

*Beratung von Kindern, Jugendlichen und Eltern* - Desgleichen erhalten gewaltbetroffene oder gewaltbedrohte Kinder und Jugendliche, ihre Eltern sowie weitere Bezugs- und Fachpersonen beim Kinderschutzzentrum St.Gallen Beratung, Begleitung und Information. Das Kinderschutzzentrum (Abteilung Beratung) berät telefonisch und persönlich, anonym und vertraulich. Das Angebot ist kostenlos.

#### **4.3.5 Massnahmen gegen Genitaleingriffe**

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 zur Genitalverstümmelung ins Strafgesetzbuch, äussert jedoch seine Sorge darüber, dass es eine signifikante Anzahl Mädchen in der Schweiz gibt, die von Genitalverstümmelung betroffen oder bedroht sind. Ebenfalls zu den schädlichen Bräuchen zählt der Ausschuss medizinisch unnötige chirurgische und andere Eingriffe an intersexuellen Kindern, die nach Aussage des Ausschusses oft irreversible Folgen haben und ohne deren informierte Zustimmung schwere physische und psychische Überlastung verursachen können. Für die Stadt St.Gallen sind aufgrund der Empfehlung des KRA<sup>52</sup> insbesondere die Sensibilisierungsarbeit und die Beratung von betroffenen Familien wichtig, so etwa im Bereich der Integrationsarbeit, Elternbildung, Kinder- und Jugendhilfe oder Familienberatung, aber bereits auch im Kleinkindbereich.

##### ***Aktuelle Umsetzung und Massnahmen:***

Wie die Praxis zeigt, finden die allgemeine Sensibilisierung und die Information der betroffenen Familien insbesondere im Rahmen der Sexualpädagogik auf der Oberstufe statt. Die Sexualpädagogik ist ein fester Bestandteil des Volksschullehrplans über alle Altersstufen hinweg. Die Fachpersonen der Fachstelle Sexualpädagogik der Stadt St.Gallen stehen bei Bedarf den Lehrpersonen der städtischen Schulen unterstützend zur Verfügung, um die Schülerinnen und Schüler alters- und stufengerecht über Themen rund um körperliche Entwicklung und Sexualität zu informieren. Dabei wird auch das Thema Genitaleingriffe behandelt. Ebenfalls sei auf das Angebot der Beratungsstelle Familienplanung, Schwangerschaft und Sexualität (abgekürzt: Fapla) hinzuweisen. Die Fapla bietet Information und Beratung rund um die Themen Familienplanung, Schwangerschaft, Schwangerschaftsabbruch

---

<sup>52</sup> KRA, Concluding Observations Switzerland (Fn. 8), Rz. 42f.

und Sexualität an. Sie informiert über Fragen zum Körper, zum Geschlecht, zur Geburt, zu Beziehung und Sexualität und tauscht sich mit den jungen Menschen aus. Auch hier hat das Thema «Genitaleingriffe» seinen festen Platz.<sup>53</sup> So führt die Fapla verschiedene Veranstaltungen an weiterführenden Schulen, in Brückenangeboten und Integrationsklassen durch. Ebenfalls wird entsprechendes Informationsmaterial bei der Mütter- und Väterberatungsstelle wie auch in der Jugendinformation Tipp bereitgestellt bzw. abgegeben. Bei Bedarf wird das Thema zudem in den individuellen Beratungen Betroffener aufgenommen. Ebenfalls ist auf das Projekt «Anlaufstelle gegen Mädchenbeschneidung Ostschweiz» hinzuweisen. Im Rahmen dieses Angebots erhalten Mädchen und Frauen Informationen, Nachsorge, medizinische Versorgung und psychosoziale Beratung. Betroffene, Eltern oder auch Fachpersonen können sich an die Fapla wenden und erhalten dort kompetente Beratung und weiterführende Hilfe. Ebenfalls wird im Rahmen dieses Projekts die Präventionsarbeit ausgeweitet, und in Abstimmung mit dem nationalen Netzwerk werden Weiterbildungen und Informationsveranstaltungen organisiert und Sensibilisierungsarbeit vor Ort geleistet. Neben der Fapla sind die Frauenklinik des Kantonsspitals wie auch weitere Organisationen aus dem Bereich Integration involviert.<sup>54</sup> Ebenfalls führt die Caritas St.Gallen-Appenzell in St.Gallen aktuell Femmes-Tische zum Thema Frauengesundheit und FMG (weibliche Genitalbeschneidung) durch. Diese Ausführungen zeigen, dass betroffene Menschen und ihre Vertrauenspersonen auf Information, Beratung und Begleitung durch verschiedene Stellen in der Stadt St.Gallen zählen können. Seitens der verschiedenen städtischen Stellen wird auch auf die spezialisierten Angebote des Kantonsspitals St.Gallen und/oder der Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienste aufmerksam gemacht, entsprechende Triagen finden statt. Im Rahmen der Projektförderung unterstützt die Stadt Informationsveranstaltungen von Migrantennetzwerken mit Fachstellen in Muttersprache. Insbesondere die somalischen Vereine nutzen dieses Unterstützungsangebot; dabei wird das Thema «Mädchenbeschneidung» öfters aufgenommen.

Die Sensibilisierungsarbeit der Personen, welche im direkten Kontakt mit Kindern und Jugendlichen bzw. jungen Erwachsenen stehen, soll gestärkt werden. Nur so können betroffene Personen erkannt, unterstützt und begleitet werden. Das Thema soll regelmässig in den einzelnen Teams wie auch zwischen den verschiedenen Fachstellen aufgenommen werden. Die oben genannten spezialisierten Informations- und Beratungsangebote werden wie andere spezifische Angebote im Fachstellenverzeichnis der Stadt St.Gallen «Leben in St.Gallen» präsentiert. Ein jährlicher Versand dieser Broschüre, das Zur-Verfügung-Stellen des Verzeichnisses im Internet<sup>55</sup> wie auch in der Willkommensmappe für die Neuzuzügerinnen und Neuzuzüger stellt sicher, dass die spezialisierten Angebote der breiten Bevölkerung bekannt sind.

#### **4.3.6 Kinderbetreuungsangebote**

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 die Nutzung von Kinderbetreuungsdiensten zu ermöglichen. Der Ausschuss begrüsst die Massnahmen der Schweiz zur Unterstützung von Eltern bei der Erfüllung ihrer elterlichen Pflichten, wie etwa die Verabschiedung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, ist jedoch nach wie vor

---

<sup>53</sup> Beratungsstelle für Familienplanung, Schwangerschaft und Sexualität, [Bereich Sexualpädagogik](#).

<sup>54</sup> [Anlaufstelle FGM Ostschweiz](#), Stand, 09.06.2021.

<sup>55</sup> Stadt St.Gallen, [«Leben in St.Gallen – Fachstellen und soziale Angebote»](#).

besorgt über die unzureichende Verfügbarkeit verschiedener Formen der Familienförderung, inklusive Tagesbetreuungseinrichtungen.<sup>56</sup> Er empfiehlt der Schweiz deshalb, die Bestrebungen zur Unterstützung von Familien zu verstärken.

### **Aktuelle Umsetzung:**

Die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung hat in der Stadt St.Gallen eine lange Tradition. Sowohl die Betreuung von Kindern im Vorschulalter als auch von Schulkindern wurde in der Stadt St.Gallen bereits vor Jahrzehnten aufgebaut – teils durch private Organisationen, teils durch die Stadt selbst. So wurde bereits 1887 ein erster privater Hort eröffnet. 1918 fand eine Kommunalisierung der Horte der Innenstadt und der Aussengemeinden Tablat und Straubenzell statt. Damals wurden insgesamt fünf Horte geführt. Ebenfalls gewährt die Stadt St.Gallen privaten Kindertagesstätten (Kitas) seit Jahrzehnten finanzielle Unterstützung. Mit den eigenen Angeboten und der Unterstützung privater Kita-Trägerschaften sowie des Tageselterndienstes des Vereins Pflegekinder St.Gallen trägt die Stadt St.Gallen aktiv dazu bei, dass Eltern, die eine familienergänzende Betreuung für ihre Kinder benötigen, ein qualitativ gutes und finanziell tragbares Angebot vorfinden.

*Kindertagesstätten (Kitas)* – Aktuell bieten 26 Kitas in der Stadt St.Gallen gesamthaft rund 843 Betreuungsplätze an. Mit 15 Trägerschaften hat die Stadt St.Gallen Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Dadurch können aktuell total 628 subventionierte Betreuungsplätze in 20 Kitas angeboten werden. Zusätzlich subventioniert die Stadt St.Gallen für Kinder mit starker Beeinträchtigung Plätze in der Kita Peter Pan der Stiftung Kronbühl, die ausserhalb der Stadt liegt. Im Jahre 2017 hat das Stadtparlament der Aufhebung der Kontingentierung der Zahl der subventionierten Plätze zugestimmt. Aufgrund dessen können sämtliche Kita-Plätze subventioniert werden, welche von Kindern mit Wohnsitz in der Stadt St.Gallen belegt werden und sofern die Trägerschaft mit der Stadt eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen hat. Dementsprechend ist auch die Subventionssumme von CHF 5 Mio. im Jahr 2017 auf knapp CHF 7,5 Mio. im Jahr 2020 (Rechnung 2020) angestiegen. In den letzten beiden Jahren wurden die Kita-Angebote in der Stadt St.Gallen stark ausgebaut. Dies könnte eine direkte Auswirkung der Aufhebung der Zahl subventionierter Plätze sein. Der Angebotsausbau hat dazu geführt, dass heute der Bedarf weitgehend gedeckt ist. Wie die konsolidierte Warteliste zeigt, hat die Zahl zusätzlich nachgefragter Plätze markant abgenommen. Wurden Anfang 2017 noch gesamthaft 36 Kita-Plätze nachgefragt, waren es Anfang 2021 lediglich noch 8,5 Plätze.

*Städtische Tagesbetreuungsangebote für Schulkinder* – Die Entwicklung der familienergänzenden Betreuung für Schulkinder in der Stadt St.Gallen stützt sich konzeptionell auf den Bericht «Perspektiven für den Ausbau der Tagesstrukturen in der Stadt St.Gallen» vom 19. Mai 2009. Aufgrund dessen wurde das Konzept der bedarfsgerechten Tagesbetreuung (FSA+) entwickelt. Abgestützt auf die Prognose der Kinderzahlen wurde erwartet, dass mit diesem Konzept der Bedarf an Betreuungsplätzen in der Stadt St.Gallen abgedeckt werden kann. Die Entwicklung in den letzten Jahren zeigte jedoch klar in Richtung eines Mehrbedarfs in der Tagesbetreuung. Im Rahmen der Beantwortung des Postulats «Planung und Ausbau der FSA+-Angebote» wurde dem Stadtparlament im Jahre 2017 ein umfassender Bericht zur Planung der familienergänzenden Betreuung für Schulkinder in der Stadt St.Gallen unterbreitet.<sup>57</sup> Aktuell steht heute in jedem Einzugsgebiet der Primarschule ein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot zur Verfügung, wobei im Riethüsli-Quartier die Betreuung im Sinne einer

---

<sup>56</sup> KRA, Concluding Observations Switzerland (Fn. 8), Rz. 44 f.

<sup>57</sup> [Vorlage Stadtparlament, «Planung und Ausbau der FSA+ Angebote: Postulatsbericht»](#), vom 24. Januar 2017, Nr. 75; vom Stadtparlament an der Sitzung vom 21. März 2017 als erledigt abgeschrieben.



Übergangslösung bis zum Bezug des Neubaus im Schulhaus Riethüsli sowohl im Riethüsli als auch am Tagesbetreuungsstandort Oberstrasse stattfindet. Zusätzlich wird an fünf Standorten ein Mittagstisch für die Oberstufe angeboten. Der Vollausbau der flächendeckenden und bedarfsgerechten Tagesbetreuung wird bis 2026 umgesetzt sein.

*Tagesfamilienangebot* – Zusätzlich zu den institutionellen familienergänzenden Betreuungsangeboten stellt der Verein Pflegekinder in der Stadt St.Gallen Betreuungsplätze bei Tagesfamilien zur Verfügung. Die Tagesfamilien bieten Familien mit Kindern jeden Alters – Säuglinge, Kleinkinder bis Kindergartenalter und Schulkinder – Betreuungslösungen zwischen einem halben und fünf Tagen pro Woche. Ebenfalls besteht in Ausnahmefällen die Möglichkeit, dass ein Kind bei seiner Tagesfamilie übernachtet. Insgesamt werden aktuell 29 Kinder von 12 Tagesfamilien betreut. Für Eltern mit unregelmässigen Arbeitszeiten gestaltet sich die Suche nach einer familienergänzenden Betreuung für ihre Kinder besonders schwierig. Die Bedürfnisse dieser Familien können durch die Angebote der Kindertagesstätten nicht gedeckt werden, daher ist das Tagesfamilienangebot sehr wichtig. Gerade die Möglichkeit der Betreuung zu Randzeiten ergänzt das institutionelle Betreuungsangebot optimal. Die Plätze bei den Tagesfamilien werden von der Stadt St.Gallen zurzeit nicht subventioniert. Die Stadt bezahlt jedoch für die Vermittlung solcher Plätze einen jährlichen Pauschalbeitrag in der Höhe von CHF 130'000 an den Verein Pflegekinder St.Gallen. Die Überprüfung des Angebots und die Diskussion mit der Trägerschaft haben gezeigt, dass das Angebot dank der Subventionierung der Stadt aufrechterhalten werden kann und auch die Elterntarife für die Betreuung in Tagesfamilien weitgehend den Tarifen der Kitas mit subventionierten Plätzen entspricht. Eine zusätzliche Stärkung und Unterstützung dieses Bereiches ist daher nicht notwendig.

*Fachstelle Kind und Familie* – Ein weiteres Angebot im Bereich der Kinderbetreuung wird von der Fachstelle Kind und Familie (ehemals Kinderhütendienst) der Frauenzentrale St.Gallen zur Verfügung gestellt. Die Fachstelle besteht seit 1970. Sie vermittelt Kontakte zwischen Familien und Personen, die sich für die Kinderbetreuung zur Verfügung stellen, mit dem Ziel, Eltern und alleinerziehenden Elternteilen bei der Kinderbetreuung Hilfe und Entlastung zu bieten. Die Fachstelle Kind und Familie steht allen Eltern in der Stadt St.Gallen offen. Sie vermittelt Kinderbetreuungspersonen stundenweise bis maximal zweieinhalb Tage pro Woche. Gleichzeitig bietet die Fachstelle jeden Mittwochnachmittag einen betreuten Spielnachmittag sowie sogenannte «Notfalleinsätze» an. Mit diesen Notfalleinsätzen versucht die Fachstelle, kurzfristig eine Lösung für die Kinderbetreuung zu finden, um heikle Situationen zu bewältigen.

Wie oben dargelegt, wurden die Tagesbetreuungsangebote für Kinder im Vorschulalter wie auch für Schulkinder in den vergangenen Jahren flächendeckend ausgebaut und das Angebot der Tagespflegefamilien gestärkt. Dadurch kann der Bedarf an Betreuungsplätzen in der Stadt St.Gallen weitgehend abgedeckt werden. Zu beachten ist jedoch, dass der grösste Teil der genannten institutionellen Angebote um 18 Uhr bzw. spätestens um 18.30 Uhr schliesst. Erwerbstätige Eltern mit flexiblen Arbeitszeiten können damit umgehen und für Notfälle findet sich eine Lösung. Schwieriger ist es für Personen mit unregelmässigen Arbeitszeiten. Betreuungsplätze nach 18.30 Uhr und an Wochenenden gibt es lediglich in vereinzelten Angeboten.

#### 4.3.7 Aus der familiären Umgebung herausgelöste Kinder

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 die Aufnahme in einer Pflegefamilie, Adoption oder die Unterbringung in einer geeigneten Kinderbetreuungseinrichtung. In Bezug auf die Schweiz begrüsst der Ausschuss die Revision der Pflegekinderverordnung des Bundes, ist jedoch besorgt darüber, dass verlässliche Daten und Informationen über die Situation von Kindern in Pflegefamilien oder Heimen fehlen, dass grosse kantonale Unterschiede bezüglich der Kriterien für die Auswahl, Bewertung und Überprüfung der Unterbringung von Kindern bestehen, dass die Anzahl 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.<sup>58</sup> Die Empfehlungen des KRA sind sehr umfassend und betreffen die Aufbereitung landesweiter statistischer Daten sowie die systematische Analyse von Informationen und Daten betroffener Kinder, die Zusammenarbeit der Kantone, um den Bedarf an Pflegeplätzen abzudecken, die Sicherstellung von landesweiten Verfahrensgarantien sowie eindeutigen Kriterien bei Entscheiden zur Fremdplatzierung wie auch die Regelung alternativer Formen der Betreuung. Weiter geht der KRA auf die Qualität der Angebote wie auch auf die Sicherstellung angemessener Ressourcen in Heimen sowie systematischer Schulung und Unterstützung von Pflegefamilien ein. Ebenfalls fordert er die Unterstützung von Familien, deren Kinder nach einer Fremdplatzierung zurückkehren.<sup>59</sup> Diese Empfehlungen sind für die Stadt St.Gallen in jenen Punkten relevant, wo die Stadt eigene Betreuungseinrichtungen unterhält oder beaufsichtigt. Dazu gehört etwa das Wohnheim für Kinder und Jugendliche Riedererholz, aber auch die KESB sowie Institutionen im Bereich Pflegefamilien sind angesprochen. Nach Meinung des Stadtrats sind nur diejenigen Teile dieser Empfehlung relevant, welche die Umsetzung von Qualitätsstandards in diesen Einrichtungen betreffen. Mit anderen Worten: Empfohlen sind die Umsetzung der Standards inklusive der adäquaten Allokation von Ressourcen sowie die regelmässige Überprüfung dieser Einrichtungen und die Bereitstellung von Kanälen für die Meldung oder Überwachung von Kindsmisshandlungen.

#### **Aktuelle Umsetzung und Massnahmen:**

*Pflegefamilien* – Für Kinder und Jugendliche, die nicht in ihrer Herkunftsfamilie aufwachsen können, stellt die Betreuung in einer Pflegefamilie ein wichtiges Angebot dar. Die Unterbringung eines Kindes in einer Pflegefamilie oder Kontaktfamilie ist ein anspruchsvoller Prozess, der Erfahrung und Professionalität erfordert. Das Amt für Soziales des Kantons ist seit dem 1. Januar 2013 für die Bewilligung und Aufsicht von Pflegefamilien zuständig, welche Kinder dauerhaft betreuen. Die Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (abgekürzt PAVO)<sup>60</sup> sieht für die Aufnahme von Minderjährigen ausserhalb des Elternhauses eine grundsätzliche Bewilligungspflicht vor. Wer ein Pflegekind in seinen Haushalt aufnehmen will, benötigt eine Bewilligung der Behörde, wenn das Kind für mehr als einen Monat entgeltlich oder für mehr als drei Monate unentgeltlich aufgenommen wird (Art. 4 Abs. 1 PAVO). Die Bewilligung soll vor der Aufnahme des Kindes eingeholt werden und wird für ein bestimmtes Kind erteilt (Art. 8 Abs. 1 und 2 PAVO). Wer ein Angebot für Platzierungen in Krisensituationen

---

<sup>58</sup> KRA, Concluding Observations Switzerland (Fn. 8), Rz. 48.

<sup>59</sup> KRA, Concluding Observations Switzerland (Fn. 8), Rz. 49.

<sup>60</sup> Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung, PAVO) vom 19. Oktober 1977, SR 211.222.338.

führt, benötigt unabhängig von der Dauer der beabsichtigten Aufenthalte und unabhängig von der Entgeltlichkeit neu eine Bewilligung (Art. 4 Abs. 2 PAVO). Im Kanton St.Gallen wird bei Familien, die sich für die Aufnahme von Minderjährigen zur Verfügung stellen, die Eignung unabhängig von einer geplanten Platzierung abgeklärt. Geeignete Pflegefamilien erhalten eine Eignungsbescheinigung und werden zur Vermittlung in einen Pflegeelternpool aufgenommen. Wird von der zuweisenden Behörde eine Platzierung beschlossen, gilt das Pflegeverhältnis als bewilligt, sofern das Amt für Soziales die Aufnahme nicht innerhalb von zehn Tagen nach Mitteilung des Entscheides untersagt. Bei Pflegefamilien aus dem Umfeld des Kindes erfolgt die Eignungsabklärung ebenfalls in der Regel vor der geplanten Platzierung. Wenn die Familie für die Aufgabe geeignet erscheint, wird die Eignung für die Aufnahme eines bestimmten Kindes bescheinigt und gleichzeitig die Bewilligung erteilt. Die Aufsicht über die Pflegefamilien liegt ebenfalls beim Kanton. Das Amt für Soziales besucht die Pflegefamilien regelmässig und kann von den Pflegeeltern, den Mandatsträgerinnen bzw. Mandatsträgern und von der zuweisenden Behörde Auskunft zu den für die Aufsicht relevanten Sachverhalten verlangen. Um die Pflegefamilien zu unterstützen, finden regelmässig Weiterbildungen und verschiedene Anlässe statt. Institutionen, die in der Stadt St.Gallen Pflegefamilien vermitteln und begleiten, sind beispielsweise der Verein Pflegekinder (Fachstelle Pflegekinder) und die Kinder- und Jugendhilfe St.Gallen. Aber auch andere Organisationen, die zwar nicht in St.Gallen stationiert sind, vermitteln und begleiten Pflegefamilien.<sup>61</sup> Diese führen Abklärungsgespräche durch, rekrutieren, vermitteln vorübergehend oder langfristig einen Platz in einer Pflegefamilie und begleiten diese Familien bzw. bieten teilweise auch Weiterbildungen für «ihre» Pflegefamilien an. Die definitive Eignungsbescheinigung wie auch die Aufsicht erfolgt auf Empfehlung der entsprechenden Organisation durch den Kanton St.Gallen. Kommt es zu einer Platzierung, besteht ein Arbeitsvertragsverhältnis zwischen diesen Organisationen und den einzelnen Pflegefamilien.

*Wohnheim für Kinder und Jugendliche Riedererholz* – Im Kanton St.Gallen stellen 15 stationäre Kinder- und Jugendeinrichtungen die Versorgung mit ausserfamiliären Fremdplatzierungslösungen sicher. Dazu gehört auch das Wohnheim für Kinder und Jugendliche Riedererholz, das von der Stadt St.Gallen betrieben wird. Das Wohnheim bietet 24 Plätze für normalbegabte Kinder und Jugendliche im schulpflichtigen Alter und in der beruflichen Ausbildung an, deren Entwicklung in ihrem bisherigen Lebensumfeld gefährdet oder nicht möglich ist. Die Kinder und Jugendlichen werden von Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden sowie von kommunalen Sozialbehörden zugewiesen. Das Amt für Soziales des Kantons St.Gallen ist auch in diesem Bereich Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde und gewährt dem Wohnheim eine Defizitgarantie. Rechtliche Grundlage für die Betriebsbewilligung und die Aufsicht über eine sozialpädagogische Einrichtung wie das städtische Wohnheim bilden auch hier die PAVO sowie die kantonale Verordnung über Kinder- und Jugendheime (KJV)<sup>62</sup>. Die beiden Verordnungen regeln die Voraussetzungen und das Verfahren für die Erteilung einer Betriebsbewilligung. Auf diesen Grundlagen werden vom Amt für Soziales des Kantons St.Gallen Qualitätsstandards sowie die personellen und finanziellen Ressourcen festgelegt. Die Überprüfung der Qualität ist eine Aufgabe, die auf verschiedenen Ebenen sichergestellt wird. So obliegt sie auf städtischer Ebene der Dienststellenleitung Gesellschaftsfragen, der Heimleitung sowie den Teamleitungen im Wohnheim. Weiter wird das Wohnheim Riedererholz von der Firma arge-Q regelmässig auditiert und im Rahmen dieses Prozesses von den Fachpersonen umfassend beraten. Eine zusätzliche Ebene ist der Kanton St.Gallen, wel-

---

<sup>61</sup> Kanton St.Gallen, [«Pflegefamilien»](#), Stand 09.06.2021.

<sup>62</sup> Verordnung über Kinder- und Jugendheime (KJV) vom 21. September 1999, sGS 912.4.

cher im Rahmen des Aufsichtsverfahrens entsprechende Überprüfungen durchführt. Durch diese Verankerung des Angebots werden sowohl die Qualitätssicherung als auch die Ressourcenplanung sichergestellt.

*KESB-Entscheidung einer Fremdplatzierung* – Besteht eine erhebliche Gefährdung des Kindes und genügen mildere Massnahmen nicht, entzieht die KESB den Eltern das elterliche Aufenthaltsbestimmungsrecht und bringt das Kind an einem geeigneten Ort, meist bei einer Pflegefamilie oder in einem Heim, unter. Damit innerhalb der KESB Region St.Gallen dieselben Prozessabläufe und Kriterien bei Entscheiden sichergestellt werden können, werden Zusammenarbeitsformen innerhalb der Behörde, Fallbesprechungsgefässe wie auch Abklärungstools für teilstandardisierte Abklärungen im Bereich Kinderschutz angewendet bzw. regelmässig überprüft. Damit wird sichergestellt, dass eindeutige Kriterien angewandt werden, welche auf dem «best interest» des Kindes beruhen. Um eine hohe Qualität der Arbeit der KESB sicherzustellen, hat der Stadtrat mit seinem Entscheid im Jahr 2020 die personellen Ressourcen der KESB ab dem Jahr 2021 erhöht und trägt damit dazu bei, dass notwendige Verfahren und Abläufe standardisiert und entsprechend umfassend aufgegleist werden können.

*Berufsbeistandschaft* – Auf kommunaler Ebene werden die Entscheidungen der KESB durch die Berufsbeistandschaft umgesetzt. Zu deren Aufgaben gehören u.a. die regelmässige Überprüfung der Unterbringung von Kindern in Pflegefamilien oder Heimen. Dementsprechend wurden in der Berufsbeistandschaft Abklärungsinstrumente zum Kinderschutz entwickelt. Durch diese Standardisierung kann sichergestellt werden, dass Fremdplatzierungen regelmässig überprüft werden. Die Anforderungen an die Führung von Kinderschutzmandaten unterscheiden sich massgeblich von denjenigen bei Erwachsenen. Die Hauptarbeit der Beistandsperson besteht in der Beziehungsgestaltung zu den Kindern und minderjährigen Jugendlichen, der Begleitung und Unterstützung der Eltern in ihrer Erziehungsarbeit sowie der Vermittlung zwischen zerstrittenen Elternteilen in Erziehungs- und Besuchsrechtsfragen. Die Vernetzung mit verschiedensten Akteuren (Schule, Lehrbetrieb, stationäre Einrichtung, ambulante Therapie- und Betreuungsangebote) ist ein weiterer wichtiger Bestandteil des Kinderschutzmandates. Insbesondere in Konfliktsituationen, die häufig Auslöser von Kinderschutzmassnahmen sind, ist ein grosses zeitliches Engagement der Berufsbeistandsperson gefordert, um die Ziele zu erreichen, die mit der Anordnung einer Massnahme verfolgt werden. Im Kinderschutz ist die Aufgabe der Mandatsführung darauf ausgerichtet, Dritte von entwicklungsgefährdenden Einflüssen auf das Kind abzuhalten und Bedingungen zu schaffen, die das Wohl des Kindes sicherstellen. Die Arbeit mit den Eltern und dem betreffenden Kind bedingt ein vertrauensvolles Miteinander, welches durch hoheitliche Eingriffe (Weisungen, Besuchsrechtsregelungen etc.) untergraben werden kann. Fremdbestimmung, Eingriff in die elterliche Sorge und Förderung der eigenen Kompetenzen der Eltern und/oder des Kindes stehen daher in einem steten Spannungsverhältnis. Für einen überzeugenden Kinderschutz sind sowohl bei der KESB als auch bei der Berufsbeistandschaft ausreichende Personalressourcen erforderlich. Ebenfalls ist in nächster Zukunft in die Entwicklung und Fortentwicklung der Professionalität der mit den Kinderschutzinteressen betrauten berufsbeistandschaftlichen Fachpersonen und in einen angemessenen Personalkörper zu investieren, der interventionsgerichtete Proaktivität in der Fallsteuerung zulässt und damit Entwicklungen sowie deren Risiken/Chancen im Einzelfall frühzeitig begegnet bzw. unterstützt. Gemäss der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) belaufen sich die erforderlichen Ressourcen im Kinderschutz auf durchschnittlich zweieinhalb bis drei Stunden pro Monat

und Mandat.<sup>63</sup> Ebenfalls empfohlen wird eine administrative Unterstützung der fallführenden Beistandspersonen im Umfang von 15 bis 20 Stellenprozenten auf 100 Stellenprozent Fallarbeit. Der Stadtrat hat zur Überprüfung der städtischen Situation eine Organisationsüberprüfung in Auftrag gegeben.

*Rückkehr in die Ursprungsfamilie* – Bei einer Rückkehr der Kinder in die Ursprungsfamilie wird durch flankierende Kinderschutzmassnahmen wie beispielsweise eine Beistandschaft oder eine Weisung betreffend Erziehungsberatung oder Sozialpädagogische Familienbegleitung usw. sichergestellt, dass Familien unterstützt werden, deren Kinder nach einer Fremdplatzierung zu ihnen zurückkehren. Eine Begleitung und Beratung von Jugendlichen findet auch im Rahmen der Jugendberatung der Stadt St.Gallen statt. Seitens der Kinder- und Jugendhilfe St.Gallen wird die Unterstützung bei der Rückkehr von Kindern ebenfalls explizit angeboten und wurde in einzelnen Fällen auch bereits umgesetzt, insbesondere dort, wo die Pflegefamilien von der Kinder- und Jugendhilfe selbst vermittelt worden waren.

#### **4.3.8 Kinder mit besonderem Förderbedarf**

Art. 23 KRK anerkennt, dass auch Kinder mit geistiger und körperlicher Behinderung 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. Kinder mit geistiger und körperlicher Behinderung 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 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.

Aufgrund dieser Bedenken macht der KRA verschiedene Empfehlungen für die Schweiz.<sup>64</sup> Für die Stadt St.Gallen sind die folgenden Empfehlungen relevant: «Bestrebungen verstärken, ein inklusives, diskriminierungsfreies Bildungssystem sicherzustellen. Insbesondere die dazu nötigen Ressourcen bereitstellen und die Fachkräfte angemessen ausbilden», «Eher die Inklusion als die Integration fördern», «Zugang von Kindern mit Behinderungen zu frühkindlicher Bildung und Betreuung sowie Frühförderungsmaßnahmen und Zugang zu integrativen Berufsausbildungsmöglichkeiten» und «Integration von Kindern mit Autismus-Spektrum-Störungen in sämtliche Bereiche des sozialen Lebens, inklusive Früherkennungsmechanismen, Ausbildung von Fachkräften sowie Aufnahme dieser Kinder in Frühförderprogramme».

---

<sup>63</sup> Organisation von Berufsbeistandschaften. Empfehlungen der KOKES; Version für die Vernehmlassung. Entwurf vom 15. September 2020, S. 24.

<sup>64</sup> KRA, Concluding Observations Switzerland (Fn. 8), Rz. 55.

### **Aktuelle Umsetzung:**

*Integration in der Schule und in weiteren Angeboten der Stadt St.Gallen* – Im Jahr 2015 hat der Kanton St.Gallen mit dem kantonalen Sonderpädagogikkonzept den sogenannten «Integrationsvorrang» eingeführt. Dieser kantonale Grundsatz gilt auch für die Schulen der Stadt St.Gallen. Der Integrationsvorrang legt fest, dass Kinder, auch jene mit geistiger oder körperlicher Beeinträchtigung, grundsätzlich in die Regelschule gehören. Dies, solange sie vom Unterricht profitieren, der Regelklassenbesuch für das Kind geeignet, erforderlich und zumutbar ist und nicht überwiegende Interessen der Klasse oder des Umfeldes entgegenstehen. Erst wenn diese Voraussetzungen nicht mehr erfüllt wären, kommt eine Zuweisung in eine spezialisierte Sonderschule in Frage. Werden Kinder mit körperlichen oder geistigen Beeinträchtigungen in Regelklassen integriert, werden die Lehrpersonen mit zusätzlichen Ressourcen unterstützt, um den Bedürfnissen dieser Kinder gerecht zu werden. Auch die städtischen Tagesbetreuungsangebote stehen im Sinne eines bedarfsgerechten Angebots allen Kindergarten- und Schulkindern offen, die eine von der Stadt St.Gallen geführte Schule besuchen. Kinder und Jugendliche, die eine andere auf Stadtgebiet befindliche Schule besuchen – z.B. Sonderschulen – können aufgenommen werden, sofern Aufnahmekapazitäten vorhanden sind. Es besteht aber kein Anspruch auf Aufnahme. Ob ein Sonderschulkind bei vorhandenen Aufnahmekapazitäten in die Tagesbetreuung aufgenommen werden kann, wird individuell geprüft. Dabei wird beurteilt, ob die Gegebenheiten vor Ort hinsichtlich der Räume, der Einrichtung, des Betriebs und der personellen Situation eine Aufnahme zulassen. Weiter wird geprüft, ob das Kind den Anforderungen gewachsen ist, die mit dem Besuch einer Tagesbetreuung verbunden sind.<sup>65</sup> Die Angebote der Offenen Arbeit mit Kindern (städtische Angebote wie auch Angebote von privaten Trägerschaften mit Leistungsauftrag) und der offenen Jugendarbeit sind für alle Kinder und Jugendlichen offen. Um auch Kinder mit Behinderung zu erreichen, werden die heilpädagogischen Schulen zweimal pro Jahr über die Angebote informiert.

*Schulgesundheit* – Die therapeutischen Angebote der Schule wie z.B. Logopädie und Psychomotorik stehen allen Kindern offen, was auch auf alle anderen Angebote der Schulgesundheit zutrifft. Das Fördersetting einzelner Kinder wird individuell zusammen mit der Schule beurteilt.

*Frühe Förderung* – Wie in den Schulen werden Kinder mit Behinderung auch in den SpiKi-Spielgruppen aufgenommen, gefördert, begleitet und unterstützt. Seit Jahren sind regelmässig Kinder mit Behinderung in den SpiKi-Spielgruppen dabei – dazu gehören auch Kinder mit Autismus-Spektrum-Störungen. Die Kinder sind willkommen und können zumeist auch gut in die Kindergruppen integriert werden. Wichtig ist, dass sich das Kind in der Gruppe wohlfühlt und eine Unterstützung des Kindes bzw. der Spielgruppenleitung durch eine Assistenzperson sichergestellt ist.

*KITApplus-Angebote* – In diesem Zusammenhang ist das Angebot KITApplus des Kantons St.Gallen zu erwähnen. Es soll sicherstellen, dass alle Kinder die Möglichkeit erhalten, wohnortnah eine Kita zu besuchen. Dadurch ist im Bereich der Kitas das Prinzip der Inklusion umgesetzt und bereits in der frühen Kindheit ein wichtiger Grundstein für gemeinsames Spielen, Lernen und Verstehen gelegt. Für den Kanton St.Gallen wurde KITApplus vom Amt für Soziales und Pro Infirmis St.Gallen-Appenzell in Zusammenarbeit mit Fachstellen initiiert. KITApplus St.Gallen richtet sich an Familien mit einem Kind mit Behinderung oder Entwicklungsbeeinträchtigungen, die durch eine Fachperson des Heilpädagogischen Dienstes St.Gallen-Glarus betreut werden. Die Eltern und Kindertagesstätten werden bei der Umsetzung von KITApplus durch den Heilpädagogischen Dienst beraten und begleitet.

---

<sup>65</sup> [Vorlage Stadtparlament «Einfach Anfrage Gisela Keller: Städtische Sonderschulkinder in der Tagesbetreuung»](#) vom 21. Februar 2019, Nr. 2679.

Das Schulsystem im Kanton St.Gallen ist nicht inklusiv ausgerichtet. Die Option der Integration in die Regelschule wird zwar standardmässig geprüft, auch bei Kindern mit körperlichen oder geistigen Einschränkungen. Eine integrierte Beschulung wird nur dann vorgenommen, wenn alle Voraussetzungen erfüllt sind. Sowohl in der Schule als auch in den Angeboten der Frühen Förderung und in den Betreuungsangeboten ist die Begleitung von und die Zusammenarbeit mit Kindern mit geistigen oder körperlichen Beeinträchtigungen oftmals herausfordernd. In der Stadt St.Gallen steht ein umfassendes Netz an Fachpersonen zur Verfügung – sei es innerhalb der Verwaltung, aber auch in Zusammenarbeit mit externen Stellen. Ebenfalls hat die Schule die Möglichkeit, das behinderungsspezifische Beratungs- und Unterstützungsangebot des Kantons St.Gallen<sup>66</sup> zu nutzen, bei welchem Fachpersonen aus den verschiedenen Sonderschulbereichen den Lehrpersonen der Regelschule mit integriert in Regelklassen beschulten Kindern mit besonderem Förderbedarf beratend zu Seite stehen.

#### **4.3.9 Körperliche Gesundheit**

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, dass die Anzahl von Kinderhausärztinnen und Kinderhausärzten zwar steigt, aber noch nicht ausreicht, sowie dass die Problematik von Übergewicht und Fettleibigkeit bei Kindern zunimmt und im Fernsehen exzessive Werbung für stark fett-, zucker- und salzhaltige Nahrungsmittel gezeigt wird.<sup>67</sup> Er empfiehlt der Schweiz daher sicherzustellen, dass Kinder landesweit Zugang zu qualitativ hochstehenden Behandlungen in Kinder Spitälern und Kinderarztpraxen haben. Ebenfalls sind verstärkt Massnahmen gegen Übergewicht und Fettleibigkeit einzuleiten, und bei Jugendlichen ist ein gesunder Lebensstil zu fördern, zu dem auch körperliche Aktivität gehört. Weiter fordert der KRA Massnahmen zur Einschränkung der Vermarktung stark fett-, zucker- und salzhaltiger Lebensmittel bei Kindern.<sup>68</sup> Relevant für die Stadt St.Gallen ist die Stärkung von Massnahmen gegen Übergewicht und Fettleibigkeit sowie die Förderung eines gesunden Lebensstils bei Jugendlichen, zu welchem auch körperliche Aktivität gehört. Des Weiteren zeigt sich der Ausschuss besorgt über die exzessive Diagnostizierung von Aufmerksamkeitsdefizit-Hyperaktivitätsstörungen (ADHS) oder Aufmerksamkeitsdefizit-Störungen (ADS) und die daraus resultierende Zunahme der Verschreibung von Psychostimulanzien an Kinder, insbesondere Methylphenidat (Handelsname Ritalin). Dies trotz zunehmender Beweise für die schädliche Wirkung dieser Medikamente sowie von Berichten über Kinder, denen ein Schulverweis droht, wenn die Eltern die Behandlung mit Psychostimulanzien nicht akzeptieren.<sup>69</sup> In diesem Zusammenhang ist für die Stadt St.Gallen insbesondere die Empfehlung relevant, in der die Unterstützung betroffener Familien gefordert wird. Dazu gehören insbesondere der Zugang zu psychologischer Beratung und emotionaler Unterstützung sowie die Gewissheit, dass Kinder, Eltern, Lehrerinnen und Lehrer sowie andere Fachpersonen, die mit und für Kinder arbeiten, über genügend Wissen zu ADHS und ADS verfügen.

Schliesslich zeigt sich der KRA 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, es keine

---

<sup>66</sup> Kanton St.Gallen, [«Behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung»](#), Stand 09.06.2021.

<sup>67</sup> KRA, Concluding Observations Switzerland (Fn. 8), Rz. 56.

<sup>68</sup> KRA, Concluding Observations Switzerland (Fn. 8), Rz. 57.

<sup>69</sup> KRA, Concluding Observations Switzerland (Fn. 8), Rz. 60.

nationale Strategie zur Säuglings- und Kleinkinderernährung oder zum Stillen gibt und der Internationale Kodex für die Vermarktung von Muttermilchersatzprodukten sowie die Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zum Stillen nicht vollständig umgesetzt sind.<sup>70</sup> Für die Stadt St.Gallen sind die Empfehlungen des KRA rund um das Thema Stillen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten insofern relevant, als dass sie in den Bereichen Elternbildung, Mütter- und Väterberatung, sowie im Kleinkindbereich tätig ist. Einschlägig ist dabei insbesondere die Empfehlung, welche vorschlägt, die Förderung von ausschliesslichem Stillen durch Informationsmaterial und Sensibilisierungsmassnahmen zu verstärken.

### **Aktuelle Umsetzung und Massnahmen:**

*Stärkung von Massnahmen gegen Übergewicht und Fettleibigkeit sowie die Förderung eines gesunden Lebensstils* – Dem Stadtrat ist die Gesundheit der Bevölkerung und insbesondere von Kindern und Jugendlichen ein grosses Anliegen. Er setzt für die Gesundheit der Kinder und Jugendlichen sowohl auf Massnahmen wie auch auf Prävention in den Bereichen Früherkennung und Frühintervention. Innerhalb und ausserhalb der städtischen Verwaltung beschäftigen sich verschiedene Stellen und Organisationen mit der Gesundheit von Kindern und Jugendlichen.

- Hierbei ist insbesondere der OVK mit seinen Angeboten der Mütter- und Väterberatung wie auch Mobile und PAT ein wichtiger Partner der Stadt, welcher im Rahmen der Prävention und Beratung den Familien mit kleinen Kindern zur Verfügung steht. Der OVK ist Mitglied der Steuergruppe «Starke Familien» mit dem Schwerpunkt Adipositasprophylaxe. Im Rahmen dieses Gremiums arbeitet er an der Entwicklung entsprechender Instrumente zum Thema mit. Ernährungs- und Bewegungsberatung ab Geburt gehören zum Kerngeschäft des OVK. Umgesetzt werden diese Beratungsthemen auch im Rahmen von PAT, wo Elterntainerinnen die Familien auf städtische Spielplätze sowie in den Wald begleiten und das Thema Bewegung und Ernährung entsprechend aufgearbeitet wird. Ebenfalls findet ein regelmässiger Austausch mit Kinderärztinnen und Kinderärzten und weiteren Fachpersonen aus dem Gesundheitsbereich statt.
- Die Stadt St.Gallen verfügt über einen eigenen Schulärztlichen Dienst. Er ist Anlaufstelle für Schülerinnen und Schüler sowie Lehrpersonen im Zusammenhang mit gesundheitlichen Themen. Die schulärztlichen Reihenuntersuchungen finden flächendeckend mit allen Schülerinnen und Schülern statt, wobei verschiedene Gesundheitsthemen direkt mit den Schülerinnen und Schülern besprochen werden können, bei Bedarf auch die Eltern einbezogen werden oder eine Überweisung an eine Fachstelle erfolgt. Des Weiteren arbeitet die Fachstelle für Ernährungsberatung niederschwellig und je nach Bedarf präventiv direkt vor Ort in den Schulen oder beratend im direkten Kontakt mit den Schülerinnen und Schülern sowie Eltern. Dabei wird auch die Freizeitgestaltung hinsichtlich möglicher Bewegungsaktivitäten angeschaut.
- In der Schule legen die Lehrpersonen Wert darauf, dass Kinder eine gesunde Pausenverpflegung mitbringen. Dies wird bei den jüngeren Jahrgängen an den Elternabenden und Gesprächen systematisch thematisiert. Wo angebracht, wird das Thema Übergewicht auch in Elterngesprächen angesprochen.
- Das städtische Projekt «Purzelbaum», das von der Dienststelle Sport umgesetzt wird und in welchem der Schulärztliche Dienst und die Psychomotorik mitarbeiten, hat zum Ziel, die Bewegungsfreude bei jüngeren Kindern zu fördern. Aufgrund dessen sind der grösste Teil der Kindergärten in der Stadt St.Gallen sogenannte «Purzelbaum»-Kindergärten. «Purzelbaum» steht dafür, Bewegung in den Kindergartenalltag zu integrieren und zu fördern. Auch gesunde Ernährung ist ein wichtiger Bestandteil des «Purzelbaum»-Projekts. Damit Bewegung regelmässig in und um den

---

<sup>70</sup> KRA, Concluding Observations Switzerland (Fn. 3), Rz. 58.



Kindergarten stattfinden kann, sind die «Purzelbaum»-Kindergärten besonders bewegungsfreundlich gestaltet. Die Lehrpersonen sind zu den Themen Bewegung und Ernährung weitergebildet. Sie vermitteln den Kindern Bewegungsfreude mit dem Ziel, Bewegung auch in der Freizeit und im Familienalltag zu integrieren. Und nicht zuletzt spielt ein gesunder Znüni im Alltag der «Purzelbaum»-Kindergärten eine wichtige Rolle. Die Erfahrungen in «Purzelbaum»-Kindergärten zeigen: Die Kinder bewegen sich häufiger. Sie sind sicherer und haben mehr Spass, sich zu bewegen. Auch Konzentrationsfähigkeit und Ausdauer nehmen zu. Das Projekt «Purzelbaum» wurde seitens des Kantons St.Gallen auch auf die Spielgruppen und Kindertagesstätten ausgeweitet. So setzen verschiedenen SpiKi-Spielgruppen und Kitas das Projekt im Alltag um.<sup>71</sup> Was es nach Meinung der Fachpersonen bräuchte, um Übergewicht vorzubeugen, sind eine Art «Purzelbaum-Projekt» für die Schulen oder mehr Freizeitangebote ohne Leistungsdruck (da sonst die schwerfälligen Kinder aufhören, weil sie nicht mehr mithalten können). Dafür ist die Präventionsarbeit zu intensivieren und es sind mehr Bewegungsaktivitäten in den Schulbetrieb und in den Alltag der Kinder und Jugendlichen einzubauen. Des Weiteren ist es wichtig, mit den Mitarbeitenden an der Sensibilisierung weiterzuarbeiten und nach Wegen im beruflichen Alltag zu suchen, wie das Thema umgesetzt werden kann.

- Weiter können auch bei SpiKi Elternbildungsangebote zu den Themen Bewegung, Ernährung und Gesundheit durch Fachpersonen der Schulgesundheit durchgeführt werden. Im Frühbereich wurde zudem Anfang 2020 das Pilotprojekt «Familien in Bewegung» (FiB) seitens der Stadt St.Gallen umgesetzt. Zielgruppe dieses Projekts sind Familien mit Kindern im Vorschulalter. Die Familien hatten die Gelegenheit, sich unter der Begleitung von Fachpersonen gemeinsam in der Turnhalle aktiv zu bewegen. Gleichzeitig stand ihnen eine Fachperson zur Verfügung, die sie über Bewegung und Ernährung informierte und ihnen für Fragen zur Verfügung stand. Für die Saison 2022/2023 ist geplant, das Projekt MiniMove der Organisation IdéeSport umzusetzen.
- Auch der Kanton ist sehr aktiv in diesem Bereich, etwa mit seinem Programm «Kinder im Gleichgewicht» (KIG). KIG zielt auf die Förderung des gesunden Körpergewichts bei Kindern und Jugendlichen ab. Getragen wird es vom Gesundheitsdepartement sowie von Gesundheitsförderung Schweiz. Mit KIG wird eine nachhaltige Erhöhung des Anteils gesundgewichtiger Kinder innerhalb der St.Galler Bevölkerung angestrebt. Gemeinsam mit Fachorganisationen, Gemeinden und Schulen setzt KIG entsprechende Empfehlungen und Massnahmen altersgerecht um. Gemeinden werden angeregt und begleitet, eine gesundheitsförderliche Umwelt in Bezug auf Bewegung und Ernährung zu schaffen. Für Fachpersonen wie Hebammen, Stillberaterinnen sowie Mütter- und Väterberaterinnen werden spezifische Fortbildungen angeboten. Im Rahmen dieses Programms wurden auch auf kantonaler Ebene u.a. die Angebote «Purzelbaum» und «Fourchette verte – Ama terra» lanciert (vgl. oben).
- «Fourchette verte - Ama terra» ist ein nationales Label für das Verpflegungsangebot in Einrichtungen, die familienexterne Kinderbetreuung anbieten. Im Kanton St.Gallen wird das Label in den Kategorien für Kleinkinder unter 4 Jahren und Junior von 4 bis 20 Jahren angeboten. Eine Ernährungsberaterin begleitet die Betriebe auf dem Weg zu einer ausgewogenen, kind- und jugendgerechten Verpflegung – unter Berücksichtigung von ökologischen Aspekten. Das bisherige Angebot sowie die Planung werden analysiert und wo nötig gemeinsam einfache und umsetzbare Anpassungsvorschläge erarbeitet. Dabei werden Infrastruktur, Budget und Personal einbezogen. Die Beratung ist individuell auf die Betriebe mit einem Verpflegungsangebot im Kinder- und Jugendbereich zugeschnitten. Alle städtischen Tagesbetreuungsangebote wurden mit dem Label «Fourchette verte» ausgezeichnet. Die Stadt St.Gallen stellt dadurch heute bereits entsprechende

---

<sup>71</sup> ZEPRA Prävention und Gesundheitsförderung, [«Purzelbaum»](#), Stand 09.06.2021.

(personelle) Ressourcen bereit und stellt sicher, dass sich die Fachpersonen intensiv mit dieser Thematik auseinandersetzen und der Transfer in den Arbeitsalltag stattfindet. So werden heute die Mahlzeiten in den Tagesbetreuungsangeboten der Stadt gemäss den Richtlinien des Labels zubereitet (frische, abwechslungsreiche und gesunde Küche). Ebenfalls wurden aufgrund der kantonalen Initiative (vgl. oben) auch einzelne Kitas in der Stadt St.Gallen mit dem Label ausgezeichnet.

- Bewegung und Ernährung werden auch im Alltag der Offenen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen regelmässig thematisiert. Gerade mit spezifischen Bewegungsangeboten soll die Bewegungsfreude bei Kindern und Jugendlichen geweckt und gefördert werden. Im Rahmen der Jugendberatung wird das Thema Ernährung bei Bedarf ebenfalls aufgenommen. Entsprechendes Informationsmaterial für Jugendliche steht in der Jugendinformation Tipp zur Verfügung.

Der Stadtrat ist überzeugt, dass die oben erwähnten Anstrengungen und Angebote der verschiedenen städtischen und stadtnahen Stellen einen wesentlichen Beitrag zur Gesundheit von Kindern und Jugendlichen leisten und dadurch eine entsprechende Sensibilisierung in der Bevölkerung stattfindet. Geprüft werden könnte, ob zur Förderung der Bewegungsfreude für Kinder ab der ersten Primarschule im Rahmen des Schul- resp. Schulsportunterrichts das Angebot intensiviert werden kann.

*Stillen – Information und Sensibilisierung* – Stillen hat viele gesundheitliche Vorteile für Mutter und Kind. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) und der Verein Kinderärzte Schweiz<sup>72</sup> empfehlen, wenn immer möglich sechs Monate ausschliesslich zu stillen. Die Stadt St.Gallen ist insofern mit dem Thema Stillen befasst, als sie auf der Basis des Grundangebots Sozialberatung für die Unterstützung von Müttern und Vätern bei der Pflege und Erziehung von Säuglingen und Kleinkindern bis ins Schulalter zuständig ist. Zu diesen Leistungen gehört die Beratung zur Fragen der Entwicklung, Pflege und Betreuung von Säuglingen und in der Folge auch die Beratung rund um das Stillen und die Ernährung der kleinsten Kinder. Diesbezüglich besteht seit dem Jahr 1999 eine Leistungsvereinbarung zwischen der Stadt St.Gallen und dem OVK betreffend Dienstleistungen der Mütter- und Väterberatung. Im Zentrum der Mütter- und Väterberatung stehen die Prävention und Gesundheitsförderung im Säuglings- und Kleinkindalter (sog. Frühbereich). Damit soll das körperliche, seelische und soziale Wohlergehen gemäss dem Gesundheitsbegriff der WHO erhalten bzw. verbessert werden. Das Angebot ist niederschwellig und freiwillig. Stillberatung ist ein Schwerpunkt in der Mütter- und Väterberatung. Zur Umsetzung des Leistungsauftrags im Bereich Stillen und Ernährung wurde in der Mütter- und Väterberatung ein Arbeitsinstrument erarbeitet. Zudem arbeiten beim OVK aktuell zwei ausgebildete Stillberaterinnen. Auch nimmt der OVK regelmässig an der internationalen Stillwoche teil. Informationsmaterial von Stillförderung Schweiz wird eingesetzt und das Wartezimmer des OVK wurde in der App «mamamap» als Stillort eingetragen.<sup>73</sup> In dieser App sind aktuell 25 Institutionen und (Laden-)Lokale in der Stadt St.Gallen aufgeführt, wo Stillen möglich ist. Gemäss Vertreterinnen des OVK bestehen Schwierigkeiten bei der routinemässigen Überweisung von der Wochenbettnachsorge (Hebamme/Pflegefachperson) wie auch von den Kinderärztinnen- bzw. Kinderarztpraxen zur Mütter- und Väterberatung. Deshalb kommen Erstkontakte der Familien zur Mütter- und Väterberatung oftmals erst zustande, wenn bereits abgestillt wurde. Im Rahmen einer Arbeitsgruppe zwischen den genannten Professionen wird dies diskutiert und gemeinsam nach Lösungen gesucht.

---

<sup>72</sup> Kinderärzte Schweiz «Ernährung im Säuglingsalter – praktische Tipps für den pädiatrische Praxis», News, Ausgabe 01/2017, S. 14 f.

<sup>73</sup> [mamamap](#), Stand 09.06.2021.

Neben der Mütter- und Väterberatung engagieren sich auch die Hebammen für das Stillen und bieten Stillberatung an.<sup>74</sup> Im Rahmen der Grundversicherung übernimmt die Krankenkasse die Kosten von drei Stillberatungen während der gesamten Stillzeit. Der Verein La Leche League<sup>75</sup> bietet im Guggelhuus St.Gallen regelmässig Stilltreffs an. La Leche League ist eine konfessionell, wirtschaftlich und politisch unabhängige Non-Profit-Organisation. In der Schweiz als Verein organisiert, fördert sie seit fast 45 Jahren das Stillen. Im Rahmen der regelmässigen Stilltreffs findet ein Erfahrungsaustausch zwischen Müttern und Fachpersonen statt. Neben diesen Stilltreffs beinhaltet das Angebot des Vereins auch individuelle Beratung von Mutter zu Mutter per Telefon oder E-Mail.

Auch die Fapla bietet Beratung und Information zur Ernährung des neugeborenen Kindes an. Bei Bedarf werden seitens der Beraterinnen Unterstützungsmöglichkeiten aufgezeigt und es finden Triagen zu Hebammen, zur Mütter- und Väterberatung wie auch zur Stillberatung statt. Ebenfalls werden die Kontaktdaten zu La-Leche-League-Stilltreffs herausgegeben.

*ADHS oder ADS - Unterstützung für Familien* – Aufgrund der Informationen der Fachpersonen des OVK wie auch der städtischen Stellen Schulgesundheitsdienst (Abteilung Schulärztlicher Dienst) und Kinder Jugend Familie (Abteilung Schulsozialarbeit) ist es schwierig zu beurteilen, ob eine exzessive Diagnostizierung und daraus resultierenden medikamentösen Therapien besteht. Aus Sicht der Kindermedizin kann dies nicht bestätigt werden. Im Gegenteil, die Fachpersonen nehmen eher eine zurückhaltende Diagnosestellung in diesem Bereich wahr. In St.Gallen werden diese Diagnosen nach umfassenden Abklärungen lediglich vom Kinderspital und vereinzelt Kinderärztinnen und Kinderärzten mit entsprechender Zusatzausbildung gestellt. Die Symptome der beiden Krankheiten können auch im normalen Entwicklungsverlauf eines Kindes auftreten. Kinder und Jugendliche mit ADHS unterscheiden sich von «gesunden» Gleichaltrigen hinsichtlich des Ausmasses und der Stärke der Probleme.

Seitens der Fachpersonen des OVK wird teilweise beobachtet, dass Eltern allgemein und nicht nur bei Kindern mit einer möglichen AD(H)S-Diagnose mit dem Verhalten ihrer Kinder überfordert sind und überhöhte Erwartungen an ihre Kinder bzgl. Ruhe, Schlaf, alleine spielen, Bewegungsdrang und Umgang mit Grenzen haben. Oftmals sind Eltern selber sehr belastet und wenig vernetzt. Im Vorschulbereich gehören zur allgemeinen Beratung daher insbesondere Themen rund um Routine und Rituale, Bewegung und Ruhe, Reizreduktion, Umgang mit Grenzen wie auch Entlastung der Eltern. Eltern und Schulen können im Zusammenhang mit einer AD(H)S-Thematik durch die Fachpersonen der Schulgesundheitsdienst und Dienststelle Kinder Jugend Familie (Abteilung Schulsozialarbeit) beraten werden. Dabei stehen das Kind und sein anspruchsvolles Verhalten im Vordergrund – unabhängig von der Diagnose (bei einer Diagnose übernehmen dies spezialisierte Fachstellen im medizinischen Bereich). Im Schulumfeld wird jeweils geprüft, wie die Umwelt bzw. die Rahmenbedingungen zu gestalten sind, damit das Kind innerhalb eines entsprechenden Settings aufgefangen werden und seinen Bedürfnissen entsprechend reagiert werden kann. Auch Raumgestaltung, Arbeitsplatzorganisation und bewegungsfreundliche Schule gehören zu den Beratungsthemen. Wie intensiv die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Fachstellen und der Schule gestaltet werden muss, hängt vom individuellen Fall ab.

---

<sup>74</sup> [Ostschweizer Hebammen](#), Stand 09.06.2021.

<sup>75</sup> [La Leche League](#), Stand 09.06.2021.

Grundsätzlich ist es für die Entwicklung der Kinder und Jugendlichen bedeutungsvoll, dass Eltern von Kindern mit und ohne ADHS- oder ADS-Diagnose professionelle Beratung in Anspruch nehmen können und auch vom bestehenden Angebot Kenntnis haben. Die verschiedenen privaten und städtischen Stellen versuchen mit ihren spezifischen Angeboten einen Beitrag zu leisten. Im Rahmen ihrer Beratung können sie allgemein auf die Bedürfnisse von Eltern und Kinder eingehen und sie wenn nötig zu weiter spezialisierten Fachstellen und Organisationen triagieren.

#### **4.3.10 Asylsuchende, Flüchtlings- und Sans-Papiers - Kinder**

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 Militärbunker und Zivilschutzanlagen. 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.<sup>76</sup> Der Ausschuss macht rund um diese Thematik verschiedene Empfehlungen. Während die Gesetzgebung über und die Durchführung des Asylverfahrens in erster Linie dem Bund und den Kantonen obliegen, kann die Stadt St.Gallen von den Empfehlungen «diskriminierungsfreier Zugang von asylsuchenden Kindern zu Grundschul- und Berufsbildung» sowie «Verhinderung sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung von Sans Papiers Kindern sowie praktische Ermöglichung des Schulbesuchs, Zugang zu Gesundheitsversorgung und sozialen Leistungen» betroffen sein.

#### **Aktuelle Umsetzung:**

*Integrationsarbeit in der Stadt St.Gallen* – Die Unterstützung und der Schutz von asylsuchenden oder Flüchtlingskindern und ihren Familien kann durch konkrete Massnahmen der Regelstrukturangebote und durch das Zusammenspiel mit zivilgesellschaftlichen Akteuren gelingen. Im Fokus der städtischen Integrationsarbeit stehen der Abbau von Informationshürden und die Förderung des Zugangs zu öffentlichen Angeboten/Regelstrukturen. Zu erwähnen ist die kostenlose mehrsprachige Infostelle von ARGE oder Projektbeiträge z.B. für FemmesTische oder Elterncafés, «Willkommenskultur» (Begrüßungsgespräche) für Neuzuziehende, Aufbau Brückenbauerangebote, Kinderbetreuungsangebote in Deutschkursen, Mentoringprojekte (Hausaufgabenhilfe, Stellensuche oder das Caritas-Patenschaftsprojekt «mit mir»), Informationsveranstaltungen in Muttersprache etc. Auch zu erwähnen sind die vielen und wichtigen Angebote der NGOs und kirchlichen Organisationen, die im Fachstellenverzeichnis «Leben in St.Gallen» oder unter [www.ankommen-sg.ch](http://www.ankommen-sg.ch) kommuniziert werden. Die Praxis

---

<sup>76</sup> KRA, Concluding Observations Switzerland (Fn. 8), Rz. 68 f.

zeigt, dass lebensraumnahe Angebote für Familien und Kinder immer wichtiger werden. Dazu gehören beispielsweise Angebote wie Deutsch für Mütter, Quartiertreffs, Spielplätze, Generationenprojekte und Nachbarschaftshilfen.

*Beschulung von Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich* – Grundlage für die Beschulung von Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich in der Volksschule bilden die Informationen des Kantons St.Gallen, Amt für Volksschulen.<sup>77</sup> Aufgrund dessen haben alle schulpflichtigen Kinder und Jugendlichen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus in der Schweiz das Recht und die Pflicht, die obligatorische Schule zu besuchen. In einem Kreisschreiben<sup>78</sup> hat der Erziehungsrat die Grundsätze zur Beschulung von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund in der Gemeinde festgelegt. Darin werden die Themen Klassenzuteilung, Zeugnis, der Einsatz von interkulturellen Dolmetscherinnen und Dolmetschern an Elterngesprächen, die Schnittstelle Oberstufe/berufliche Ausbildung wie auch das Angebot der heimatlichen Sprache und Kultur (HSK) festgelegt. Auch werden Informationen und Handlungsempfehlungen zu Kindern, welche aussergewöhnlichen Situationen ausgesetzt waren und daher spezifische Unterstützung und Begleitung benötigen, ausgeführt. Aufgrund dessen werden Kinder und Jugendliche unkompliziert in den Schulen der Stadt St.Gallen aufgenommen und auch die Tagesbetreuungsangebote stehen ihnen zur Verfügung.

*Integrationssprechstunden* – Der Schulärztliche Dienst bietet Integrationssprechstunden an mit dem Ziel, die zugewanderten Kinder und Jugendlichen gesundheitlich zu erfassen und bei Bedarf einen Kontakt zu einem Kinderarzt oder einer Kinderärztin herzustellen. Weiter stehen diesen Kindern und Jugendlichen die Angebote der Dienststelle Kinder Jugend Familie sowie die Angebote der privaten Trägerschaften mit Leistungsauftrag der Stadt umfassend zur Verfügung. Sowohl die Angebote der Offenen Arbeit wie auch die Beratungs- und Informationsangebote werden von diesen Personengruppen regelmässig genutzt.

*Sans-Papiers-Kinder* – Sowohl die Bundesverfassung<sup>79</sup> wie auch die UN-Kinderrechtskonvention garantieren das Recht auf Bildung für alle Kinder. Dies stellt sicher, dass der Schulbesuch von Sans-Papiers-Kindern weitgehend möglich ist. Auch stehen die Angebote der Frühen Förderung und Kinderbetreuung für diese Zielgruppe offen. Weiter werden Sans-Papiers-Familien bei persönlicher und finanzieller Notlage, welche durch die Corona-Pandemie entstanden ist, durch die Corona-Soforthilfe des Kantons St.Gallen unterstützt.<sup>80</sup>

#### **4.3.11 Jugendstrafrecht und -vollzug (dringliche Empfehlung)**

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 einem Rechtsbeistand und auf 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 Jugendstrafgesetzes<sup>81</sup> im Jahr 2007 und

---

<sup>77</sup> Kanton St.Gallen, Amt für Volksschulen «Kinder und Jugendliche aus dem Asylbereich in der Volksschule», Februar 2019.

<sup>78</sup> Kreisschreiben zur Beschulung von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund, 19. Dezember 2018.

<sup>79</sup> Art. 19 Bundesverfassung und Art. 28 KRK.

<sup>80</sup> Vgl. [coronahilfe.sg](https://www.coronahilfe.sg).

<sup>81</sup> Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Jugendstrafrecht (Jugendstrafgesetz, JStG), SR 311.1.

der Jugendstrafprozessordnung<sup>82</sup> im Jahr 2011 zur Kenntnis, die unter anderem das Mindestalter für die strafrechtliche Verantwortung von sieben auf zehn 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 zwölf Jahren), dass ein kostenloser Rechtsbeistand für Kinder nicht immer gewährleistet ist, dass nach wie vor nur wenige Strafverteidigerinnen und -verteidiger auf Jugendstrafrecht und Strafprozessrecht spezialisiert sind, und dass Kinder in manchen Haftanstalten nicht von Erwachsenen getrennt werden. Er macht entsprechende Empfehlungen dazu.<sup>83</sup>

Das Jugendstrafverfahren sowie der Straf- und Massnahmenvollzug bei Minderjährigen sind Sache des Bundes und der Kantone. Die Stadt St.Gallen ist lediglich von der Empfehlung «Sicherstellen, dass alle am Jugendstrafrechtssystem beteiligten Personen angemessene Aus- und Weiterbildung erhalten» betroffen, in dem Masse, dass auch die Stadtpolizei eine am Jugendstrafverfahren beteiligte Akteurin sein kann.

#### **Aktuelle Umsetzung:**

Die Fort- und Weiterbildung der Mitarbeitenden der Stadtpolizei – insbesondere Jugendpolizei sowie Verkehrs- und Sicherheitsinstruktion – beinhaltet unter anderem jugendspezifische Fragenstellungen wie z.B. (Cyber-)Mobbing, Sexting, Drogenproblematik, Waffendelikte, Gewaltprävention, Verkehrssicherheit usw. Die Jugendpolizei der Stadtpolizei ist Ansprechpartnerin für Jugendliche, Eltern, Schulen, Behörden sowie Institutionen aus dem Jugendbereich. Sie leistet Präventions- und Aufklärungsarbeit mittels Vorträgen an Schulen und an öffentlichen Anlässen. Die Mitarbeitenden der Jugendpolizei können bei Ermittlungen gegen jugendliche Straftäterinnen und Straftäter unterstützend mitwirken.

## **5 Mögliche Umsetzung der vier Grundprinzipien in der Stadt St.Gallen**

Gemäss Postulatsauftrag wird im zweiten Teil der Beantwortung untersucht, ob und wie die vier Grundprinzipien der Kinderrechtskonvention in die Gemeindeordnung sowie in andere Gemeindeerlasse einzufügen sind.

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. Danach werden die vier Grundprinzipien näher erläutert, woraus sich Einsichten über die notwendigen Umsetzungsmassnahmen oder -dimensionen ergeben können. Sodann werden die Umsetzungsmöglichkeiten im Gemeinderecht der Stadt St.Gallen, inklusive der Gemeindeordnung, dargestellt.

### **5.1 Umsetzung der Kinderrechtskonvention**

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

---

<sup>82</sup> Schweizerische Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009 (JSStPO), SR 312.1.

<sup>83</sup> KRA, Concluding Observations Switzerland (Fn. 8), Rz. 72.

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.<sup>84</sup> 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.

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. 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», das heisst, inhaltlich genügend konkret und bestimmt sind, sodass natürliche oder juristische Personen daraus direkt Rechte und Pflichten ableiten und vor Verwaltungs- und Gerichtsbehörden geltend machen oder einklagen können. Handelt es sich um programmatische Normen, müssen die Kantone und die Gemeinden die erforderlichen gesetzlichen Anpassungen vornehmen und die Vorgaben unter Umständen zu Rechtsansprüchen konkretisieren.

## 5.2 Die vier Grundprinzipien der KRK

Alle Rechtsgebiete sollen die Prinzipien und Standards der KRK reflektieren.<sup>85</sup> Der Verwirklichung der vier Grundprinzipien kommt dabei besondere Bedeutung zu. Alle Massnahmen zur Durchsetzung der Kinderrechte müssen auf einer kinderorientierten Perspektive beruhen, ausreichend klar und verständlich sowie der Öffentlichkeit zugänglich sein.<sup>86</sup> Überträgt ein Staat Hoheitsbefugnisse an föderale Gliedstaaten, muss er dafür Sorge tragen, dass diese Teilstaaten die Konventionsrechte in gleicher Weise beachten.<sup>87</sup>

Schon kurz nach Aufnahme seiner Tätigkeit als Überwachungsorgan der KRK hat der KRA vier Artikel der Konvention als «general principles», als Grundprinzipien, anerkannt. 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) und
- das Recht auf Anhörung und Partizipation (Art. 12 KRK).

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

---

<sup>84</sup> Früh Beatrice, «Die UNO-Kinderrechtskonvention; ihre Umsetzung im schweizerischen Schulrecht, insbesondere im Kanton Aargau», Zürich, 2007, S. 135.

<sup>85</sup> KRA, General Comment No. 5: General measures of implementation (Fn. 68), Rz. 22.

<sup>86</sup> KRA, Concluding Observations Libyen, CRC/C/15/Add.209, Rz. 8 lit. c.

<sup>87</sup> KRA, General Comment No. 5: General measures of implementation (Fn. 68), Rz. 20, 40 f.; Schmahl Stefanie, «Kinderrechtskonvention; Handkommentar», 2. Auflage, Baden-Baden, 2017, S. 107.

vier Grundprinzipien ausgelegt werden.<sup>88</sup> 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 der vier Grundprinzipien eine (teilweise) Mit-Umsetzung der anderen Bestimmungen der KRK. Teilweise werden die Grundprinzipien in den anderen Konventionsvorschriften konkretisiert. Diese gehen dann, im konkreten Anwendungsfall, als *lex specialis* der jeweiligen allgemeinen Norm vor. Gleichzeitig sind sie, wie erwähnt, im Lichte der allgemeineren Grundprinzipien auszulegen.

### **5.3 Umsetzung im Gemeinderecht**

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.

#### **5.3.1 Verankerung der Grundprinzipien in der Gemeindeordnung**

Die Gemeindeordnung<sup>89</sup> 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. Der Stadtrat hat sich in der Vision 2030 zum Ziel gesetzt, eine kinderfreundliche Stadt zu sein.<sup>90</sup> Im Sinne einer Zielbestimmung sowie als allgemeines Bekenntnis zu den Kinderrechten hat der Stadtrat die Aufnahme einer Bestimmung, welche die vier Grundprinzipien der Kinderrechtskonvention widerspiegelt, in der Gemeindeordnung geprüft. Dabei hat sich gezeigt, dass eine Verankerung des Bekenntnisses zu den Kinderrechten auf Stufe der Gemeindeordnung keine neuen individuellen Ansprüche schafft, die sich nicht bereits aus dem Völker-, Bundes- oder kantonalen Recht ergeben. Die rechtliche Bedeutung einer solchen Norm würde vielmehr darin liegen, dass damit eine Leitschnur für zukünftige Gesetzgebungs- und Planungsvorhaben auf städtischer Ebene geschaffen wird. Der Stadtrat sieht keinen Anlass, die Gemeindeordnung entsprechend anzupassen. So sind die Kinderrechte auf diversen Ebenen klar definiert. Vielmehr setzt sich der Stadtrat dafür ein, dass den Kinderrechten in der Praxis noch mehr Beachtung geschenkt wird.

#### **5.3.2 Punktuelle Anpassungen des Gemeinderechts**

Gemäss Gutachten der Universität Freiburg sind aktuell kinderrechtliche Aspekte wie die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls oder die Anhörung der Kinder im Gemeinderecht (mit Ausnahme von Art. 26 der Schulordnung<sup>91</sup> und Art. 13 des Reglements über das Wohnheim Riedererholz<sup>92</sup>) nicht ausdrücklich erwähnt.

---

<sup>88</sup> 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. 68), Rz. 12; KRA, General Comment No. 12 (2009) on the right of the child to be heard (Fn. 28), Rz. 17.

<sup>89</sup> Gemeindeordnung vom 08.02.2004, SRS 111.1.

<sup>90</sup> Stadt St.Gallen, Vision 2030 und Legislaturziele 2017-2020 bzw. Legislaturziele 2021 – 2024.

<sup>91</sup> Reglement über die städtischen Schulen (Schulordnung), SRS 211.1.

<sup>92</sup> Reglement über das Wohnheim für Kinder und Jugendliche, Riedererholz vom 14.12.2004, SRS 321.91.



Die Fachperson der Universität Freiburg kommt weiter zur Einschätzung, dass das Recht auf Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung neben der Verankerung in der Gemeindeordnung keine weitere Präzisierung im Gemeinderecht erfordert. Ohnehin gelten die bundes- und kantonalrechtlichen Diskriminierungsverbote auch in der Stadt St.Gallen; zudem sind im Rahmen der Recherche für die vorliegende Postulatsbeantwortung keine Sachverhalte erkannt worden, die ein direktes gesetzgeberisches Eingreifen erfordern würden. Gleiches gilt für das Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung. Eine gesetzgeberische Verankerung drängt sich daher nicht auf.

Um das Recht auf vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls sowie das Recht auf Anhörung und Partizipation im Gemeinderecht umzusetzen, könnten sich gemäss Rechtsexpertin hingegen weitere punktuelle legislative Anpassungen in Gemeindeerlassen, welche die Lebensrealität von Kindern beeinflussen, als zweckdienlich erweisen. Aufgrund des engen thematischen Zusammenhangs dieser zwei Grundprinzipien wurde deren Umsetzung im Gemeinderecht zusammen geprüft. Zu unterscheiden ist dabei zwischen unmittelbar kindeswohlrelevanten Bereichen wie Familie, Betreuung, Schule und Kinderschutz sowie weiteren Bereichen, die mittelbar kindeswohlrelevant sind, wie die städtische Planung, Integration, Partizipation und die Ombudsperson. Dabei sieht die Fachperson der Universität Freiburg nachfolgende mögliche Ansätze zur Anpassung der Gemeindeerlasse.

#### ***Unmittelbar kindeswohlrelevante Gemeindeerlasse***

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.

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.

Die Reglemente über die Tagesbetreuung<sup>93</sup>, über die Musikschule<sup>94</sup>, über die Kinder- und Jugendzahnklinik<sup>95</sup>, über die Benützung der Stadtbibliothek<sup>96</sup>, über die Talentschulen<sup>97</sup> sowie über die Nutzung der Schul-, Sport- und Freizeitanlagen<sup>98</sup> 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. Im Sinne des Rechts auf Anhörung und Partizipation gemäss Art. 12 KRK könnten Anpassungen in diesen Reglementen insofern vorgenommen werden, als eine Anhörung nicht nur der Erziehungsberechtigten, sondern auch der Kinder und Jugendlichen selbst verankert werden könnte.

---

<sup>93</sup> Reglement über die Tagesbetreuung vom 22.01.2019, SRS 216.1.

<sup>94</sup> Reglement über die Musikschule vom 18.05.2010, SRS 216.3.

<sup>95</sup> Reglement über die Kinder- und Jugendzahnklinik vom 21.09.2017, SRS 216.6.

<sup>96</sup> Reglement über die Benützung der Stadtbibliothek vom 10.02.2015, SRS 231.1.

<sup>97</sup> Reglement über die Talentschule vom 14.12.2010, SRS 211.14.

<sup>98</sup> Reglement über die Nutzung von Schul-, Sport- und Freizeitanlagen, vom 16.06.2020, SRS 271.1.

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). Diese Bestimmung ist allenfalls zu präzisieren. Eine Möglichkeit wäre, hinzuzufügen, dass das Kindeswohl bei jeder Entscheidung der Heimleitung ein vorrangig zu berücksichtigender Gesichtspunkt ist. Zudem wird seitens der Fachexpertin vorgeschlagen, das Recht auf Anhörung, Mitwirkung und Mitentscheidung der Kinder und Jugendlichen explizit im Reglement zu verankern, 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.

Das Reglement der Konferenz für Kinder- und Jugendfragen<sup>99</sup> 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, könnte diskutiert werden, inwiefern die Berücksichtigung der Meinungen von Kindern und Jugendlichen im Rahmen der Konferenz sichergestellt und im Reglement verankert werden kann.

Das Partizipationsreglement<sup>100</sup> wurde 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 (Art. 3 Abs. 2 Bst. a und b des Reglements) sowie Personen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft, eine wichtige Rolle zu. Wichtig ist nun die konkrete Umsetzung des Reglements und der entsprechenden Bestimmung für besondere Anspruchsgruppen sowie die Implementierung einer Partizipationskultur in der Verwaltung.

### ***Mittelbar kindeswohlrelevante Gemeindeerlasse***

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

Das Planungsreglement<sup>101</sup>, 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 direktbetroffenen 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 und dazu dieser Artikel um die Aspekte Kindeswohl und Anhörung ergänzt werden.

Auch das Reglement über die Kommunikation des Stadtrats und der städtischen Verwaltung<sup>102</sup> 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

---

<sup>99</sup> Reglement der Konferenz für Kinder- und Jugendfragen vom 10.10.2006, sRS 331.1.

<sup>100</sup> Partizipationsreglement vom 22. September 2020, SRS 141.1.

<sup>101</sup> Planungsreglement vom 27.05.1975, SRS 731.4.

<sup>102</sup> Reglement über die Kommunikation des Stadtrats und der städtischen Verwaltung vom 12.12.2017, SRS 123.1.

und -äusserung des Kindes zu fördern, wozu auch die Zurverfügungstellung von ausreichend Informationen gehört, damit Kinder und Jugendliche sich überhaupt eine Meinung bilden und diese ausdrücken können. In Art. 12 Abs. 1 ist also implizit auch ein Informationsrecht des Kindes enthalten. Die im städtischen 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 könnte explizit auch auf Kinder und Jugendliche als Zielgruppen hingewiesen und ihre Information und Einbeziehung erwähnt werden.

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 Ombudsperson<sup>103</sup>). 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. Ob und inwiefern eine Präzisierung des Reglements über die Ombudsperson notwendig ist, indem ausdrücklich erwähnt wird, dass sich auch Kinder und Jugendliche an die Ombudsperson wenden können, ist abzuwägen (z.B. in Art. 2 Abs. 2<sup>bis</sup> als Konkretisierung des Geltungsbereichs).

Wie bereits dargelegt wurde, basieren die in diesem Kapitel gemachten Ausführungen im Kern auf Empfehlungen der Universität Fribourg. Nach Ansicht des Stadtrats macht es wenig Sinn, wenn jede einzelne Gemeinde oder Stadt die KRK umsetzt, was zwangsläufig zu grossen Unterschieden führen würde. Im Bereich der Gesetzgebung liegt es primär am Bund, der die KRK unterzeichnet hat, allfällige Anpassungen zu prüfen. Sekundär ist die kantonale Ebene angesprochen und erst an dritter Stelle die Städte und Gemeinden. Der Stadtrat nimmt die Empfehlungen der Universität Fribourg zur Kenntnis und ist bereit, punktuelle Anpassungen am Gemeinderecht der Stadt St.Gallen dann zu prüfen, wenn die entsprechenden Reglemente ohnehin revidiert werden.

## 6 Fazit

Die obigen Ausführungen zeigen auf, dass die Kinderrechte bzw. die Umsetzung der KRK in der täglichen Arbeit der Stadt St.Gallen bzw. der Leistungserbringer einen hohen Stellenwert haben. Das Bewusstsein über deren Bedeutung ist vorhanden und ihnen wird im Alltag Rechnung getragen. Viele Mitarbeitende von Stellen und Organisationen, welche im direkten Kontakt mit Kindern und Jugendlichen stehen, sind über die KRK informiert und sensibilisiert. Dieser bewusste Umgang mit den Rechten der Kinder zeigt sich auch in der Vision und den Legislaturzielen 2021 bis 2024 des Stadtrats. Mit seiner Vision 2030 legt der Stadtrat deutlich dar, dass für ihn die Kinder im Fokus stehen. So strebt er das Ziel einer kinderfreundlichen Stadt an. Auch in seinen Legislaturzielen 2021 - 2024 legt er einen Schwerpunkt auf die Kinderfreundlichkeit. So lautet eines der Legislaturziele «Die Strategie kinderfreundliche & familienfreundliche Stadt ist definiert, eine Bewertungssystem implementiert und erste Massnahmen sind umgesetzt».

---

<sup>103</sup> Reglement über die Ombudsperson vom 23.11.2004, sRS 161.1.

Trotz dieses bewussten Umgangs mit den Kinderrechten in der Stadt St.Gallen gibt es Bereiche, in welchen es gilt, in naher Zukunft ein besonderes Augenmerk auf die Kinderrechte zu legen bzw. wo ein entsprechendes Entwicklungspotenzial vorhanden ist. Beispiele dafür sind Themen wie Entwicklung einer Partizipationskultur mit dem Fokus auf die Zielgruppe Kinder und Jugendliche in der Verwaltung sowie Inklusion in der Schule (in Zusammenarbeit mit dem Kanton).

Der vorliegende Bericht geht im Detail auf die einzelnen Empfehlungen des KRA ein und legt dar, was heute bereits getan wird, um die Rechte der Kinder und Jugendlichen und ihr Wohl zu wahren. Ebenfalls werden punktuelle Verbesserungsmöglichkeiten dargelegt (s. Beilage). Zu solchen Massnahmen gehören beispielsweise die Bekanntmachung der Kinderrechte zur Sensibilisierung der breiten Bevölkerung, Verbesserungen bei der Anhörung der Kinder im Rahmen von Kindeschutzverfahren, die Ausarbeitung eines Konzepts zum Thema Kinderpartizipation und aufgrund dessen die Stärkung der Partizipationskultur innerhalb der Verwaltung für die Zielgruppe der Kinder, die Weiterbildung von Fachpersonen und die direkte Information und Sensibilisierung der Eltern zum Thema Kinderrechte wie auch verschiedene Massnahmen rund um die Umsetzung des Legislaturziels «kinderfreundliche und familienfreundliche Stadt»,

Wie sich im Rahmen der Arbeiten am Postulatsbericht gezeigt hat, nimmt die Stadt St.Gallen mit dieser Überprüfung zur Umsetzung der KRK in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich eine Vorreiterrolle ein und leistet damit aufgrund der Einschätzung von Expertinnen und Experten Pionierarbeit mit Modellcharakter. Aus diesem Grund und um der komplexen Zuständigkeitsverflechtung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden im Bereich der Kinderrechte Rechnung zu tragen, wird der Stadtrat das Thema auch im Rahmen der Städteinitiative Sozialpolitik und in Austauschgremien mit dem Kanton einbringen. Dies mit dem Ziel, gewisse Defizitbereiche voranzubringen und auch entsprechende Austauschgefässe zu lancieren. Damit soll die Umsetzung der Kinderrechte wie auch die Empfehlungen des KRA gemeinsam weiter vorangetrieben werden und zwar dort, wo man nahe bei der Bevölkerung und damit den Kindern und Jugendlichen ist.

Die Stadtpräsidentin:  
Maria Pappa

Der Stadtschreiber:  
Manfred Linke

Beilagen:

- Postulat vom 30. April 2019
- Umsetzung der Kinderrechtskonvention – Tabellarische Übersicht der für die Stadt St.Gallen relevanten Empfehlungen