

Sachdokumentation:

Signatur: DS 5194

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/5194



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.



 **Kanton Zürich**
Direktion der Justiz und des Innern

Kindgerechte Zürcher Justiz

**im Zuständigkeitsbereich der
Direktion der Justiz und des Innern
Mai 2025**



Herausgeber

Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern
Generalsekretariat

Mitwirkung

Gemeindeamt
Jugendstrafrechtspflege
Justizvollzug und Wiedereingliederung
Kantonale Opferhilfe
Staatsanwaltschaft

Kontakt

Direktion der Justiz und des Innern
Generalsekretariat, Rechtsdienst
Graziella Gallo
graziella.gallo@ji.zh.ch
www.zh.ch/justiz-inneres

Gestaltung

Nora Vögeli, Zürich

Produktion

kdmz

Inhaltsverzeichnis

Vorwort von Regierungsrätin Jacqueline Fehr	6
Zusammenfassung	7
Abkürzungsverzeichnis	8

A. Ausgangslage 10

1 Internationale rechtliche Grundlagen und Leitlinien	12
2 Schweiz	13
2.1 Bund	13
2.2 Netzwerk Kinderrechte Schweiz	13
2.3 Kinderanwaltschaft Schweiz	14
2.3.1 Zweck	15
2.3.2 Ist-Soll-Analysen	15
2.4 Ombudsstelle Kinderrechte Schweiz (OSKR CH)	15
2.4.1 Gründung	15
2.4.2 Zweck	15
2.4.3 Angebote und Arbeitsweise	15
3 Kanton Zürich	16
3.1 Ausgangslage	16
3.2 Geplante neue Kinderrechtskommission	16
4 Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich	17
4.1 Legislaturziele	17
4.2 Projekt «Child-friendly Justice»	17
4.2.1 Ziele	17
4.2.2 Organisation	18
4.2.3 Vorgehen	18
4.2.3.1 Schriftliche Befragung	18
4.2.3.2 Workshop	18
4.2.3.3 Würdigung der aktuellen Situation in der JI	18
4.2.3.4 Empfehlungen	16
4.2.3.5 Vernehmlassung im Projekt- und Fachausschuss	19
4.2.3.6 Genehmigung der Massnahmenempfehlungen	19
4.2.3.7 Umsetzung der Massnahmenempfehlungen und Berichterstattung	19

B. Bestandsaufnahmen 20

1 Staatsanwaltschaft	22
1.1 Zuständigkeit und rechtliche Grundlagen	22
1.2 Umsetzung der Kinderrechte in der Praxis	23
1.3 Aufarbeitung der bestehenden Rahmenbedingungen	24
1.4 SWOT-Analyse	25
2 Jugendstrafrechtspflege	26
2.1 Rechtliche Grundlagen und Rechtsprechung	26
2.2 Untersuchungen zu Kinderrechten	27
2.3 Umsetzung der Kinderrechte in der Praxis	27
2.4 Aufarbeitung der bestehenden Rahmenbedingungen	30
2.5 SWOT-Analyse	31
3 Justizvollzug und Wiedereingliederung	34
3.1 Kinder und Jugendliche als Angehörige von inhaftierten Personen	34
3.1.1 Rechtliche Grundlagen und Rechtsprechung	34

3.1.2 Untersuchungen zu Kinderrechten	34
3.1.3 Umsetzung der Kinderrechte in der Praxis	35
3.1.4 Aufarbeitung der bestehenden Rahmenbedingungen	35
3.1.5 SWOT-Analyse	36
3.2 Jugendliche inhaftierte Personen	37
3.2.1 Rechtliche Grundlagen und Rechtsprechung	37
3.2.2 Umsetzung in der Praxis	37
3.2.3 Aufarbeitung der bestehenden Rahmenbedingungen	38
3.2.4 SWOT-Analyse	39
3.3 Exkurs: Babys, die mit ihren inhaftierten Müttern im Gefängnis leben	40
3.3.1 Rechtliche Grundlagen	40
3.3.2 Empfehlungen	40
3.3.3 Unterbringung im Kanton Zürich	40
4 Gemeindeamt	42
4.1 Einbürgerungen	42
4.1.1 Rechtliche Grundlagen und Zuständigkeiten	42
4.1.2 Umsetzung der Kinderrechte in der Praxis	43
4.1.3 Aufarbeitung der bestehenden Rahmenbedingungen	44
4.1.4 SWOT-Analyse	45
4.2 Gemeinderecht / Kindes- und Erwachsenenschutz	46
4.2.1 Zuständigkeiten	46
4.2.2 Umsetzung der Kinderrechte in der Praxis	46
4.2.3 Aufarbeitung der bestehenden Rahmenbedingungen	47
4.2.4 SWOT-Analyse	48
4.3 Zivilstandswesen	49
4.3.1 Rechtliche Grundlagen und Rechtsprechung	49
4.3.2 Umsetzung in der Praxis	49
4.3.3 Aufarbeitung der bestehenden Rahmenbedingungen	49
4.3.4 SWOT-Analyse	50
5 Kantonale Opferhilfestelle	52
5.1 Rechtliche Grundlagen	52
5.2 Umsetzung in der Praxis	53
5.3 Aufarbeitung der bestehenden Rahmenbedingungen	55
5.4 SWOT-Analyse	56

C. Ergebnisse aus dem Workshop 58

1. Einleitende Bemerkungen	59
2. Aus- und Weiterbildung von Mitarbeitenden	59
3. Informationen für betroffene Kinder	60
4. Arbeitsinstrumente für Mitarbeitende	60
5. Themenübergreifender Hinweis	61

D. Würdigung der aktuellen Situation in der JI 62

1. Positive Entwicklungen	63
2. Herausforderungen	63
3. Weiterentwicklungspotenzial	63

E. Empfehlungen 64

1. Ziel	66
2. Handlungsempfehlungen	66
3. Berichterstattung	68
Quellen	70

Vorwort von Regierungsrätin Jacqueline Fehr

Kinder sind Sinnbilder der Verletzlichkeit. Denn Kinder sind abhängig. Das liegt in der Natur des Kind-Seins. In erster Linie sind sie natürlich abhängig von ihren Eltern und zwar umso mehr, je kleiner sie sind. Sich dieser Abhängigkeit bewusst zu sein und mit ihr gewissenhaft umzugehen: Das ist der Kern der Verantwortung, welche Eltern tragen.

Doch es gibt Situationen, wo Eltern diese Verantwortung nicht tragen können. Wenn sie oder vielleicht auch das Kind in ein Strafverfahren involviert sind – ob als Opfer oder als Täter. Oder bei schwierigen, hochstrittigen Scheidungsprozessen. Dann braucht es Institutionen, die für die Kinder da sind und dafür sorgen, dass sich diese in die Verfahren einbringen können. Kinder müssen partizipieren können, sie müssen gehört werden, sie brauchen eine Stimme – und sie müssen in den Verfahren gut behandelt werden.

Darum geht es in unserem «Child-friendly Justice»-Projekt.

Der vorliegende Bericht ist ein wichtiger Schritt in einem längeren Prozess. Seit 2018 laufen unsere Bestrebungen für eine kinderfreundliche Justiz im Kanton Zürich.

Dabei sind diese Bestrebungen mehr als «nur» eine Reform. Es geht einerseits darum, den Kinderschutz zu verbessern. Es geht aber auch um etwas ganz Grundsätzliches, nämlich darum, die gesellschaftliche Teilhabe zu fördern.

Zu einer gesunden Gesellschaft gehört, dass sich möglichst alle Mitglieder als Teil dieser Gesellschaft ernst genommen fühlen und sich am gesellschaftlichen Leben beteiligen wollen. Als Staat müssen wir dafür sorgen, dass niemand ausgeschlossen bleibt und alle – auch die Schwachen – eine Stimme haben. Für uns Behörden heisst das, dass wir ganz besonders wachsam sein müssen, wenn verletzte Personen – zum Beispiel Kinder – anspruchsvolle Herausforderungen bewältigen müssen.

In den letzten Jahren sind wir Schritt für Schritt vorwärtsgekommen auf unserem Weg zu einer kindgerechten Justiz. So verfügen wir heute über Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, die spezialisiert sind auf den Umgang mit Kindern. Oder wir haben in vielen Gefängnissen kindgerechte Besuchszeiten. Früher waren Besuche nur werktags zu Bürozeiten möglich, heute können Kinder und überhaupt Angehörige vielerorts auch am Wochenende zu Besuch kommen.

Damit sind wir aber noch nicht im Ziel. Entsprechend blickt dieser Bericht nicht nur zurück, sondern zeigt auch auf, wo Verbesserungen nötig sind und wie sich diese erreichen lassen.

Ich bin dankbar für den Weg, den wir bereits zurückgelegt haben. Und ich freue mich darauf, weitere Schritte hin zu einer «Child-friendly Justice» zu machen.

Jacqueline Fehr

Zusammenfassung

Was eine kindgerechte Justiz ausmacht und wie sie umgesetzt werden kann, ist auf internationaler Ebene durch verschiedene Grundlagen wie der UN-Kinderrechtskonvention und den europäischen Leitlinien geregelt und wird auf nationaler Ebene durch Gesetzgebung, Organisationen und Richtlinien gefördert. Im Kanton Zürich kommt der Direktion der Justiz und des Innern (JI) mit ihren Organisationseinheiten Staatsanwaltschaft (STAZH), Jugendstrafrechtspflege (JSP), Justizvollzug und Wiedereingliederung (JuWe), Gemeindeamt (GAZ) und kantonale Opferhilfe (KOH) eine besondere Verantwortung zu, die Einhaltung der Kinderrechte sicherzustellen.

Dieser Bericht ist Teil des Projektes «Child-friendly Justice», das 2021 in Auftrag gegeben wurde. Dem Projekt liegt das Direktionsziel zugrunde, wonach die justiziellen Verfahrensschritte in der JI kindgerecht vorgenommen werden sollen. Bei Bedarf sollen Massnahmen zum Thema «Child-friendly Justice» entwickelt werden. Ein zentraler Teil des Berichts ist die Bestandsaufnahme der zu beachtenden Kinderrechte in der JI. Dabei zeigte sich, dass die Stärkung der Kinderrechte auch ein Anliegen in den betroffenen Ämtern und der Fachstelle ist. Diese konnten über die letzten Jahre verschiedene Massnahmen einleiten oder bereits umsetzen. Zum Beispiel hat JuWe mit der Einführung von Vätergruppen, erweiterten Besuchszeiten und kindgerechten Besuchsräumen die Kinderrechte und Angehörigenarbeit verbessert. Die Kinderrechte sind auch ein wesentlicher Bestandteil der GAZ-Visitationen bei den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB). In der JSP können Personen seit 2022 eine Weiterbildung des Instituts für Kinderrechte besuchen. Auch wird bei Vorladungen und Einvernahmen in den Strafverfahren vermehrt auf kindgerechte Sprache geachtet.

Obwohl bereits viele Massnahmen zur Stärkung der Kinderrechte ergriffen wurden, bleibt die Umsetzung einer vollständig kindgerechten Justiz anspruchsvoll. Eine konkrete Herausforderung ist die rasche Durchführung von Justizverfahren, bei denen Kinder und Jugendliche involviert sind. Die steigende Zahl der Verfahren, die zunehmende Komplexität der Sachverhalte, der noch nicht

weit genug fortgeschrittene Digitalisierungsstand sowie begrenzte zeitliche, personelle und technische Kapazitäten führen dazu, dass Verzögerungen nicht immer vermieden werden können. Zudem braucht es genügend Fachpersonen innerhalb der zuständigen Behörden, die auf Kinderrechte spezialisiert sind.

Die Bestandsaufnahmen und SWOT-Analysen, ergänzt durch die Ergebnisse eines Workshops mit internen und externen Expertinnen und Experten, dienen als Grundlage für die am Ende dieses Berichts formulierten Empfehlungen an die Organisationseinheiten der JI zur Stärkung der Kinderrechte. Damit alle Fachpersonen, die im Rechtssystem mit Kindern und Jugendlichen arbeiten, für diese Aufgabe geeignet sind und die Kinderrechte kennen (**Ziel 1**), gilt es unter anderem neue Mitarbeitende gezielt auf Kinderrechte zu sensibilisieren und die interdisziplinäre Vernetzung und fachübergreifenden Schulungen zwischen verschiedenen Fachbehörden und Fachpersonen zu fördern. Auch sollen die Kinder und Jugendlichen ihre Rechte sowie die Rollen der im Verfahren involvierten Fachpersonen kennen (**Ziel 2**). Dazu können zum Beispiel eine kindgerechte Aufbereitung der Informationen und eine altersgerechte Gesprächsführung beitragen. Die systematische Miteinbeziehung von Kindern zur Überprüfung der Verfahren auf ihre «Kindgerechtigkeit», die Weiterentwicklung der statistischen Datengrundlagen sowie die Berücksichtigung der neuesten Erkenntnisse der Wissenschaft können ferner zur Stärkung der Kinderrechte dienen. Zentral erscheint, dass die Direktbetroffenen und damit die Kinder und Jugendlichen ihre Meinungen einbringen können sollen (**Ziel 3**).

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz	EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement	KBüV	Kantonale Bürgerrechtsverordnung vom 29. März 2023 (LS 141.11)	SKJV	Schweizerisches Kompetenzzentrum für den Justizvollzug
AG-KIK	Arbeitsgruppe Koordination Istanbul-Konvention	EMRK	Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (SR 0.101)	KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde	SR	Systematische Rechtsammlung des Bundes
AJB	Amt für Jugend und Berufsberatung			KESR	Kindes- und Erwachsenenschutzrecht	SODK	Konferenz der Kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
a.M.	anderer Meinung			KJFG	Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen vom 30. September 2011 (Kinder- und Jugendförderungsgesetz; SR 446.1)	sog.	sogenannte
Art.	Artikel	etc.	et cetera	KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz vom 14. März 2011 (LS 852.1)	STA	Staatsanwaltschaft
BBI	Bundesblatt	EU	Europäische Union	KKLJV	Konferenz der Kantonalen Leitenden des Justizvollzugs	StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts	evtl.	eventuell	KOKES	Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz	STGK	Kommission für Staat und Gemeinden
BGr	Bundesgericht	f./ff.	und folgende Seite/Seiten	KOH K	antonale Opferhilfestelle	StJVG	Straf- und Justizvollzugsgesetz vom 19. Juni 2006 (LS 331)
BJ	Bundesamt für Justiz	Fn	Fussnote	KOHV	Kantonale Opferhilfeverordnung vom 30. April 2013 (LS 341.1)	StPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung; SR 312.0)
BRK	Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderung vom 13. Dezember 2006 (UN-Behindertenrechtskonvention; SR 0.109)	FRA	Agentur der Europäischen Union für Grundrechte	KRK	Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (UN-Kinderrechtskonvention; SR 0.107)	SVK-OHG	Schweizerische Opferhilfekonferenz
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen	GAZ	Gemeindeamt des Kantons Zürich	Lanzarote-Konvention	Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch vom 25. Oktober 2007 (SR 0.311.40)	SWOT	Akronym für Strengths (Stärken), Weaknesses (Schwächen), Opportunities (Chancen) und Threats (Risiken)
BüG	Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht vom 20. Juni 2014 (Bürgerrechtsgesetz; SR 141.0)	GFL	Gefängnis Limmattal	LS	Loseblattsammlung der Gesetze des Kantons Zürich	UNICEF	United Nations Children's Fund
BüV	Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht vom 17. Juni 2016 (Bürgerrechtsverordnung; SR 141.01)	GSG	Gewaltschutzgesetz vom 19. Juni 2006 (LS 351)	MMI	Marie Meierhofer-Institut für das Kind	UN/UNO	United Nations/United Nations Organization (Vereinte Nationen)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)	GS JI	Generalsekretariat der Direktion der Justiz und des Inneren	MNA	Mineurs non accompagnés (unbegleitete Minderjährige)	UNO-Pakt II	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (SR 0.103.2)
bzgl.	bezüglich	GZW	Gefängnis Zürich West	MZU	Massnahmenzentrum Uitikon	VKSK	Verordnung über die Kindesschutzkommission vom 28. März 2012 (LS 852.17)
bzw.b	eziehungsweise	i.d.R.	in der Regel	NGON	Non-Governmental Organisation (Nichtregierungsorganisation)	VOG RR	Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 (LS 172.11)
CAS	Certificate of Advanced Studies	insb.	insbesondere	OHG	Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten vom 23. März 2007 (SR 312.5)	VRG	Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 (LS 175.2)
CFJ-Leitlinien	Leitlinien des Ministerkomitees des Europarates für eine kindgerechte Justiz vom 17. November 2010 (Child-friendly Justice Guidelines)	IST	Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt	OJUGA	Oberjugendanwaltschaft des Kantons Zürich	vs.	versus
DAO	Dachorganisation Frauenhäuser	Istanbul-Konvention	Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011 (SR 0.311.35)	OSKR CH	Ombudsstelle Kinderrechte Schweiz	z.B.	zum Beispiel
d.h.	das heisst			OSTA	Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich	ZG B	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
DSW	Durchgangsstation Winterthur	i.V.m.	in Verbindung mit	PJZ	Polizei- und Justizzentrum	ZH	Kanton Zürich
E.	Erwägung	JI	Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich	REPR	Relais Enfants Parents Romands	ZHAW	Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften
EBG	Eidgenössisches Büro für Gleichstellung von Frau und Mann	JIOV	Organisationsverordnung der Direktion der Justiz und des Innern vom 10. März 2023 (LS 172.110.1)	resp.	respektive	Ziff.	Ziffer
EG KESR	Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom 25. Juni 2012 (LS 232.3)	JUGA	Jugend-anwaltschaft	RBS Bern	Rechtsberatungsstelle Bern	ZPO	Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (Zivilprozessordnung; SR 272)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte	JuWe	Justizvollzug und Wiedereingliederung Kanton Zürich	RR	Regierungsrat		
EG OHG	Einführungsgesetz zum Opferhilfegesetz vom 25. Juni 1995 (LS 341)	JSP	Jugendstrafrechtspflege	RRB	Regierungsratsbeschluss		
		JStG	Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht vom 20. Juni 2003 (Jugendstrafgesetz; SR 311.1)	RRZ	Regierungsratsziel		
		JStPO	Schweizerische Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009 (Jugendstrafprozessordnung; SR 312.1)	SEM	Staatssekretariat für Migration		
		JVV	Justizvollzugsverordnung vom 6. Dezember 2006 (LS 331.1)				
		KBIK	Kommission für Bildung und Kultur				

A

Ausgangslage



1 Internationale rechtliche Grundlagen und Leitlinien

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen (UN) hat 1989 das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (kurz: UN-Kinderrechtskonvention, KRK) verabschiedet.¹ Die Konvention hat zum Ziel, die Lage der Kinder in allen Lebensbereichen zu verbessern. Es gelten folgende vier Grundprinzipien: Recht auf Nichtdiskriminierung (Art. 2 KRK), übergeordnetes Kindesinteresse (Art. 3 Ziff. 1 KRK), Recht auf Leben und Entwicklung (Art. 6 KRK) und Recht auf Partizipation (Art. 12 KRK). Die Konvention wurde von sämtlichen Mitgliedstaaten ausser den USA ratifiziert. Drei Fakultativprotokolle ergänzen die KRK. Das dritte Fakultativprotokoll betreffend ein Mitteilungsverfahren ermöglicht Kindern und ihren Vertretungen, die Verletzung ihrer Rechte nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Instanzenzugs selbständig und direkt vor dem UN-Kinderrechtsausschuss geltend zu machen.²

Weitere wichtige internationale Grundlagen für die Rechte von Kindern stellen das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention, UN-BRK),³ das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)⁴ und das Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (Lanzarote-Konvention)⁵ dar. In der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) finden Kinder und Kinderrechte zwar kaum ausdrücklich Erwähnung.⁶ Die Konvention und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) spielen für die Weiterentwicklung der Kinderrechte dennoch eine grosse Rolle.⁷

Im Jahr 2010 hat das Ministerkomitee des Europarates Leitlinien für eine kindgerechte Justiz (Child-friendly Justice Guidelines, CFJ-Leitlinien) verabschiedet.⁸ Diese Leitlinien dienen als praxisorientiertes Hilfsmittel für die Umsetzung und die Förderung kindgerechter Standards in den einzelnen Vertragsstaaten. Allgemeine Elemente einer kindgerechten Justiz sind Information und Beratung, Schutz des Privat- und Familienlebens, Sicherheit (besondere Präventivmassnahmen), Schulung der Fachkräfte, multidisziplinärer Ansatz und Freiheitsentzug als letzter Ausweg.

Auch die Europäische Union (EU) hat diverse Massnahmen zur Unterstützung der Justizsysteme, die die Rechte und Bedürfnisse von Kindern wahren, ergriffen. So hat die Europäische Kommission unter anderem die Richtlinien 2012/29/29/EU über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz der Opfer von Straftaten, die EU-Strategie für die Rechte von Opfern (2020-2025), die Richtlinien (EU) 2016/800 über Verfahrensgarantien in Strafverfahren für verdächtige oder beschuldigte Personen und die Strategie für die justizielle Aus- und Fortbildung auf europäischer Ebene für den Zeitraum 2021-2024 angenommen.⁹

Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) hat den Umgang mit Kindern im Justizsystem untersucht. Sie schloss im Jahr 2017, dass der Umgang in der EU nach wie vor besorgniserregend sei. Daraufhin gab die FRA eine Checkliste für Fachkräfte heraus, welche dazu dient, den Verlauf kindgerechter Gerichtsverfahren zu gewährleisten.¹⁰

2 Schweiz

2.1 Bund

Die Schweiz hat die Kinderrechtskonvention 1997 und später auch die dazugehörigen drei Fakultativprotokolle ratifiziert (betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten;¹¹ betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie;¹² betreffend Beschwerdeverfahren bei Verstoss gegen die Kinderrechte¹³). Sie setzt sich dafür ein, dass die Instrumente der Konvention auf allen staatlichen Ebenen und durch zahlreiche Nichtregierungsorganisationen (NGO) umgesetzt werden. Der Anspruch auf besonderen Schutz der Kinder und Jugendlichen ist zudem in der Bundesverfassung verankert (Art. 11 BV; vgl. auch Art. 41, 62, 67, 123b f. BV).¹⁴ Aufgrund der thematischen Breite der Kinderrechtskonvention und des föderativen Systems der Schweiz ist eine Vielzahl von staatlichen Akteuren mit der Umsetzung der Konvention betraut. Die Koordination dieser Umsetzungsbestrebungen sowie die fünfjährige Berichterstattung an den UN-Kinderrechtsausschuss obliegen dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV). Die rechtliche Grundlage für die koordinierenden Arbeiten auf Bundesebene sowie die Zusammenarbeit mit den Kantonen bildet das Kinder- und Jugendförderungsgesetz vom 30. September 2011 (KJFG).¹⁵

2.2 Netzwerk Kinderrechte Schweiz

Der gemeinnützige Verein «Netzwerk Kinderrechte Schweiz» wurde 2009 gegründet. Er setzt sich für die Anerkennung und Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in der Schweiz ein und begleitet als Stimme von über 50 schweizerischen Nichtregierungsorganisationen die Staatenüberprüfung der Schweiz. Zur Hauptaufgabe des Netzwerks ge-

hört die Berichterstattung an den UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, welcher die Fortschritte und Hindernisse bei der Verwirklichung der Kinderrechte in der Schweiz regelmässig überprüft. Im Rahmen dieses Verfahrens wird die Umsetzung der Kinderrechtskonvention überwacht, in periodischen Berichten kommentiert und im Dialog mit Behörden und Organisationen thematisiert.¹⁶

Das Netzwerk hat im Juni 2021 einen ergänzenden NGO-Bericht beim UN-Kinderrechtsausschuss eingereicht, der die Sichtweise seiner Mitgliedsorganisationen auf die Umsetzung der Kinderrechte wiedergibt.¹⁷ Zum ersten Mal in der Schweiz hat das Netzwerk Kinderrechte Schweiz zudem Kinder und Jugendliche direkt im Verfahren einbezogen – und dies in Form eines Kinder- und Jugendberichts veröffentlicht.¹⁸

2.3 Kinderanwaltschaft Schweiz 2.3.1 Zweck

Der Verein «Kinderanwaltschaft Schweiz» engagiert sich seit 2008 für ein kindgerechtes Rechtssystem in der Schweiz, um die Situation der in ein Verfahren involvierten Kinder und Jugendlichen nachhaltig zu verbessern, das Institut der unabhängigen Rechtsvertretung zu fördern und den Kindern den Zugang zu einer qualifizierten Rechtsvertretung zu ermöglichen. Unter der Strategie «Child-friendly Justice 2020» förderte und unterstützte der Verein mit gezielten Massnahmen die Sensibilisierung und die Umsetzung einer kindgerechten Justiz in der Schweiz auf Kantons- und Bundesebene. Nachdem das Programm «Child-friendly Justice 2020» im Dezember 2020 abgeschlossen wurde, fokussiert sich der Verein seit 2021 wieder ausschliesslich auf die Qualifizierung von unabhängigen Rechtsvertretungen des Kindes.¹⁹

1 SR 0.107.

2 SR 0.107.3.

3 SR 0.109.

4 SR 0.311.35.

5 SR 0.311.40.

6 SR 0.101.

7 Vgl. die Auflistung der Ombudsstelle Kinderrechte Schweiz, Kinderrechte.

8 Council of Europe, Leitlinien.

9 Europäische Kommission, Kindgerechte Justiz.

10 European Union Agency for Fundamental Rights, Checkliste für Fachkräfte.

11 SR 0.107.1.

12 SR 0.107.2.

13 SR 0.107.3.

14 SR 101.

15 SR 446.1.

16 Netzwerk Kinderrechte Schweiz (2021a), Strategie 2021–2025.

17 Netzwerk Kinderrechte Schweiz (2021b), Vierter NGO-Bericht.

18 Netzwerk Kinderrechte Schweiz (2021c), Kinder- und Jugendbericht.

19 Vgl. Kinderanwaltschaft Schweiz.

2.3.2 Ist-Soll-Analysen

In einer Zusammenstellung ihrer verschiedenen Ist-Soll-Analysen zu den Kinderrechten eruierte die Kinderanwaltschaft Schweiz in den Jahren 2012 bis 2020 folgende Top-Handlungsfelder mit Verbesserungspotential:

- Schaffung einer öffentlich-rechtlichen nationalen Ombudsstelle für Kinderrechte,
- CFJ als normativer Rahmen in allen Bereichen: Vision einer kindgerechten Justiz, Mission der Anwendung der Leitlinien,

- Wissenstransfer, von Best Practice innerhalb des eigenen Kantons sowie in andere Kantone, Förderung der interkantonalen Zusammenarbeit,
- Bezeichnung einer verantwortlichen Person innerhalb einer Organisation, die für die Umsetzung der Empfehlungen zuständig ist.
- Im Einzelnen formulierte die Kinderanwaltschaft Schweiz aufgliedert nach vier Hauptkategorien und zehn Unterkategorien 14 Forderungen:

Grundprinzipien	Partizipation	- Verstärkter Einbezug der Kinder und Jugendlichen in den Angelegenheiten, die sie berühren
	Übergeordnetes Kindesinteresse	- Beachtung des übergeordneten Kindesinteresses in allen Angelegenheiten, die das Kind betreffen
Allgemeine Elemente	Information und Beratung	- kindgerechte und altersabgestufte Informationsmittel - kindgerechte Information zu ihren Rechten, zum Inhalt und Ablauf des Verfahrens, zu den Rollen der involvierten Personen, zum Entscheid, zu den Rechtsmitteln und zum vorhandenen Unterstützungs- und Sicherheitsangebot an das Kind selbst
	Schulung der Fachkräfte	- Fort- und Weiterbildung für alle Beteiligten, namentlich in den Bereichen Child-friendly Justice, Entwicklungspsychologie, Gesprächsführung
	Multidisziplinärer Ansatz	- Multidisziplinarität, insbesondere bei Entscheiden von denen Kinder betroffen sind
Kindgerechte Justiz während dem Verfahren	Rechtsvertretung	- Einsetzung von qualifizierten Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertretern - zwingende Einsetzung von Rechtsvertretungen bei Erst-/Um-/Rückplatzierungen
	Recht auf Gehör und Meinungs- äusserung	- systematische Anhörung des Kindes in allen Angelegenheiten, die es betreffen - kindgerechte und persönliche Einladung zu Anhörung, Befragung etc.
	Vermeidung unangemessener Verzögerung	- Vermeidung von Verzögerungen bei Verfahren, in die Kinder involviert sind
	Verfahrensorganisation, kindgerechte Umgebung und Sprache	- kindgerechte Befragung/Anhörung: eine befragende Person und eine weitere protokollierende Person, kindgerechte Räumlichkeiten, Setting und Sprache – falls es sich abzeichnet, dass mehrere Anhörungen/Befragungen nötig sind, ist die Möglichkeit einer Videoaufzeichnung des Gesprächs zu prüfen, um erneute Befragungen/Anhörungen zum gleichen Thema zu verhindern
Kindgerechte Justiz nach dem Verfahren	Information und Umsetzung	- kindgerechte Information über den Entscheid - kindgerechte Umsetzung des Entscheids

2.4 Ombudsstelle Kinderrechte Schweiz (OSKR CH)

2.4.1 Gründung

Trotz der erwähnten internationalen und nationalen Bemühungen und Vorgaben werden die Rechte von Kindern und Jugendlichen auch in der Schweiz nicht immer genügend beachtet. Dies bestätigt etwa der jüngste Staatenbericht der Schweiz von 2020.²⁰ Kinder werden beispielweise in Verfahren vor Behörden nicht immer angehört, erhalten keine Rechtsvertretung und/oder Fachpersonen sind ungenügend ausgebildet. Die eidgenössischen Räte haben sich daher im Jahre 2020 für die Schaffung einer nationalen öffentlich-rechtlichen Ombudsstelle für Kinderrechte ausgesprochen.²¹ Daraufhin wurde die Stiftung Ombudsstelle Kinderrechte Schweiz gegründet, die als Pilotprojekt/Modellvorhaben die Funktion einer privatrechtlichen nationalen Ombudsstelle für Kinderrechte vom 1. Januar 2021 bis zum 31. Dezember 2025 wahrnimmt. Bis Ende 2025 soll eine bundesgesetzliche Grundlage für eine öffentlich-rechtliche nationale Ombudsstelle für Kinderrechte geschaffen werden; Letztere soll erwähnte Stiftung ablösen und u.a. mit einem Auskunftrecht ausgestattet sein.

2.4.2 Zweck

Die Stiftung bezweckt das Führen einer unabhängigen, nationalen und niederschweligen Ombudsstelle zur Stärkung der Kinderrechte. Sie berät und informiert Kinder und Jugendliche in der Schweiz in Bezug auf ihre Rechte und stellt ihnen den Zugang zur Justiz sicher. Sie vermittelt, wenn nötig und gewünscht vom Kind, zwischen ihm und Gerichten, Behörden, öffentlichen oder privaten Einrichtungen oder Organisationen, die sich mit der Betreuung von Kindern und Jugendlichen befassen. Sie prüft die individuelle Situation und spricht Empfehlungen aus. Die Ombudsstelle deckt alle Rechtsgebiete ab. Sie leistet Präventionsarbeit zum nachhaltigen Schutz und zur Sicherheit von Kindern und Jugendlichen, stärkt deren Partizipation und orientiert sich am übergeordneten Kindesinteresse. Die Stiftung stellt ihre Kompetenzen, ihr Wissen und ihre Erfahrung im Bereich Kinder- und Verfahrensrechte Fachpersonen, Bildungsinstitutionen, Gesetzgebungsorganen (national und

kantonal) wie auch politischen Kreisen und der breiten Öffentlichkeit zur Verfügung. Das Wissensportal bietet Zugang zu wichtigen Informationen, u.a. Richtlinien und Best Practices, die in der Arbeit mit Kindern und Jugendlichen beachtet werden müssen.²² Zudem unterstützt sie Bund und Kantone in deren Sensibilisierungsarbeit zur Förderung eines kindgerechten Rechtssystems, informiert sie mit Berichten und gibt Empfehlungen ab. Sie ist weisungsunabhängig, hat keine Parteistellung und keine Rechtsprechungsbefugnisse.²³

2.4.3 Angebote und Arbeitsweise

Die OSKR CH garantiert, dass alle Kinder, Jugendliche und jungen Erwachsene bis 25 Jahre unabhängig von ihrer Sprache in der Schweiz Zugang zum Rechtssystem haben. Eingeschlossen sind Personen, die unter das Jugendstrafrecht fallen und sog. Care Leaverinnen und Leaver. Bei Letzteren handelt es sich um junge Menschen, die einen Teil ihres Lebens in einem Heim oder einer Pflegefamilie verbracht haben und sich im Übergang ins Erwachsenenleben befinden.²⁴ Die OSKR CH bietet Unterstützung in den Sprachen Deutsch, Französisch, Italienisch und Englisch an. Bei Bedarf werden Dolmetschende für weitere Sprachen hinzugezogen.

Um eine zeitgemässe und kindgerechte Erreichbarkeit zu sichern, setzt die OSKR CH auf digitale Kommunikation, einschliesslich Chatfunktionen. Die Digitalisierung ermöglicht auch den Dialog via Video-Call mit jüngeren Kindern. Die Kommunikationskanäle sind niederschwellig und kindgerecht gestaltet. Bei den Kommunikationskanälen wird ein besonderer Wert auf Barrierefreiheit gelegt. Dies beinhaltet eine barrierefreie Website, die im Einklang mit den Bestimmungen der UN-Behindertenrechtskonvention steht, sowie die Verfügbarkeit von Gebärdendolmetschenden.

Im Jahr 2023 unterstützte die OSKR CH 365 Kinder und Jugendliche in Rechtsfragen, wobei sich die Kinder in rund einem Fünftel der Fälle selbst an die Ombudsstelle wandten. In 18 Prozent der Fälle suchten Fachpersonen den Erstkontakt.²⁵ 105 von den erwähnten 365 Kindern und Jugendlichen fallen auf den Kanton Zürich. In den Jahren 2021 und 2022 waren es je 79 Kinder und Jugendliche aus dem Kanton Zürich, die eine Beratung und Vermittlung durch die OSKR CH erhielten.²⁶

²⁰ Bundesrat, Bundesrat verabschiedet Staatenbericht.

²¹ Motion 19.3633 von Ständerat Ruedi Noser betreffend «Ombudsstelle für Kinderrechte».

²² Vgl. Wissensportal.

²³ Vgl. Wissenswertes.

²⁴ Vgl. Leaving Care Kompetenzzentrum.

²⁵ OSKR CH, Jahresbericht 2023.

²⁶ OSKR CH, Statusbericht Nr. 2 Kanton Zürich (nicht öffentlich).

3 Kanton Zürich

3.1 Ausgangslage

Auf kantonaler Ebene bestehen zwei vom Regierungsrat gewählte Kommissionen, die im weiteren Sinne im Bereich der Umsetzung der Kinderrechte tätig sind. Das ist zum einen die Jugendhilfekommission gemäss § 13 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes vom 14. März 2011 (KJHG)²⁷ und zum anderen die Kinderschuttkommission gemäss der Verordnung über die Kinderschuttkommission vom 28. März 2012 (VKSK)²⁸. Diese beiden Kommissionen sind mit der Förderung der Kinder- und Jugendhilfe und mit der Koordination und Förderung des Kinderschutzes befasst und haben in ihrer bisherigen Tätigkeit zur qualitativen Entwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe und im Kinderschutz beigetragen.

Die in der Gesetzgebung verankerten Aufgaben der Kommissionen entsprechen aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen teilweise nicht mehr dem Bedarf. Klar definierte Aufträge, verbunden mit entsprechenden Kompetenzen, fehlen. Zudem befassen sich die beiden Kommissionen teilweise mit den gleichen Themen. Deshalb sollen die beiden Kommissionen grundsätzlich neu ausgerichtet werden.²⁹

3.2 Geplante neue Kinderrechtskommission

Am 8. April 2024 schrieb der Kantonsrat das Postulat vom 29. Juni 2020 betreffend «Koordination und Förderung im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe» als erledigt ab.³⁰ Mit dem Vorstoss wurde der Regierungsrat eingeladen, in einer Strategie darzulegen, wie die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention im Kanton Zürich sichergestellt wird.

Die Regierung anerkennt, dass es bei der Umsetzung der Kinderrechte Lücken gibt und eine Koordination der Bestrebungen wünschenswert ist. Dazu soll durch gesetzliche Anpassungen eine eigentliche «Kinderrechtskommission» geschaffen werden, die einen umfassenden und den heutigen Begebenheiten angepassten Auftrag erhalten soll. Die beiden bisher in je einem Teilbereich der Kinderrechte tätigen Kommissionen, die Jugendhilfe- und die Kinderschuttkommission, könnten damit abgelöst werden.

Der Fokus der neuen Kinderrechtskommission soll auf der Umsetzung der Kinderrechte liegen. Insbesondere soll sie die Verwaltung für die Umsetzung der Kinderrechte sensibilisieren, die verschiedenen Verwaltungseinheiten und weitere Stellen in ihren Bestrebungen bei der Umsetzung der Kinderrechte unterstützen und deren Bemühungen auf übergeordneter Ebene koordinieren. Weiter soll sie die Entwicklung bei der Umsetzung der Kinderrechte beobachten, einen allfälligen Handlungsbedarf erkennen und dazu Empfehlungen abgeben. Zudem soll sie die themenspezifische Vernetzung und den Informationsaustausch der verschiedenen Stellen fördern und im Auftrag des Regierungsrats Stellungnahmen zu Kinderrechtsthemen abgeben oder solche selbst anstossen können. Zur fachlichen und organisatorischen Unterstützung soll der Kommission eine Geschäftsstelle beigegeben werden.³¹

²⁷ LS 852.1.

²⁸ LS 852.17.

²⁹ Antrag des Regierungsrates vom 7. Juni 2023 zum Postulat KR-Nr. 241/2020.

³⁰ KR-Nr. 241/2020.

³¹ Vgl. Fn 29.

4 Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich

4.1 Legislaturziele

Regierungsrätin Jacqueline Fehr hatte als Vorsterherin der JI für die Legislatur 2019–2023 folgendes Direktionsziel formuliert:

- Die justiziellen Verfahrensschritte in der Direktion der Justiz und des Innern werden kindgerecht vorgenommen.
- Entwicklung von Massnahmen zum Thema Child-friendly Justice im Bereich der Direktion der Justiz und des Innern.

Im Zuständigkeitsbereich der JI soll gestützt darauf untersucht werden, ob Kinderrechte gewährleistet bzw. Verfahren kindgerecht ausgestaltet sind. Bei Bedarf sollen Massnahmen zur Verbesserung der Kinderrechte eingeleitet werden. Dieses Direktionsziel gilt auch für die laufende Legislatur 2024–2027.³²

Ausserdem hat die JI im Jahr 2023 eine Koordinationsstelle für Teilhabe eingerichtet. Die Direktion erfüllt damit ein Legislaturziel des Regierungsrats, welches darauf abzielt, der rasch zunehmenden Vielfalt der Gesellschaft gerecht zu werden (RRZ 5).³³ Die Koordinationsstelle dient der Förderung der politischen und gesellschaftlichen Teilhabe und Stärkung des Zugangs zu den politischen Rechten. Sie gewährleistet unter anderem die Beachtung eines wesentlichen Aspekts der vier Grundprinzipien der KRK: die Partizipation (Art. 12 KRK). Mit Projekten wie beispielsweise der Förderung der UNICEF Initiative «Kinderfreundliche Gemeinde» stellt sie sicher, dass Kinder und Jugendliche gehört und ihre Anliegen ernst genommen werden. Die Initiative fördert eine altersgerechte Gemeinde- und Stadtentwicklung, mit dem Ziel, die KRK auf kommunaler Ebene umzusetzen.³⁴ Denn es steht allen Kindern und Ju-

gendlichen das Recht zu, in einer gesunden und sicheren Umgebung aufzuwachsen, welche eine optimale Entwicklung ermöglicht. Da sich diese Koordinationsstelle jedoch nicht den justiziellen Verfahrensschritten widmet, wird sie im Laufe des Berichts und der Empfehlungen nicht weiter berücksichtigt.

4.2 Projekt «Child-friendly Justice» 4.2.1 Ziele

Die stellvertretende Generalsekretärin der Direktion der Justiz und des Innern hat gestützt auf das erwähnte Direktionsziel im Jahr 2021 den Auftrag zu einem Projekt «Child-friendly Justice» erteilt, welches Folgendes beabsichtigt:

- Es liegt ein Bericht mit folgendem Inhalt vor:
 - a) eine Bestandsaufnahme betreffend im Zuständigkeitsbereich der JI (Ämter und Fachstellen) zu beachtenden Kinderrechte,
 - b) SWOT-Analyse der Ämter und Fachstellen zu den bei ihnen zu gewährleistenden Kinderrechten,
 - c) Empfehlungen zur Verbesserung/Umsetzung der Kinderrechte.
- Die Ämter und Fachstellen der JI resp. die Mitarbeitenden kennen die in ihrem Bereich zu gewährleistenden Kinderrechte.
- Die Ämter und Fachstellen der JI nehmen Empfehlungen zur Verbesserung der Umsetzung der Kinderrechte zur Kenntnis.

³² Regierungsrat des Kantons Zürich (2023b), Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan 2024–2027.

³³ Regierungsrat des Kantons Zürich (2023a), Richtlinien der Regierungspolitik 2023–2027.

³⁴ Vgl. Kinderfreundliche Gemeinde.

4.2.2 Organisation

Am Projekt sind seitens Justizdirektion ihr Generalsekretariat (GS JI) sowie Vertretungen ihrer Ämter und Fachstellen beteiligt. Namentlich sind dies das Gemeindeamt (GAZ), Justizvollzug und Wiedereingliederung (JuWe), die Jugendstrafrechtspflege (JSP: Oberjugendanwaltschaft OJUGA und Jugendanwaltschaften JUGA), die Staatsanwaltschaft (STAZH: Oberstaatsanwaltschaft OSTA und Staatsanwaltschaften STA) und die Kantonale Opferhilfestelle (KOH). Miteinbezogen wurde zudem eine Vertretung der OSKR CH. Auf Stufe Steuerung und Führung ergibt sich folgende Organisation:

Steuerung	Auftraggeberin: Stv. Generalsekretärin JI	Projektausschuss: Amtsleitung GAZ Amtsleitung JuWe Amtsleitung OJUGA Amtsleitung OSTA Leitung KOH
Führung	Projektleitung Projektmitarbeitende GS JI	Fachausschuss: Vertretung GAZ Vertretung JuWe Vertretung JSP Vertretung STAZH Vertretung KOH Vertretung OSKR CH

4.2.3 Vorgehen

4.2.3.1 Schriftliche Befragung

Als Grundlage für die Erstellung des Berichts wurde den Mitgliedern des Fachausschusses ein Fragenkatalog zur Beantwortung vorgelegt. Damit war zu erheben, welche Kinderrechte im Zuständigkeitsbereich der Ämter und Fachstellen der JI zu beachten sind (rechtliche Grundlagen) und wie die Kinderrechte in der Praxis umgesetzt werden. Die Mitglieder des Fachausschusses wurden zudem gebeten, für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich eine SWOT-Analyse der Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken vorzunehmen. Diese Selbsteinschätzungen wirkten selbstkritisch. Dennoch konnte nicht ausgeschlossen werden, dass sie möglicherweise in einzelnen Punkten positiver formuliert wurden, als dies tatsächlich der Fall ist. Als JI-unabhängige Fachorganisation wurde deshalb die OSKR CH einbezogen. Sie konnte zu allen Bestandsaufnahmen inkl. SWOT-Analysen Stellung nehmen. Fragen und Anmerkungen der OSKR CH sowie der Projektleitung wurden den JI-Organisationseinheiten zur Stellungnahme zurückgespielt. Wo erforderlich, wurden die Bestandsaufnahmen

und SWOT-Analysen überarbeitet. Durch ihre Mitwirkung konnte die OSKR CH für einen wichtigen Aussenblick sorgen. Die SWOT-Analysen bildeten eine weitere Grundlage für die Erarbeitung von Empfehlungen für die Verbesserung der Gewährleistung der Kinderrechte. Vgl. dazu Kapitel B (Bestandsaufnahmen).

4.2.3.2 Workshop

Am 28. März 2023 fand mit den Mitgliedern des Fachausschusses ein Workshop statt. Vertreten waren auch die Kantonspolizei Zürich (Präventionsabteilung Jugendintervention), die Stadtpolizei Zürich (Kriminalabteilung/Kommissariat Spezialisierte Ermittlungen), die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde Pfäffikon ZH, das Obergericht Zürich (Abteilung Personal & Bildung), das Bezirksgericht Meilen sowie die Stiftung und Fachstelle OKey. Die Fachpersonen ausserhalb der JI wurden eingeladen, weil sie Berührungspunkte zu den Zuständigkeitsbereichen der JI haben und sich Probleme oder Fragen in den Schnittstellenbereichen stellen können. Ziel des Workshops war, die Vernetzung zu fördern, den Erfahrungsaustausch mit anderen Fachpersonen zu ermöglichen, zusammen Handlungsfelder zu ermitteln und konkrete Vorschläge zur Stärkung der Kinderrechte zu formulieren. Vgl. dazu Kapitel C (Ergebnisse des Workshops).

4.2.3.3 Würdigung der aktuellen Situation in der JI

Gestützt auf die schriftlichen Rückmeldungen des Fachausschusses und dem mündlichen Austausch anlässlich des erwähnten Workshops unter Beteiligung von JI-externen Fachpersonen erfolgte eine Gesamteinschätzung der gegenwärtigen Situation in der Direktion. Vgl. dazu Kapitel D (Würdigung der aktuellen Situation in der JI).

4.2.3.4 Empfehlungen

Ausgehend von internationalen und nationalen gesetzlichen Vorgaben und Leitlinien und unter Würdigung der aktuellen Situation in der JI sowie den Inputs der OSKR CH wurden Empfehlungen zur Stärkung der Kinderrechte in den Justizverfahren der Organisationseinheiten der JI ausgearbeitet. Vgl. dazu Kapitel E (Empfehlungen).

4.2.3.5 Vernehmlassung im Projekt- und Fachausschuss

Zum Bericht samt den formulierten Empfehlungen wurde eine Vernehmlassung bei den Amts- und Fachstelleleitenden, dem Fachausschuss und der OSKR CH durchgeführt. Gestützt auf die Rückmeldungen des Projekt- und Fachausschusses wurde der Bericht finalisiert.

4.2.3.6 Genehmigung der Massnahmenempfehlungen

Die Direktionsvorsteherin und die Auftraggeberin haben den vorliegenden Bericht mit den Handlungsempfehlungen genehmigt.

4.2.3.7 Umsetzung der Massnahmenempfehlungen und Berichterstattung

Die vorgeschlagenen Empfehlungen sind von den jeweiligen Organisationseinheiten zur Kenntnis zu nehmen und soweit möglich umzusetzen. Die Berichterstattung zur Umsetzung der vorgeschlagenen Handlungsempfehlungen (Art und Weise, Stand der Umsetzung) wird im Rahmen der periodischen Kaderdialoge zuhanden der Direktionsvorsteherin erfolgen. Eine erste Berichterstattung über den konkreten Umgang mit den formulierten Handlungsempfehlungen wird rund ein Jahr nach Verabschiedung dieses Berichts erwartet.

B

Bestandsaufnahmen



1 Staatsanwaltschaft

1.1 Zuständigkeit und rechtliche Grundlagen

Die Staatsanwaltschaften führen Strafverfahren gegen Erwachsene durch. Kinder sind dabei direkt oder indirekt betroffen, sei es als Partei (kindliches Opfer), als Zeugen oder Auskunftspersonen oder als Kinder von (inhaftierten) Eltern, die in ein Strafverfahren involviert sind.

Aus Sicht der Staatsanwaltschaften sind Kinderrechte vor allem in Strafverfahren mit beteiligten kindlichen Opfern von Belang. Solche Verfahren werden von der darauf spezialisierten Staatsanwaltschaft I des Kantons Zürich geführt. Die Staatsanwaltschaft I für schwere Gewaltkriminalität ist zuständig für Kapitalverbrechen (Tötungsdelikte etc.), qualifizierte Sexualdelikte und Kinderschutzfälle, Straftaten gegen die sexuelle Integrität kindlicher Opfer und qualifizierte Straftaten häuslicher Gewalt. Kinder treten in solchen Strafverfahren insbesondere als Zeugen (Befragung als Zeugen erst ab Vollendung des 15. Altersjahres) oder Auskunftspersonen auf. Spezielle Vorgaben zu Kinderrechten finden sich insbesondere im Strafgesetzbuch (StGB)³⁵ und in der Strafprozessordnung (Art. 154 StPO und Art. 178 StPO).³⁶ Art. 154 StPO fordert, dass

- ein kindliches Opfer möglichst rasch und in der Regel höchstens zwei Mal befragt werden soll,
- die Befragung des Kindes durch speziell ausgebildete Ermittlungsbeamtinnen oder -beamten der Polizei durchgeführt wird,
- eine spezialisierte Fachkraft (z.B. mit psychologischer Ausbildung) bei der Befragung des Kindes anwesend ist und die Befragung mitverfolgt,
- die ermittelnde und die spezialisierte, anwesende Person ihre besonderen Beobachtungen in einem Bericht festhalten,
- Gegenüberstellungen des kindlichen Opfers mit der beschuldigten Person nur unter besonderen Voraussetzungen erfolgen dürfen.

Zu diesen Vorgaben gibt es mehrheitlich eine gefestigte Rechtsprechung. Besteht Spielraum, so etwa zur Vorgabe, wonach ein Kind «in der Regel» nur zwei Mal befragt werden darf, kann es zu Uneinigkeiten kommen. Umstände wie z.B. umfangreiche Strafverfahren können mehr als zwei Befragungen erforderlich machen. Auch kommt es gelegentlich vor, dass Kinder vor Gericht zum dritten Mal aussagen müssen, obwohl ihre Aussagen bereits zwei Mal auf Video festgehalten sind.

1.2 Umsetzung der Kinderrechte in der Praxis

Information: Die Kinder werden in möglichst kindgerechter Form von den darauf spezialisierten Ermittlerinnen und Ermittlern der Polizeicorps über ihre Rechte und Pflichten informiert. Es gibt für jede Alterskategorie und Rolle (Zeuge, Auskunftsperson) detaillierte ausformulierte Belehrungen, die im Fachkurs Kindesbefragung abgegeben werden und die bei Bedarf aktualisiert werden. Zudem wird bei den Belehrungen unterschieden, ob das Verfahren bereits eröffnet ist oder ob es sich noch um ein polizeiliches Ermittlungsverfahren handelt. Die Kinder werden unmittelbar vor der Befragung darüber informiert. Das Kind hat, wenn Elternteile Beschuldigte sind, eine von der KESB eingesetzten Rechtsbeiständin oder einen Rechtsbeistand. Diese klären vorgängig mit dem Kind, ob es für die Befragung bei der Polizei eine Vertrauensperson mitnehmen möchte oder nicht. Die Rechtsbeiständin oder der Rechtsbeistand teilt den Polizeifunktionären vorgängig zur Befragung mit, ob das Kind von einer Vertrauensperson begleitet wird. Die Prozesse sind etabliert. Strafrechtliche Vorhalte wurden in Zusammenarbeit zwischen der Polizei, der Staatsanwaltschaft, dem Marie Meierhofer-Institut für das Kind (MMI) und der Universität Luzern erarbeitet.

Befragung: Zwischen Polizei, Staatsanwaltschaft, MMI und Kinderspital wurde festgelegt, dass Kinder unter vier Jahren aufgrund ihrer kognitiven Entwicklung nicht befragt werden. Kinder ab vier Jahren werden in dafür vorgesehenen Räumlichkeiten bei der Polizei durch spezifisch geschulte polizeiliche Beamtinnen und Beamten ein erstes Mal befragt. Die Räume sind kindgerecht eingerichtet. Eine Vertrauensperson ist zugelassen. Zudem ist eine psychologisch ausgebildete Person anwesend, welche einen Bericht zur Befragung verfasst. Darin werden Feststellungen zur Interaktion zwischen befragender Person/Kind etc. festgehalten

Liegt aufgrund der Aussagen des Kindes ein konkreter Tatverdacht vor, verfasst die Polizei die Strafanzeige. Diese wird der spezialisierten Staatsanwaltschaft I zugestellt. Im weiteren Strafverfahren wird möglichst zeitnah die zweite Befragung des Kindes mit denselben Personen wie bei der ersten Befragung und am selben Ort durchgeführt. Erst die zweite Befragung führt zu einem gerichtsverwertbaren Beweis. Daher wohnen ihr in einem Nebenraum, dem sog. Videoüberwachungsraum, neben der Vertretung des Kindes auch die Staatsanwältin bzw. der Staatsanwalt sowie die beschuldigte Person mit Verteidigung bei. Letztere kann dem Kind (indirekt) Fragen stellen. Die beschuldigte Person und das Kind befinden sich nie im gleichen Raum und begegnen sich auch im Vorfeld der Einvernahme nicht, da die Parteien zu unterschiedlichen Zeiten in unterschiedliche Räumlichkeiten vorgeladen werden. Beide Befragungen werden auf Video aufgenommen und zu den Akten genommen. Die Polizei (im Ermittlungsverfahren) bzw. die Staatsanwaltschaft (im Untersuchungsverfahren) transkribiert die wichtigsten Aussagen des Kindes.

Aussageverweigerungsrecht: Die Kinder sind nicht verpflichtet, Aussagen zu machen, die die Intimsphäre betreffen. Ist ein Kind zur Beantwortung solcher Fragen aufgrund von Urteilsunfähigkeit nicht oder noch nicht in der Lage, und liegt ein Vorfall innerhalb der engsten Familie vor, wird dem Kind von Gesetzes wegen eine Rechtsvertretung bestellt. Diese antwortet stellvertretend für das Kind. Ansonsten kann auch ein Elternteil über solche Fragen entscheiden.

Rechtsvertretung: Ein kindliches Opfer hat Anrecht auf eine anwaltliche Vertretung. Wurde zur Frage, ob ein Kind Aussagen machen will oder

nicht, eine Prozessbeiständin oder ein Prozessbeistand bestellt, begleitet diese oder dieser das Kind als Geschädigtenvertretung. Ansonsten kann der Elternteil, der das Kind vertritt, eine Geschädigtenvertretung bestellen.

Kontaktaufnahme: Der Kontakt zu Kindern wird immer und unabhängig des Alters des Kindes indirekt über die gesetzliche Vertretung aufgenommen.

Ausbildung: Die polizeilich befragende Person ist ebenso wie die anwesende psychologisch geschulte Person speziell ausgebildet. Die Hochschule Luzern führt seit Jahren den Fachkurs Kindesbefragung gemäss Art. 154 StPO durch. Das ist ein achttägiger Kurs unter der Leitung einer Professorin für Psychologie, die sich auf die entwicklungsgerechte Befragung von Kindern in Strafverfahren spezialisiert hat. Als Co-Leitung wirkt eine Staatsanwältin mit. Dieser Kurs muss von den Polizistinnen und Polizisten, welche entsprechende Befragungen durchführen, absolviert werden.

Für die Geschädigtenvertretungen werden auf Kinderrechte spezialisierte Fachkräfte ausgewählt. Es werden Juristinnen und Juristen des Amtes für Jugend und Berufsberatung eingesetzt, die unter anderem zur Hauptaufgabe haben, Kinder und Jugendliche als Geschädigte im Strafverfahren zu vertreten.

Für die Mitarbeitenden der Staatsanwaltschaft werden bei der Staatsanwaltschaft I periodisch Weiterbildungen zu Themen des Kinderschutzes durchgeführt. Die Teilnahme daran ist teilweise obligatorisch. Die Teilnahme an directionsübergreifenden Veranstaltungen ist in der Regel freiwillig. Zu berücksichtigen ist, dass die Staatsanwaltschaft keinen unmittelbaren Kontakt mit den Kindern hat, dieser läuft über die Polizei bzw. die Geschädigtenvertretung.

Beschleunigungsgebot: Die Verfahren sollen möglichst schnell durchgeführt und abgeschlossen werden. Das gelingt nicht immer. So können sich Verfahren in die Länge ziehen, wenn mehrere Parteien involviert sind und sich Terminfindungen für Befragungen schwierig gestalten. Nicht zuletzt aufgrund der grossen Arbeitslast der Staatsanwaltschaft I kann dem Beschleunigungsgebot nicht immer wie gewünscht vollumfänglich nachgekommen werden. Fälle mit kindlichen Opfern haben – nebst den Haftfällen – aber höchste Priorität.

35 SR 311.0.

36 SR 312.0.

Kinder mit einem Elternteil in Haft: Kinder haben die Möglichkeit auf Besuche. Allerdings ist eine Einflussnahme seitens des inhaftierten Elternteils abzuwägen (z.B. bei häuslicher Gewalt). In solchen Verfahren wird vor allem in der Anfangsphase den Kindern kein direktes Besuchsrecht gewährt. Da Briefe einer Zensur unterliegen, werden briefliche Kontakte zu Kindern inhaftierter Eltern zugelassen. In den übrigen Strafuntersuchungen, also ausserhalb von Fällen häuslicher Gewalt, können Kinder den Elternteil im Gefängnis besuchen. Die Kinderschutzkommission des Kantons Zürich, in welcher auch die Staatsanwaltschaft vertreten ist, hat für die Besuche von Kindern im Jahr 2024 eine Orientierungshilfe für Fachpersonen und Praxisempfehlungen ausgearbeitet. Die Orientierungshilfe zeigt rechtliche Rahmenbedingungen für Kontakte und Besuche auf. Sie beinhaltet vor allem entwicklungspsychologische Überlegungen und Empfehlungen je nach Lebensalter der Kinder sowie Überlegungen zur Verbesserung der Ausgangslage und der Rahmenbedingungen. Die Praxisempfehlungen zeigen auf, was aus der Perspektive des Kindes inhaftierter Eltern während einzelner Phasen der Strafverfolgung und des Straf- und Massnahmenvollzuges durch die Fachpersonen berücksichtigt werden muss. Zudem geben sie Hinweise auf die Zuständigkeiten.³⁷ Im Übrigen ist für die Ausgestaltung der Justizvollzug zuständig (vgl. unten unter 3).

1.3 Aufarbeitung der bestehenden Rahmenbedingungen

Im Jahr 2020 führte die Kinderanwaltschaft Schweiz eine Ist-Soll-Analyse zu Strafverfahren mit Beteiligung kindlicher Opfer durch. Die Analyse erfolgte anhand der CFJ-Richtlinien. Sie ergab, dass in den folgenden Bereichen die CFJ-Richtlinien eingehalten werden: Recht auf Gehör und Meinungsäusserung, kindgerechte Räumlichkeiten, Sicherheit/besondere Präventionsmassnahmen, multidisziplinärer Ansatz und Verfahrensorganisation.

Zu anderen Bereichen sprach die Kinderanwaltschaft Schweiz für die Staatsanwaltschaft folgenden Empfehlungen aus:

- **Information und Beratung:** Direkte Information urteilsfähiger Kinder in kindgerechter Form, Erarbeitung von kindgerechtem Informationsmaterial, Austausch/Koordination der beteiligten Stellen bezüglich Information der minderjährigen Opfer bei Entlassung einer beschuldigten Person aus der Haft.
- **Übergeordnetes Kindsinteresse:** Dieser Grundsatz ist immer zu beachten.
- **Schutz des Privat- und Familienlebens:** Bei Pressemitteilung zu einem Fall sollen zusätzlich zu den Eltern auch urteilsfähige Kinder vorab direkt informiert werden.
- **Schulung der Fachkräfte:** Sensibilisierung bezüglich Wichtigkeit von regelmässigen Weiterbildungen.
- **Rechtsvertretung:** Kinder sollen leichten Zugang zu einer qualifizierten Rechtsvertretung im Strafverfahren haben und die Einsetzung der Rechtsvertretung soll möglichst früh, idealerweise vor der ersten Befragung, erfolgen.
- **Vertrauensperson:** Erwähnung im Einladungsbrief, dass anstelle der Eltern auch eine Vertrauensperson zur Befragung begleiten kann.
- **Schutz vor Diskriminierung:** Wenn Kinder/Jugendliche der deutschen Sprache nicht genügend mächtig sind, sind Dolmetschende beizuziehen. Die Liste der Dolmetschenden sollte mit dem Kriterium der Erfahrung und Weiterbildung im Umgang mit Kindern ergänzt werden.
- **Vermeiden unangemessener Verzögerungen:** Weiterführung der Praxis; es sollte weiter darauf geachtet werden, dass die Verfahren innert möglichst kurzer Zeit abgeschlossen werden.

Die Staatsanwaltschaft setzte diese Empfehlungen, soweit sie ihre Zuständigkeit betreffen, nach Möglichkeit um. Im September 2023 fand ein wertvoller Fachaustausch der Staatsanwaltschaft I mit den Regionalen Rechtsdiensten des Amts für Jugend und Berufsberatung (AJB) statt. Darüber hinaus nimmt die Staatsanwaltschaft I regelmässig an den Supervisionen von Kindsbefragungen teil, die mehrmals im Jahr von Psychotherapeutinnen des MMI geleitet werden. Die Einsetzung der Rechtsvertretung wird durch die Fachdienste der Kantonspolizei und der Stadtpolizei Zürich sichergestellt. Die Vorladungen erfolgen durch spezialisierte Behörden der Polizeicorps. Dolmetschende werden standardmässig angeboten, wenn ein Kind die deutsche Sprache nicht hinreichend beherrscht.

Mit den per 1. Januar 2024 in Kraft getretenen Änderungen der Strafprozessordnung müssen

auch Kindereinvernahmen vollständig transkribiert werden. Das Transkribieren ganzer Einvernahmen führt zu einem erheblichen Mehraufwand und dadurch auch zu einer Verfahrensverzögerung, denn technische Transkriptionstools sind noch nicht in der Lage, Kinderstimmen zuverlässig zu transkribieren. Der Transkriptionsaufwand ist derzeit deshalb um ein Vielfaches höher als die Durchführung der Einvernahme selbst.

Am 1. Juli 2024 ist eine Änderung des Gewaltschutzgesetzes vom 19. Juni 2006 (GSG)³⁸ in Kraft getreten. Wenn Kinder im Haushalt der gefährdeten oder gefährdenden Person leben, übermittelt die Polizei die Schutzverfügungen an eine spezialisierte Kinderberatungsstelle (§ 15 GSG). So können alle von elterlicher Paargewalt betroffene Minderjährige vom Angebot von spezialisierten Beratungsstellen profitieren und unterstützt werden.³⁹

1.4 SWOT-Analyse

		Analyse	
SWOT-Analyse Staatsanwaltschaft (Stand: November 2024)		Stärken (Strengths)	Schwächen (Weaknesses)
		<ul style="list-style-type: none"> - auf Kinderrechte spezialisierte STA I - starke interdisziplinäre Zusammenarbeit und Vernetzung (mit Kantons- und Stadtpolizei, MMI und Kinderschutzorganisationen wie der kantonalen Kinderschutzkommission und der Kinderschutzgruppe des Kinderspitals) - Coachings zu ausgewählten Befragungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Kinderbefragungen (v.a. mit Kleinkindern) sehr schwierig, aber wichtiges Beweismittel - grosser Transkriptionsaufwand - Fehlender interdisziplinärer Austausch mit weiteren beteiligten Stellen, namentlich den Gerichten - Ressourcenknappheit (versus Beschleunigungsgebot) - keine obligatorischen regelmässigen Weiterbildungen - unzureichende Digitalisierung
Analyse	Chancen (Opportunities)	Aus welchen Stärken ergeben sich neue Chancen?	Schwächen eliminieren, um neue Chancen zu nutzen
	<ul style="list-style-type: none"> - schweizweit gefestigte Marke «STAZH» - proaktive Öffentlichkeitsarbeit - Vernetzung auch mit Gerichten, Anwaltschaft, KESB und Opferhilfe 	<ul style="list-style-type: none"> - Fachwissen und Erfahrung: Etablierung der STAZH als Kompetenzzentrum in der Schweiz - Vernetzung: mit OSKR CH Verständnis zu CFJ weiterentwickeln, evtl. Studien - Zusammenarbeit: Sensibilisierung der Gerichte und der Anwaltsverbände 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausbau personeller und technischer Ressourcen - Stärkung/Ausbau der Fortbildung - Stärkung/Ausbau der Vernetzung - Erwirkung digitaler Beschleunigung
	Risiken (Threats)	Welche Stärken minimieren Risiken?	Strategien, damit Schwächen nicht zu Risiken werden
	<ul style="list-style-type: none"> - politische Bedingungen (z.B. Spardruck) - steigende Verfahrenszahlen/Ressourcenknappheit 	<ul style="list-style-type: none"> - Spezialisierung und Vernetzung stärken Verständnis, erleichtern unkomplizierten Kontakt und schonen Ressourcen 	<ul style="list-style-type: none"> - Schaffung von Transparenz gegenüber politischen Organen und Öffentlichkeit - Definition klarer Vorgaben für Steuerung und Controlling

³⁷ Kinder inhaftierter Eltern – Orientierungshilfe und Praxisempfehlung für Fachpersonen, 2024.

³⁸ LS 351.

³⁹ Kantonsrat, Vorlage 5874, Gewaltschutzgesetz, Änderung, Beratung für Minderjährige.

2 Jugendstrafrechtspflege

2.1 Rechtliche Grundlagen und Rechtsprechung

Die Jugendanwaltschaften untersuchen und beurteilen sämtliche von Jugendlichen zwischen 10 und 18 Jahren begangenen Straftaten. Sie führen die Strafuntersuchungen und sind für den Vollzug der jugendstrafrechtlichen Schutzmassnahmen und Strafen verantwortlich. Die massgeblichen Normen finden sich im Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht (JStG)⁴⁰ und der schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (JStPO).⁴¹ Vorgaben betreffend Kinderrechte finden sich insbesondere in den Art. 2, 9, 16b, 17 und 32 JStG sowie Art. 3, 4, 13, 14, 17, 19, 20, 24, 27 und 28 JStPO. Zu beachten ist namentlich Folgendes:

- Der Schutz und die Erziehung der Jugendlichen sind wegleitend und in allen Stadien des Verfahrens zu beachten. Alter und Entwicklungsstand sind angemessen zu berücksichtigen (Art. 2 JStG und Art. 4 Abs. 1 JStPO).
- Die Strafbehörden achten in allen Verfahrensstadien die Persönlichkeitsrechte der Jugendlichen und ermöglichen ihnen, sich aktiv am Verfahren zu beteiligen. Vorbehaltlich besonderer Verfahrensvorschriften hören sie die Jugendlichen persönlich an (Art. 4 Abs. 2 JStPO).
- Beschuldigte Jugendliche können in allen Verfahrensstadien eine Vertrauensperson beiziehen, sofern die Interessen der Untersuchung oder überwiegende private Interessen einem solchen Beizug nicht entgegenstehen (Art. 13 JStPO).
- In Fällen, in denen keine Schutzmassnahmen notwendig sind oder die Zivilbehörde bereits geeignete Massnahmen angeordnet hat und keine Strafbefreiungsgründe vorliegen, gibt es im Jugendstrafverfahren die Möglichkeit, ein Mediationsverfahren durchzuführen (Art. 17 Abs. 1 JStPO i.V.m. Art. 21 JStG).
- Beschuldigte Jugendliche handeln durch die gesetzliche Vertretung. Urteilsfähige beschuldigte Jugendliche können ihre Parteirechte

selbständig wahrnehmen. Die Behörde kann das Recht der Beschuldigten auf die Teilnahme an bestimmten Verfahrenshandlungen mit Rücksicht auf Alter und ungestörte Entwicklung beschränken (Art. 19 JStPO).

- Jugendliche müssen verteidigt werden, wenn (a) ein Freiheitsentzug von mehr als einem Monat oder eine Unterbringung droht, (b) die eigenen Verfahrensinteressen nicht ausreichend gewahrt werden können und auch die gesetzliche Vertretung dazu nicht in der Lage ist, (c) die Untersuchungs- oder Sicherheitshaft mehr als 24 Stunden gedauert hat, (d) vorsorglich eine Unterbringung in einer Einrichtung erfolgte, (e) die Jugendanwältin oder der Jugendanwalt bzw. die Jugendstaatsanwaltschaft an der Hauptverhandlung persönlich auftritt (Art. 24 JStPO).
- Untersuchungs- und Sicherheitshaft werden in einer für Jugendliche reservierten Einrichtung oder in einer besonderen Abteilung einer Haftanstalt vollzogen, wo die Jugendlichen von inhaftierten Erwachsenen getrennt sind. Eine angemessene Betreuung ist sicherzustellen (Art. 28 JStPO).
- Wie im Erwachsenenstrafrecht ist auch im Jugendstrafrecht grundsätzlich von einem berechtigten Informationsrecht des Opfers auszugehen (Art. 1 Abs. 2 Bst. ibis JStG i.V.m. Art. 92a StGB). Im Jugendstrafrecht betrifft das Informationsrecht des Opfers die Sanktionen des Freiheitsentzugs und der Unterbringung. Im Rahmen der Interessenabwägung ist auch Art. 2 JStG (Schutz und Erziehung, Lebens- und Familienverhältnisse, Entwicklung des Jugendlichen) zu berücksichtigen.
- Den Geschädigten steht im jugendstrafrechtlichen Verfahren Einsicht in diejenigen Akten zu, die ihre Zivilforderungen betreffen. Die Geschädigten haben keinen Anspruch auf Einsicht in das Gutachten zur Person von beschuldigten Jugendlichen. Es ist rechtmässig, den Geschädigten die Anklageschrift in nur den sie betreffenden Teilen zuzustellen (Art. 15 Abs. 1 Bst. c JStPO).

2.2 Untersuchungen zu Kinderrechten

An der Universität Zürich wurde im Herbst 2020 im Rahmen des Seminars Jugendstrafrecht eine Masterarbeit zum Thema Child-friendly Justice abgenommen.⁴² Darin wurden folgende zentralen Schlussfolgerungen gezogen:

- Schweizweit gesehen besteht sowohl in der organisatorischen als auch in der fachlichen Spezialisierung der Behörden und Gerichte auf Jugendliche Potential (z.B. interkantonal zuständige Behörden, Art. 8 Abs. 2 JStPO). Die Jugendstrafprozessordnung sollte fachliche Anforderungsvoraussetzungen an die in das Jugendstrafverfahren involvierten Personen, insbesondere die Strafverfolgungsbehörden und Jugendgerichte, vorsehen.
- In der Schweiz besteht keine Ausbildung für die Jugendstrafverteidigung und aufgrund der wenigen Fälle ist auch eine Spezialisierung durch Praxiserfahrung schwierig. Zu fordern ist deshalb der Aufbau einer Ausbildungsmöglichkeit. Bis eine solche besteht, sollte bei der Einsetzung einer amtlichen Verteidigung darauf geachtet werden, dass Anwältinnen und Anwälte eingesetzt werden, die nachweislich im Umgang mit Kindern geschult sind und neben Erfahrung im Erwachsenenstrafrecht auch Kindsvertretungen in zivil- und vormundschaftlichen Verfahren übernehmen.
- Eine Annäherung an die internationalen Standards – jedes Kind erhält zwingend eine Verteidigung – ist sinnvoll. Dafür müsste der Katalog der notwendigen Verteidigung (Art. 24 JStPO) angepasst und erweitert werden.

2.3 Umsetzung der Kinderrechte in der Praxis

Verhältnismässigkeit: Bei allen Anordnungen – insbesondere Zwangs- und Schutzmassnahmen – wird eine Verhältnismässigkeitsprüfung vorgenommen (z.B. bei Vorführ-/Hausdurchsuchungsbefehlen, Einvernahmen, offene und geschlossene Unterbringungen). Dabei werden kinderspezifische Faktoren – wie Alter und Art der Tat – berücksichtigt.

Informationen: Im Rahmen des Projekts «Einfache Sprache» der OJUGA werden Informationsblätter sprachlich vereinfacht.⁴³ Auch der

Strafbefehl wurde entsprechend überarbeitet. Die Informationen sollen altersgerecht erfolgen. Kinder und Jugendliche werden meistens mündlich, manchmal schriftlich, informiert. Bei unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (MNA) wird die kantonale Abteilung MNA des AJB orientiert.⁴⁴ Bei Jugendlichen, die in einem Bundesasylzentrum untergebracht sind, wird die Berner Rechtsberatungsstelle (RBS Bern) orientiert, welche die Jugendlichen im Asylverfahren vertritt.⁴⁵

Anhörungen/Einvernahmen: Kinder und Jugendliche können sich zu den sie betreffenden Prozesshandlungen äussern. Bei Einvernahmen wird zu Beginn oder bereits mit der Vorladung, die direkt an die Kinder und Jugendlichen sowie an die Eltern adressiert ist, informiert, welche Straftaten Gegenstand des Verfahrens bilden. Die weiteren Rechtsbelehrungen erfolgen, wie sie vom Gesetz vorgeschrieben sind (bei Beschuldigten beispielsweise nach Art. 158 StPO i.V.m. Art. 3 Abs. 1 JStPO, bei Auskunftspersonen nach Art. 181 StPO i.V.m. Art. 3 Abs. 1 JStPO). Einvernahmen erfolgen unter Berücksichtigung des Alters und des Entwicklungsstands der Kinder und Jugendlichen (Pausen, altersgerechte mündliche Erläuterungen etc.). Sie finden in der Regel in den Büroräumlichkeiten der Jugendanwaltschaft statt. Nebst der beschuldigten Person nimmt die Jugendanwältin oder der Jugendanwalt teil; gegebenenfalls führen Sozialarbeitende parallel dazu mit den Eltern ein Gespräch. Ansonsten können Eltern bei Anhörungen und Einvernahmen grundsätzlich dabei sein. Mit der Vorladung wird auch darauf hingewiesen, dass für die Kinder und Jugendlichen die Möglichkeit besteht, eine Vertrauensperson beizuziehen (Art. 13 JStPO). Davon wird aber selten Gebrauch gemacht. Wünscht eine Zeugin (z.B. Opfer eines Sexualdelikts) keine direkte Begegnung mit der beschuldigten Person, erfolgt eine Übertragung mittels Videos in einem anderen Raum. Minderjährige Opfer von Gewalt- oder Sexualdelikten werden von speziell ausgebildeten Fachpersonen und in der Regel höchstens zwei Mal befragt. Hafteinvernahmen werden gegebenenfalls im Polizei- und Justizzentrum (PJZ) resp. im Gefängnis Zürich West (GZW) in zwei dafür eigens zur Verfügung stehenden Einvernahme-Räumen durchgeführt. Bei notwendiger Verteidigung gemäss Art. 24 Abs. 1 JStPO erfolgen die Einvernahmen im Beisein der amtlichen Verteidigung. Liegt keine notwendi-

40 SR 311.1.

41 SR 312.1.

42 Marquart, 2020.

43 Z.B. das Informationsblatt «Wichtige Informationen zum Jugendstrafverfahren». Des Weiteren sind auf der Homepage der OJUGA Informationen für Beschuldigte in «einfacher Sprache» aufrufbar. Zudem hat die JSP ein Video auf YouTube hochgeladen, in dem das Jugendstrafverfahren einfach und anschaulich erklärt wird.

44 Mineurs non accompagnés (MNA).

45 Vgl. Berner Rechtsberatungsstelle.

ge Verteidigung vor und besteht Kollusionsgefahr, können Eltern in der Regel nicht anwesend sein.

Das Protokoll einer Einvernahme wird von der beschuldigten Person und der Jugendanwältin oder dem Jugendanwalt unterzeichnet, sofern dieses nicht nach Art. 78a StPO i.V.m. Art. 3 Abs. 1 JStPO aufgezeichnet und innerhalb von grundsätzlich sieben Tagen transkribiert wurde. Protokolle zu Standortsitzungen zu Schutzmassnahmen werden nur von den protokollführenden Institutionen unterzeichnet. Strafbefehle werden in der Regel mündlich eröffnet. Bei geringfügigen und teilweise auch mittelschweren Delikten sowie erstelltem Sachverhalt wird im schriftlichen Verfahren ein Strafbefehl erlassen, ohne die beschuldigte Person anzuhören. Es wird aber ein Informationsblatt abgegeben und gegen den Strafbefehl kann Einsprache erhoben werden. Schutzmassnahmen werden schriftlich angeordnet; zuvor werden sie der betroffenen Person mündlich eröffnet.

Abklärungen zur Person und Beobachtung (vgl. Art. 9 Abs. 1 und 2 JStG): Soweit dies für den Entscheid über die Anordnung einer Schutzmassnahme oder Strafe erforderlich ist, klärt die zuständige Behörde die persönlichen Verhältnisse der oder des Jugendlichen ab. Diesfalls wird die beschuldigte Person formlos darüber informiert, dass Sozialarbeitende eine umfassende Abklärung ihrer persönlichen Verhältnisse vornehmen werden (Vollverfahren, das in einen Indikationsbericht mündet). In diesem Zusammenhang wird den Jugendlichen jeweils auch eröffnet, dass Abklärungen in deren Umfeld stattfinden werden. Jugendliche können an den Abklärungen beispielsweise im Rahmen von Einvernahmen zur Person mitwirken.

Eine ambulante Beobachtung wird nur angeordnet, wenn diese durch einen Drittanbieter vorgenommen wird. Eine stationäre Beobachtung wird schriftlich verfügt und den Jugendlichen zuvor mündlich eröffnet. Der beschuldigten Person wird dafür im Kanton Zürich regelmässig eine Verteidigung bestellt, was gesetzlich nicht vorgeschrieben ist.

Polizeiverhaft: Ist eine vorläufige Festnahme erforderlich, werden beschuldigte Jugendliche im Rahmen der Polizeiverhaft zuerst in das PJZ/GZW gebracht. Dort werden auch Erwachsene inhaftiert. Die Organisation im PJZ/GZW ist darauf ausgelegt, dass das Trennungsgebot bestmöglich ge-

währleistet wird. Es werden für die Minderjährigen ausserdem diejenigen Zellen belegt, welche den optimalen Sichtschutz zu den Zellen der Erwachsenen gewährleisten. In Ausnahmefällen kann es – etwa beim Herein- oder Herausbegleiten im Gang – zu Begegnungen mit Erwachsenen kommen. Dabei sind die beschuldigten Minderjährigen immer in Begleitung von Mitarbeitenden des GZW. Die Behörden sind bestrebt, die Aufenthaltsdauer in Polizeiverhaft bzw. in der vorläufigen Festnahme auf das Nötigste – maximal für zwei Mal 24 Stunden – zu beschränken (vgl. Art. 219 Abs. 4 und Art. 224 Abs. 2 StPO i.V.m. Art. 3 Abs. 1 JStPO).

Untersuchungshaft wird bei Jugendlichen über 15 Jahren in der Jugendabteilung des Gefängnisses Limmattal (GFL) vollzogen. Kinder bis zu 15 Jahren können in der Durchgangsstation Winterthur (DSW) untergebracht werden, was der Unterbringung auf einer geschlossenen Beobachtungsstation (und nicht in einem Gefängnis) entspricht.

Freiheitsentzüge werden selten vollzogen, weil diese meist durch angeordnete Schutzmassnahmen (z.B. Unterbringung) oder eine Beobachtung erstanden sind. Ein Freiheitsentzug ist zudem nicht mehr zu vollziehen, wenn eine Unterbringung (Schutzmassnahme) aufgehoben und ihr Zweck erreicht ist (Art. 32 Abs. 2 JStG). Sollte ein Freiheitsentzug dennoch vollzogen werden, wird auf die persönlichen Verhältnisse der verurteilten Person Rücksicht genommen. Bei Bussenenumwandlungen wird stets vermerkt, dass die Busse bis zum Antritt der Strafe bezahlt werden kann.

Rechtsvertretung: Eine Rechtsvertretung ist nur bei notwendiger Verteidigung im Sinne von Art. 24 Abs. 1 JStPO zwingend zu bestellen, das heisst, wenn ein Freiheitsentzug von über einem Monat droht (gemäss Praxis im Kanton Zürich auch bei über drei Monaten im Falle eines bedingten Freiheitsentzugs), der Jugendliche seine Rechte nicht ausreichend wahren kann und auch die gesetzliche Vertretung dazu nicht in der Lage ist, die Untersuchungs- oder Sicherheitshaft mehr als 24 Stunden gedauert hat oder der Jugendliche vorsorglich untergebracht wurde. Rechtsanwältinnen oder Rechtsanwälte können sich beim Büro für amtliche Mandate auf die Liste setzen lassen und werden turnusgemäss berücksichtigt. Verfahren bei mittel- oder minderschwerer Delinquenz sind für Jugendliche und deren Eltern in der Regel überschaubar und zu bewältigen.

Beschleunigungsgebot: Dem Beschleunigungsgebot wird bereits dadurch Rechnung getragen, dass im Jugendstrafverfahren im Vergleich zum Erwachsenenstrafrecht kurze Verjährungsfristen gelten. Zudem werden etwa Gewaltdelikte gemäss internen Vorgaben beförderlich behandelt. Auch setzt die Amtsleitung der JSP regelmässig das Jahresziel, Verfahren möglichst unter Jahresfrist zu erledigen.

Partizipation und Wiedergutmachung: Dem Bedürfnis nach Einbezug und Wiedergutmachung kommt das Mediationsverfahren in besonderer Weise nach. Die JSP hat dafür eine spezialisierte Fachstelle eingerichtet, welche in geeigneten Fällen und unter der Voraussetzung der Zustimmung der Tatbeteiligten ein Verfahren zur Tatfolgen-, respektive Konfliktbewältigung neben der klassischen Strafuntersuchung ermöglicht. Alle Tatbeteiligten erhalten dabei die Möglichkeit, die gemeinsam erlebte Straftat einzuordnen, Sichtweisen und belastende Fragen und Verantwortungen zu diskutieren oder persönlich Wiedergutmachung zu leisten.

Ausbildung: Jugendanwältinnen und Jugendanwälte sollten den CAS Forensics⁴⁶ und (frühestens ab dem zweiten Anstellungsjahr) den CAS Jugendstrafverfolgung⁴⁷ absolvieren. Bei diesen Ausbildungen wird Wert auf Interdisziplinarität und Vernetzung gelegt. Es werden spezialisiertes psychologisches, soziologisches, forensisches und kriminologisches Wissen über das Phänomen der Jugendkriminalität wie auch sozialpädagogische, psychosoziale und repressive Interventionen im Rahmen der jugendstrafrechtlichen Sanktionsmöglichkeiten vermittelt.

Darüber hinaus wird seit dem Jahr 2022 eine Weiterbildung durch das Institut für Kinderrechte in Sion angeboten, die aus zwölf Modulen besteht. Die Weiterbildung richtet sich an alle Personen, die beruflich mit Kindern zu tun haben. Ein Modul besteht aus jeweils einer Stunde Intensiv-Online-Kurs sowie drei bis vier Stunden Studium der Literatur. Die Weiterbildung sieht auch das Thema «Kindergerechte Justiz» vor, dies mit besonderem Fokus auf den Aspekt der Partizipation und des anwaltlichen Beistandes für das betroffene Kind.⁴⁸

Zudem werden regelmässige JSP-interne Konferenzen der Juristinnen und Juristen, Sozialarbeitenden, der Administration sowie auch zwischen

diesen Berufsgruppen zu aktuellen Themen organisiert. Im Jahr 2023 wurde der Schwerpunkt auf die Schutzmassnahmen gelegt (sog. Fokusthema Schutzmassnahmen). Punktuell finden weitere Fortbildungen statt (z.B. zur Kinder- und Jugendforensik, Jugendgewalt und Kriminalitätsentwicklung etc.). Die Teilnahme an den Konferenzen ist obligatorisch; andere Fortbildungen werden auf Antrag hin individuell gewährt.

Eine Spezialisierung der Rechtsvertretungen auf Kinderrechte wird nicht verlangt. Es wird aber darauf geachtet, dass – gerade in schweren Fällen – speziell qualifizierte Verteidigungen mandatiert werden. Werden die Verteidigungen nicht durch die OJUGA, sondern durch das Pikett Strafverteidigung bestellt, erfolgt die Zuteilung aber zufällig.

46 Vgl. CAS Forensics.

47 Vgl. das Ausbildungsangebot der Hochschule Luzern (CAS Jugendstrafverfolgung HSLU) und der Universität Freiburg (CAS Jugendstrafverfolgung UniFr).

48 Vgl. Swiss MOOC on children's rights.

2.4 Aufarbeitung der bestehenden Rahmenbedingungen

Im Jahre 2016 gab es eine Ist-Soll-Analyse im Jugendstrafverfahren anhand der CFJ-Richtlinien. Die Analyse wurde von der Kinderanwaltschaft Schweiz durchgeführt. Es wurden verschiedene Empfehlungen ausgesprochen. Diese betrafen insbesondere die Bereiche Information und Beratung, Schutz des Privat- und Familienlebens, Sicherheit, Schulung der Fachkräfte, Interdisziplinarität, Freiheitsentzug, Einvernahmen (Jugendanwaltschaft, Hafteinvernahmen), Rechtsvertretung, Arbeitsinstrumente und Methoden, Definitionen und harmonisierte Praxis. Die Empfehlungen wurden teilweise wie folgt umgesetzt:

- Vorladungsformulare wurden angepasst und das Informationsblatt zum Ablauf des Jugendstrafverfahrens wurde überarbeitet. Zudem wurde dazu ein Video in einfacher Sprache erstellt. Die massgebliche Internetseite wurde vereinfacht.⁴⁹
- Bei Einvernahmen wird auf kindgerechte Sprache geachtet und in der Vorlage des Einvernahmeprotokolls finden sich Informationen zum Ablauf und zu den Pausen.
- Grundsätzlich wird ein Fall bei Eingang durch die Jugendanwältin oder den Jugendanwalt und den Sozialarbeitenden gemeinsam geprüft (Ausnahme: schriftlich zu erledigende Bagatelldelikte).
- Die JSP hat zu den Schnittstellen des Asyl- und Jugendstrafrechts, insbesondere im Zusammenhang mit Altersfeststellungen und Gerichtsstandkonflikten, Empfehlungen ausgearbeitet.

Folgende Empfehlungen konnten (noch) nicht umgesetzt werden:

Vermeiden von Verhaftungen am Wochenende: Bei dringendem Tatverdacht wegen Delikten gegen Leib und Leben sind unmittelbare Zwangsmassnahmen weiterhin notwendig, soweit im konkreten Fall ein Haftgrund (z.B. Verdunkelungsgefahr) vorliegt.

Trennung von Jugendlichen und Erwachsenen nach der Verhaftung: Die Behörden sind bestrebt, dem Trennungsgebot möglichst durchgehend Rechnung zu tragen.

Ausbildung/Weiterbildung: Bei der Anstellung von Jugendanwältinnen und Jugendanwälten wird darauf geachtet, dass neben einem juristischen Studium Berufserfahrung in diesem oder verwandten Bereichen besteht. Kompetenzen im pädagogischen, psychologischen oder sozialarbeiterischen Bereich sind zudem von Vorteil.

Information: Hinsichtlich der Vorladung erfolgt keine separate Information der Kinder. Die Eltern und die Kinder werden in der Adresszeile gemeinsam aufgeführt. Zudem steht kein schriftliches und altersgerechtes Informationsmaterial in anderen als der deutschen Sprache zur Verfügung.

Gesetzliche Vertretung: Kinder dürfen nicht verlangen, dass die gesetzliche Vertretung bei der Anhörung nicht dabei ist (vgl. Art. 18 Bst. b JStPO). Immerhin kann bei urteilsfähigen Kindern geprüft werden, ob ihr Wille jenem der Eltern vorgeht (z.B. bei einem 16-jährigen Sexualdelikte-Opfer: kultureller Hintergrund, Scham, Interessenkollision etc.).

Weshalb weitere Empfehlungen der Kinderanwaltschaft Schweiz (noch) nicht umgesetzt wurden, hat vielfältige Gründe:

- Manches lässt sich mit Blick auf die sehr hohe Fallbelastung bei gleichzeitig eher knapp vorhandenen Ressourcen kaum flächendeckend einführen (z.B. das in Jugendstrafverfahren verstärkt geltende Beschleunigungsgebot).
- Strafverfahren sind wesensgemäss konzentriert auf die beschuldigte Person. Trotzdem sollte der Fokus nicht ausschliesslich auf sie gerichtet werden. Der Aspekt der Partizipation könnte auf Opferseite verstärkt werden. So sollten Opfer frühzeitig kontaktiert und es sollte abgeklärt werden, wie es ihnen geht und inwiefern sie sich am Strafverfahren beteiligen möchten. Stossend ist mitunter, dass Beschuldigte eine notwendige Verteidigung erhalten, während das Opfer die Voraussetzungen für eine unentgeltliche Rechtsverteidigung nicht erfüllt; das führt zu Ungleichgewichten im konkreten Strafverfahren.
- Noch nicht befriedigend gelöst ist die Situation mit unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (MNA) im Bundesasylzentrum in Zürich in Bezug auf die gesetzliche Vertretung. Für die MNA wird bis zu ihrer Zuteilung in den Kanton keine Beistandschaft errichtet; sie haben lediglich eine Rechtsvertretung für

das Asylverfahren. In einem allfälligen Strafverfahren hat demnach eine asylsuchende Person, die sich im Bundesasylzentrum der Region Zürich aufhält, keine gesetzliche Vertretung. Die OJUGA ist diesbezüglich mit allen

Partnerorganisationen im Gespräch (mit dem Staatssekretariat für Migration [SEM], mit der Rechtsberatungsstelle [RBS] Bern, mit der Abteilung MNA des AJB, mit der KESB Stadt Zürich und mit der JUGA Zürich-Stadt).

2.5 SWOT-Analyse

		Analyse	
SWOT-Analyse Jugendstrafrechtspflege (Stand: November 2024)		Stärken (Strengths)	Schwächen (Weaknesses)
		<ul style="list-style-type: none"> - generell hohes Know-how im Bereich Kinderrechte - starke interdisziplinäre Zusammenarbeit und Vernetzung - intrinsische Motivation und Teamgeist der Mitarbeitenden - Mediationsstelle - regelmässige Fortbildung 	<ul style="list-style-type: none"> - knappe Ressourcen bei gleichzeitig hoher Fallzahl - teilweise lange Verfahrensdauer trotz Beschleunigungsgebot - viele schriftliche Verfahren in leichten und mittelschweren Fällen (fehlender persönlicher Kontakt) - unzureichende Digitalisierung
Analyse	Chancen (Opportunities)	Aus welchen Stärken ergeben sich neue Chancen? <ul style="list-style-type: none"> - Fachwissen und Erfahrung: Etablierung der JSP ZH als Kompetenzzentrum in der Schweiz - Vernetzung: mit OSKR CH Verständnis zu CFJ weiterentwickeln, evtl. Studien - Zusammenarbeit: Sensibilisierung der Gerichte und der Anwaltsverbände 	Schwächen eliminieren, um neue Chancen zu nutzen <ul style="list-style-type: none"> - Ausbau personeller und technischer Ressourcen - Stärkung/Ausbau der Fortbildung - Stärkung/Ausbau der Vernetzung - Verschlankung von Abläufen - Erwirkung digitaler Beschleunigung
	Risiken (Threats)	Welche Stärken minimieren Risiken? <ul style="list-style-type: none"> - Nutzen der Vernetzung zur Verbreitung des guten «Spirits» - Kindeswohl und Interdisziplinarität verpflichten - (in-)direkter Druck auf Partnerorganisationen erhöhen 	Strategien, damit Schwächen nicht zu Risiken werden <ul style="list-style-type: none"> - Schaffung von Transparenz gegenüber politischen Organen und Öffentlichkeit - Definition klarer Vorgaben für Steuerung und Controlling - Ausweichen auf ausserkantonale Vollzugsinstitutionen
		<ul style="list-style-type: none"> - schweizweit gefestigte Marke «JSP ZH» - permanente proaktive Öffentlichkeitsarbeit - Zusammenarbeit mit Anwaltschaft und Gerichten - «Know-how» der Mediationsstelle für JSP ZH und andere Kantone 	

⁴⁹ Vgl. Jugendstrafrecht.



3 Justizvollzug und Wiedereingliederung

3.1 Kinder und Jugendliche als Angehörige von inhaftierten Personen

3.1.1 Rechtliche Grundlagen und Rechtsprechung

Justizvollzug und Wiedereingliederung Kanton Zürich (JuWe) führt den Straf- und Massnahmenvollzug bei Erwachsenen durch (Art. 76 f. StGB, Art. 59-61 StGB und Art. 64 StGB). Die Regelungen im Strafgesetzbuch und in der Justizvollzugsverordnung (JV) ⁵⁰ betreffen in erster Linie die Rechte der Inhaftierten, etwa das Recht auf Familienleben und Aussenkontakte (Art. 84 StGB) und das vor allem bei Schwangeren und Müttern relevante Recht auf einen abweichenden Vollzug (Art. 80 StGB). Art. 9 Abs. 3 und 4 KRK sind massgeblich für den Kontakt mit einem Elternteil. In verschiedenen Bundesgerichtsentscheiden werden die Kinderrechte und die Ausrichtung von Vollzugsentscheiden am Kindeswohl zwar anerkannt. ⁵¹ Die Bedürfnisse der Kinder stehen aber letztlich nicht im Vordergrund der Entscheidung.

3.1.2 Untersuchungen zu Kinderrechten

Für Angehörige einer straffällig gewordenen Person kann eine Inhaftierung eine grosse Belastung darstellen. Das JuWe hat die Grundlagen für die Angehörigenarbeit im Rahmen einer Übersichtsarbeit über die Situation der Angehörigen und der Kinder von Inhaftierten aufgearbeitet. Ergänzend wurden Empfehlungen für den Besuch von Kindern in Haftanstalten erarbeitet. ⁵² Zudem wurden Mindeststandards für die Angehörigenarbeit im JuWe entwickelt. Die Rechte und Bedürfnisse von Kindern sind zentraler Bestandteil der Mindeststandards. Für Kinder kann die plötzliche Trennung von einem Elternteil gravierende Folgen für die soziale und emotionale Entwicklung haben. Betroffen sind in

der Schweiz rund 9000 Kinder von inhaftierten Eltern. ⁵³ Systematisch dazu erhobene Informationen fehlen, weshalb der UN-Kinderrechtsausschuss der Schweiz 2015 empfahl, diese Lücke in der Umsetzung der KRK durch eine Studie zu schliessen.

Im Auftrag des Bundesamts für Justiz (BJ) hat ein Team der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) die aktuelle Praxis von Justizvollzugsanstalten erhoben. Befragungen wurden auch in Institutionen des JuWe durchgeführt. Die Studie wurde im Oktober 2022 abgeschlossen. ⁵⁴ Gestützt auf diese Grundlage erging im Mai 2023 ein Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) zur Situation von Kindern mit einem inhaftierten Elternteil in der Schweiz. ⁵⁵ Das EJPD kommt trotz positiver Anzeichen zum Schluss, dass bei der Situation von Kindern mit einem inhaftierten Elternteil in der Schweiz gesamthaft Lücken bestehen. In vielen Haftanstalten fehlen kinderfreundliche Besuchszimmer. Es bestehen weder Statistiken zur Anzahl Kinder mit einem inhaftierten Elternteil noch Studien zu den Folgen, welche die Inhaftierung eines Elternteils für Kinder haben kann. Gestützt auf diesen Erkenntnissen macht das EJPD mehrere Empfehlungen. Insbesondere ist die Sensibilisierung der Gesellschaft für die Thematik weiter zu fördern.

Auch bei den involvierten Behörden (Polizei, Staatsanwaltschaft oder Vollzugsbehörden) soll ein stärkeres Bewusstsein für die möglichen Folgen der Inhaftierung eines Elternteils für deren Kinder geschaffen werden. Ziel ist es, die Kinderperspektive auf allen Ebenen mitzuberücksichtigen (Verhaftung des Elternteils, im Strafprozess, bei Entscheiden und im Vollzug). Zudem sollen bei Neu- und Umbauten von Vollzugsanstalten die Bedürfnisse der Kinder mitgedacht werden. Der Bericht empfiehlt weiter, die Forschung zur Thematik zu intensivieren und schweizweit Statistiken anzulegen. Der Austausch und die Zusammenarbeit zwischen den involvierten Behörden im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs und des Kinderschutzes sollen gefördert

werden. Die interkantonalen Konferenzen erkennen ebenfalls Handlungsbedarf und prüfen entsprechende Massnahmen.

Die Konferenz der Kantonalen Leitenden des Justizvollzugs (KKLJV) führte im Herbst 2023 eine Erhebung zur Umsetzung der Kinderrechte von Kindern inhaftierter Eltern bei den Justizvollzugsämtern der Kantone durch. Das erste nationale Vernetzungstreffen Angehörigenarbeit führte das BJ am 1. März 2024 durch. Die KKLJV übernimmt die Organisation weiterer Vernetzungstreffen.

3.1.3 Umsetzung der Kinderrechte in der Praxis

Angehörigenarbeit: Der Hauptfokus der Projekte und Massnahmen im Bereich Angehörigenarbeit im JuWe liegt auf der Ausgestaltung kindgerechter Kontakt- und Besuchsmöglichkeiten. Dazu gehören z.B. die Schaffung von Vätergruppen, erweiterte Besuchszeiten und kindgerechte Besuchsräume. Die Fachgruppe Angehörigenarbeit JuWe, in der alle Hauptabteilungen des JuWe vertreten sind, sorgt für den Informationsfluss und den Know-how-Transfer zwischen den Hauptabteilungen. Zudem stellt sie die Vernetzung mit externen Beteiligten in der Angehörigenarbeit sicher.

Angehörigenarbeit ist eine der Interventionen des Modellversuchs «Ressourcenorientierte Betreuung und Sozialdienst» der Untersuchungsgefängnisse (zusammen mit dem Kanton Bern). In diesem Rahmen werden inhaftierte Personen in der Versuchsgruppe aktiv auf die Situation ihrer Familie und der Kinder angesprochen und es werden Massnahmen besprochen und eingeleitet.

Weitere Beispiele für die Unterstützung der Eltern-Kind-Kontakte:

Besuchszeiten in den Institutionen ausserhalb der Schulzeiten (Mittwochnachmittage, Abende, Wochenenden), Kinder- und familiengerechte Besuchsräume in verschiedenen Institutionen (u.a. JVA Pöschwies, Massnahmenzentrum Uitikon, Gefängnis Affoltern, Vollzugszentrum Bachtel, Untersuchungsgefängnisse Dielsdorf, Horgen und Pfäffikon), Zusammenarbeit mit dem Kinderhilfswerk Save the Children, das auf die Gestaltung kindgerechter Räume und Abläufe spezialisiert ist, für die (Neu-)Gestaltung von familiengerechten Besuchsräumen, Schulung des Personals durch Save the Children zu Kinderrechten, Bedürfnissen von Kindern und zur konkreten, niederschweligen Unterstützung bei Besuchen von Kindern bei ihrem inhaftierten Elternteil, Einheitliches Vorgehen für die Umsetzung von Besuchen ohne Trennscheibe in den Untersuchungsgefängnissen (die Verfahrensleitung muss diese bewilligen),

Regelmässige «Team-Learnings» zu Kinderrechten, zu Kindern inhaftierter Eltern- und Angehörigenarbeit seit 2021 im Psychiatrisch-Psychologischen Dienst (PPD),

Alle Gefängnisse verfügen über einen Sozialdienst, der für die Planung und Gestaltung von Kontakten und Besuchen beigezogen werden kann.

Ausbildung: Im obligatorischen Basiskurs für Betreuungspersonen ist seit 2022 das Thema «Angehörigenarbeit» integriert. Im Rahmen des anschliessenden und ebenfalls obligatorischen Grundlehrgangs des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Justizvollzug (SKJV) zur Fachperson Justizvollzug (Fachausweis) werden die Teilnehmenden ebenfalls für die Rechte und Bedürfnisse der Angehörigen, und damit auch der Kinder, sensibilisiert.

Im Rahmen des Modellversuchs Untersuchungshaft fanden und finden ab Sommer 2024 bis 2026 Schulungen für das Personal statt, die für die Thematik sensibilisieren.

3.1.4 Aufarbeitung der bestehenden Rahmenbedingungen

Eine Ist-Soll-Analyse der Kinderanwaltschaft bzw. der OSKR CH anhand der CFJ-Richtlinien wurde für diesen Bereich (noch) nicht durchgeführt. Eine erste Aufarbeitung erfolgte in der erwähnten Übersichtsarbeit von Markus Aebi. ⁵⁶

Wichtig für die Verbesserung der Situation der Angehörigen und insbesondere der Kinder von inhaftierten Personen sind die NGOs, die Angehörige und Angehörigenarbeit unterstützen. Zwei niederschwellige Anlaufstellen für Angehörige haben im Herbst 2022 bzw. im Frühjahr 2023 ihre Arbeit aufgenommen; das sind die Infostelle für Angehörige «team72» ⁵⁷ und «ExtraMural» ⁵⁸ der Landeskirchen. Eine übergeordnete Aufgabe übernimmt der Verein «Perspektive Angehörige und Justizvollzug» ⁵⁹, der sich für die Förderung und Professionalisierung der Arbeit mit Angehörigen in den verschiedenen Fachbereichen einsetzt, sei es intra- oder extramural. Die Fachgruppe Angehörigenarbeit steht im regelmässigen fachlichen Austausch mit den genannten Organisationen.

50 LS 331.1.

51 Vgl. Urteil Bundesgericht 6B_243/2016 vom 8. September 2016 E. 3.4.2. (Urteil 6B_243/2016), BGE 126 II 377 E. 5d S. 391 (BGE 126 II 377), BGE 142 III 481 E. 2.8 f., S. 496 f. (BGE 142 III 481), BGE 144 III 481 E. 4.7.4 S. 495 f. (BGE 144 III 481), Urteil 6B_40/2020 vom 17. August 2020 E. 3.4.2. (Urteil 6B_40/2020), Urteil 6B 128/2021 vom 12. März 2021 (Urteil 6B 128/2021).

52 Aebi et al., 2022. Siehe auch Orientierungshilfe und Praxisempfehlungen der Kinderschuttkommission.

53 Children of Prisoners Europe, Statistics Switzerland.

54 Manzoni et al., 2022.

55 EJPD, Situation von Kindern mit einem inhaftierten Elternteil in der Schweiz.

56 Aebi et al., 2022.

57 team72 Infostelle für Angehörige

58 ExtraMural

59 Perspektive Angehörige und Justizvollzug

3.1.5 SWOT-Analyse

Analyse		
SWOT-Analyse Justizvollzug und Wiedereingliederung betreffend Kinder als Angehörige Inhaftierter (Stand: November 2024)	Stärken (Strengths)	Schwächen (Weaknesses)
	<ul style="list-style-type: none"> ausgebaute Kontakt- und Besuchsmöglichkeiten, Mindeststandards für Angehörigenarbeit Empfehlungen zu Besuchen von Kindern in Haftanstalten hauptabteilungsübergreifende Fachgruppe Angehörigenarbeit Vernetzung mit Organisationen, die über Kompetenz und Angebote für Kinder von inhaftierten Eltern verfügen (z.B. Save the Children, team72, ExtraMural) Zusammenarbeit mit weiteren Initiativen bzgl. der Rechte der Kinder von Inhaftierten: u.a. Erstellung von Leitfäden der kantonalen Kinderschuttkommission, Unterstützung eines Projekts für Erklärvideos für Kinder und Jugendliche mit einem inhaftierten Elternteil 	<ul style="list-style-type: none"> bauliche Gegebenheiten (z.T. Besuchsräume nicht kindgerecht oder fehlende Aussenbereiche für Besuche) fehlende Ressourcen und Kompetenzen/Know-how beim Betreuungspersonal und mangelnde Ressourcen bei den internen Sozialdiensten für die Begleitung und die Vor- und Nachbereitung von Kinderbesuchen Einsatz der Trennscheibe bei Besuchen in U-Haft beschränkter Einsatz von Videotelefonie wegen limitierten Raum- und Personalressourcen (in U-Haft zudem Bewilligung der Verfahrensleitung notwendig) fehlende kindgerechte Informationen auf den Websites des JuWe
Chancen (Opportunities)	Aus welchen Stärken ergeben sich neue Chancen?	Schwächen eliminieren, um neue Chancen zu nutzen
	<ul style="list-style-type: none"> schweizweit gefestigte Marke «JuWe ZH» permanente proaktive Öffentlichkeitsarbeit Zusammenarbeit mit Staatsanwaltschaft, Gerichten und KESB 	<ul style="list-style-type: none"> Etablierung JuWe ZH als Kompetenzzentrum in der Schweiz Modellversuch U-Haft mit Stärkung der Sozialarbeit (Scharnier zw. innen und aussen: Coaching von inhaftierten Eltern, Beratung von Betreuungspersonen von Kindern) und der Angehörigenarbeit Bauprojekte (z.B. Umbau Besuchsbereich in der JVA Pöschwies) Erkenntnisse aus Studie zur Situation der Kinder von Inhaftierten der ZHAW⁶⁰
Risiken (Threats)	Welche Stärken minimieren Risiken?	Strategien, damit Schwächen nicht zu Risiken werden
	<ul style="list-style-type: none"> politische Bedingungen (z.B. Spardruck) justizvollzugsinterne Rollen- und Kapazitätsüberlastung⁶¹ Interessenkonflikte (Inhaftierte - Kinder) 	<ul style="list-style-type: none"> wissenschaftliche Begleitung von Projekten im Zusammenhang mit Kindern laufende Sensibilisierung durch Schulungen, Arbeitsgruppen und interne Kommunikation für Bedürfnisse der Kinder von

⁶⁰ Manzoni et al., 2022.

⁶¹ Das JuWe muss für die Inhaftierten und für deren Kinder da sein. Individuelle Abklärungen von Schutz- und Risikofaktoren bei den betroffenen Familien bei fehlender externer Partnerorganisation sind ressourcenintensiv.

⁶² Der Verein «Perspektive Angehörige und Justizvollzug» adaptiert den «Prison Guide» der Stiftung Fondation Relais Parents Enfants Romands (REPR) für die deutschsprachige Schweiz. Damit werden zahlreiche Informationen über die Institutionen des Justizvollzuges für Angehörige zugänglich gemacht.

3.2 Jugendliche inhaftierte Personen

3.2.1 Rechtliche Grundlagen und Rechtsprechung

Das JuWe ist auch zuständig für den Vollzug von jugendstrafrechtlichen Strafen und Massnahmen. Massgeblich sind Art. 25 JStG (Freiheitsentzug), Art. 15 Abs. 1 und 2 (Unterbringung) sowie Art. 16 Abs. 3 JStG (Vollzug der Unterbringung).⁶³ Zu beachten sind auch hier die Kinderrechte, namentlich betreffend Schutz und Erziehung von Jugendlichen (Art. 2 JStG) und die Trennung von Jugendlichen und Erwachsenen (Art. 37c KRK, Art. 377 StGB, Art. 27 Abs. 2 JStG, § 90 JVV; vgl. auch oben Kap. 2.1).⁶⁴ Seit April 2022 ist das JuWe zudem zuständig für den Vollzug vorläufiger Festnahmen (auch Polizeihaft genannt). Jugendliche ab zehn Jahren (Strafmündigkeitsgrenze) können von der Polizei vorläufig festgenommen werden.

3.2.2 Umsetzung in der Praxis

Verfahrensrechtliche Vorgaben: Die Umsetzung erfolgt nach den massgebenden gesetzlichen Vorgaben im JStG und der JStPO.⁶⁵ Zum Reifegrad der Jugendlichen werden standardmässig gutachterliche Abklärungen erhoben.

Unterbringung: Jugendliche verbringen nach Möglichkeit und Verfügbarkeit maximal eine Nacht in der Vorläufigen Festnahme im GZW. Die Jugendlichen sind strikt getrennt von den erwachsenen Inhaftierten untergebracht. Im GZW unterscheidet sich das Haftregime für Jugendliche von den Erwachsenen in folgenden Punkten: engere Betreuung als Erwachsene; Jugendliche haben zwei (statt nur eine) Stunden Hofgang; aktuell gibt es keinen Fernseher in der Zelle, ein angepasster Senderangebot ist in Umsetzung; Rauchen ist seit dem 1. Oktober 2024 für Jugendliche unter 18 Jahren nicht mehr erlaubt (bis dahin konnte ab 16 Jahren geraucht werden).

Bei der Entlassung kümmert sich das Gefängnis um eine Anschlusslösung, falls keine Abholung durch Eltern oder Bezugspersonen gewährleistet ist.

⁶³ SR 311.1.

⁶⁴ Vgl. BGE I 286 betreffend der Trennung von Jugendlichen und Erwachsenen.

⁶⁵ SR 312.1.

Wenn die angeschuldigte jugendliche Person nach 24 Stunden nicht aus der Vorläufigen Festnahme entlassen werden kann, eröffnet die Jugendanwaltschaft die Untersuchungshaft:

- Männliche Jugendliche werden in der Jugendabteilung des GFL untergebracht. Dort wird die Untersuchungs- und Sicherheitshaft sowie der Freiheitsentzug vollzogen. Die Trennung zwischen Erwachsenen und Minderjährigen ist gewährleistet. Die Jugendabteilung des GFL ist auf eine kurze Aufenthaltsdauer ausgerichtet. Es wird mit pädagogischen Ansätzen gearbeitet. Zudem erfolgt eine interdisziplinäre Zusammenarbeit mit der Zürcher Kinder- und Jugendforensik sowie (anderer) ärztlicher und seelsorgerischer Betreuung. Die Zellen sind unter der Woche mindestens acht Stunden geöffnet. Zweimal wöchentlich erhalten die Jugendlichen Unterricht von einer Lehrperson. Ein- bis zweimal wöchentlich findet Sportunterricht statt. Die Jugendlichen können auch am Wochenende Besuch erhalten.
- Weibliche Jugendliche werden in der Regel im Frauengefängnis Dielsdorf untergebracht. Wegen des Trennungsgebots von Jugendlichen und Erwachsenen ist diese Unterbringung nicht befriedigend.
- Im Massnahmenzentrum Uitikon (MZU) werden Schutzmassnahmen im Sinne von Unterbringungen und Freiheitsentzug vollzogen (vgl. § 12 Abs. 1 lit. b und c JVV). Es wird mit pädagogisch-therapeutischen Ansätzen und interdisziplinär gearbeitet. Der Schwerpunkt liegt hier zudem in der schulischen und beruflichen Ausbildung der Jugendlichen.
- Unterbringungen erfolgen im Kanton Zürich auch in der DSW, die eine Institution der Stiftung Zürcher Kinder- und Jugendheime ist und vom AJB beaufsichtigt wird. Die DSW ist eine nach aussen geschlossen geführte Institution für männliche Jugendliche der stationären Jugendhilfe und des Straf- und Massnahmenvollzugs des Kantons Zürich. Die DSW bietet Platz für neun Jugendliche, in der Regel zwischen dem 13. und 18. Lebensjahr. Davon ist ein Platz ist für Kinder in Untersuchungshaft reserviert.

Anhörung: Die Kinder werden nach den verfahrensrechtlichen Vorgaben (gemäss JStG und JSt-PO) angehört. Bei einer Disziplinierung durch das Gefängnis oder die Vollzugseinrichtung wird das rechtliche Gehör gewährt. Betroffene können sich insbesondere zum Rapport äussern. Disziplinierungen sind aber selten.

Rechtsvertretung: Minderjährige erhalten eine anwaltliche Vertretung nach den Vorgaben der JSt-PO; zuständig dafür ist der Jugendanwalt für amtliche Mandate. Im MZU können Anwältinnen und Anwälte und/oder Eltern an den dreimonatlich stattfindenden Vollzugsplanungssitzungen teilnehmen.

Ausbildung: In der Jugendabteilung des GFL wird mit pädagogischen Ansätzen gearbeitet. Das Personal ist nicht auf die Begleitung von Jugendlichen spezialisiert. Ausserdem gibt es keine spezifischen Schulungen und Weiterbildungen zu Kinderrechten. Den sehr heterogenen Bedürfnissen der inhaftierten Jugendlichen steht ein Konzept für die Abdeckung von Grundbedürfnissen gegenüber.

Im MZU werden die Mitarbeitenden durch interne, psychoedukative Veranstaltungen bezüglich KORJUS (Kompetenz- und Risikoorientierung in der Jugendstrafrechtspflege), störungsspezifischem Wissen zu Unreife und Delinquenz im Zusammenhang mit Adoleszenz sowie der Rechte der jugendlichen Klienten geschult.

Sicherheitsüberprüfung: Bei Stellenbeschreibungen benötigen folgende Personalgruppen seit August 2023 einen Sonderprivatauszug:⁶⁶ Mitarbeitende MZU, Mitarbeitende Adoleszenzfo-

rensik PPD, Mitarbeitende Jugendabteilung Lim-mattal, Mitarbeitende Gesundheitsdienste.

3.2.3 Aufarbeitung der bestehenden Rahmenbedingungen

Eine Ist-Soll-Analyse der Kinderanwaltschaft oder der OSKR CH anhand der CFJ-Richtlinien wurde für diesen Bereich (noch) nicht durchgeführt.

3.2.4 SWOT-Analyse

		Analyse	
Analyse	SWOT-Analyse Justizvollzug und Wiedereingliederung betreffend inhaftierte Jugendliche (Stand: November 2024)	Stärken (Strengths) MZU: <ul style="list-style-type: none"> – systemischer und interdisziplinär ausgerichteter Massnahmen-vollzug mit therapeutisch-sozial-pädagogischer Ausrichtung – Vermittlung der Rechte der jugendlichen Klienten im Rahmen von MZU-interner Weiterbildungen Jugendabteilung GFL: <ul style="list-style-type: none"> – psychiatrisch-psychologische Grundversorgung in den täglich stattfindenden Sprechstunden 	Schwächen (Weaknesses) Jugendabteilung GFL: <ul style="list-style-type: none"> – kein sozialpädagogisches Konzept (berufliche Förderung und Eingliederungsmassnahmen) – keine regelmässigen Schulungen/ Fortbildung zu den Kinderrechten Frauengefängnis Dielsdorf: <ul style="list-style-type: none"> – kein sozialpädagogisches Konzept für die wenigen inhaftierten Mädchen – keine regelmässige Schulung/ Fortbildung zu den Kinderrechten – Trennungsgebot von Erwachsenen und Jugendlichen nicht optimal umgesetzt
	Chancen (Opportunities) <ul style="list-style-type: none"> – Vernetzung und Zusammenarbeit mit anderen Kantonen und Institutionen 	Aus welchen Stärken ergeben sich neue Chancen? <ul style="list-style-type: none"> – Neu Abklärungsstelle PPD/MZU und Zusammenarbeit mit dem GFL bei Klienten, die Gewalt und Sachbeschädigungen androhen und in vorangegangenen Institutionen nicht führbar waren – GFL: intensivere Betreuung dank kleinen Gruppen – MZU: Kleingruppe für 6 bis 8 Jugendliche 	Schwächen eliminieren, um neue Chancen zu nutzen <ul style="list-style-type: none"> – Konzeptüberprüfungen und -entwicklungen – Stärkung/Ausbau der Fortbildung
	Risiken (Threats) <ul style="list-style-type: none"> – politische Bedingungen (z.B. Spardruck) – Lücken im Versorgungssystem begünstigen kritische Entwicklungen 	Welche Stärken minimieren Risiken? <ul style="list-style-type: none"> – wissenschaftliche Begleitung von Projekten im Zusammenhang mit Kindern – Strafvollzug als Kurzintervention bei Jugendlichen (schnelle Reaktion zur Deeskalation mit zeitnahe Rückführung) 	Strategien, damit Schwächen nicht zu Risiken werden <ul style="list-style-type: none"> – Schaffung von Transparenz gegenüber politischen Organen und Öffentlichkeit – enge Begleitung von Jugendlichen und rasche Rückführung in adäquates Umfeld (statt Strafvollzug)

⁶⁶ Der Sonderprivatauszug enthält Urteile, die ein Berufs-, Tätigkeits-, Kontakt- oder Rayonverbot beinhalten, wenn diese zum Schutz von Minderjährigen und anderen schutzbedürftigen Personen erlassen wurden.

3.3 Exkurs: Babys, die mit ihren inhaftierten Müttern im Gefängnis leben

3.3.1 Rechtliche Grundlagen

Besonders stellt sich die Situation von Babys und Kleinkindern von inhaftierten Müttern dar. Gemäss Art. 80 Abs. 1 Bst. c StGB kann zur gemeinsamen Unterbringung von Mutter und Kleinkind von den für den Vollzug geltenden Regeln zu Gunsten der inhaftierten Person abgewichen werden, sofern dies auch im Interesse des Kindes liegt.⁶⁷

3.3.2 Empfehlungen

Das Ministerkomitee des Europarats hat im Jahr 2018 für die Mitgliedstaaten Empfehlungen zu Kindern inhaftierter Eltern herausgegeben.⁶⁸ Die Ziffern 36 bis 40 betreffen die Unterbringung von Kindern mit ihrem inhaftierten Elternteil, darunter finden sich folgend Empfehlungen:

- Der Verbleib beim inhaftierten Elternteil muss dem Wohl des betreffenden Kleinkindes entsprechen. Kleinkinder dürfen nicht als Gefangene behandelt werden.
- Vorkehrungen und Einrichtungen für die Betreuung von Kleinkindern sind kindgerecht zu gestalten. Das Wohl und die Sicherheit von Kleinkindern müssen, wie ihre Rechte, vorrangig berücksichtigt werden. Dazu gehören ihre Rechte hinsichtlich Entwicklung, Spielen und Nichtdiskriminierung sowie das Recht auf Gehör.
- Die gesunde Entwicklung der Kinder ist zu fördern (Bereitstellung einer kontinuierlichen Gesundheitsversorgung und Einbindung geeigneter Fachkräfte zur Überwachung der Entwicklung in Zusammenarbeit mit den Gesundheitsdiensten ausserhalb des Vollzugs).
- Es ist sicherzustellen, dass Kleinkinder freien Zugang zu Aussenbereichen der Einrichtung haben und mit geeigneter Begleitung in die Aussenwelt und den Kindergarten können.
- Die Verbundenheit zwischen Kind und Elternteil ist zu fördern.
- Die inhaftierten Eltern sind zu unterstützen; ihnen ist die Entwicklung ihrer elterlichen Kompetenzen zu ermöglichen.

- Soweit es dem Kindeswohl dient, ist der Kontakt zu dem ausserhalb der Einrichtung lebenden Elternteil, Geschwistern und sonstigen Familienangehörigen zu ermöglichen.

In Deutschland hat der Verein Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe (BAG-S) im März 2023 eine Umfrage bei allen Landesjustizministerien zu den Kenntnissen zum Mutter-Kind-Vollzug im Zeitraum 2017–2022 gemacht. Gestützt darauf hat die BAG-S die folgenden fünf Forderungen aufgestellt und festgehalten, bei jeglichem Handeln gelte es Prisonierungsschäden von Kindern zu verhindern.⁶⁹

- In allen Fällen, in denen die Inhaftierung von Kindern eine Rolle spielt, müssen alle haftvermeidenden Massnahmen des sorgeberechtigten Elternteils ausgeschöpft werden. Kinder gehören nicht in den Strafvollzug.
- Die Unterbringung von Schwangeren und Müttern mit minderjährigen Kindern muss wohnortnah und in offenen Vollzugskonzepten erfolgen.
- Die Beziehung zwischen Müttern und Kindern muss umfangreich gefördert werden. Dies erfordert ein enges Zusammenspiel zwischen Justiz und Jugendhilfe.
- Die Unterbringung in einer Mutter-Kind-Abteilung muss bundesweit einheitlich konzipiert werden. Sie darf nur dann erfolgen, wenn alle Massnahmen der Haftvermeidung ausgeschöpft sind.
- Bei der Weiterentwicklung ist auch die Situation von Vätern mitzudenken.

3.3.3 Unterbringung im Kanton Zürich

- Im Kanton Zürich werden Mütter in Untersuchungshaft mit Babys bis 18 Monate gemeinsam im Frauengefängnis Dielsdorf aufgenommen. Die Begrenzung auf maximal 18 Monate ergibt sich aufgrund räumlicher/infrastruktureller Rahmenbedingungen und den europäischen Empfehlungen zu Kindern von Inhaftierten⁷⁰ (vgl. auch Art. 3, 12 und 17 KRK⁷¹). In der Justizvollzugsanstalt Hindelbank können die Kleinkinder aufgrund besserer Infrastruktur bis zum Alter von drei Jahren bei ihren Müttern bleiben.

- Die zuständige KESB entscheidet mit Blick auf das Kindeswohl, ob das Kind bei der Mutter in Haft unterzubringen ist. Die Gefängnisleitung kann die Aufnahmen des Kindes ablehnen, wenn Zweifel besteht, dass sich die Mutter in dieser Stresssituation nicht ausreichend um ihr Kind kümmern kann und somit das Kindeswohl nicht gewährleisten kann. Bei Erreichung der erwähnten Altersgrenze bzw. bei älteren Kindern entscheidet die zuständige KESB individuell über eine geeignete Anschlusslösung gestützt auf die Bedürfnisse des Kindes und den Ressourcen des Umfelds (Verbleib beim anderen Elternteil, Platzierung bei Verwandten, Pflegefamilien, Kinderheim).
- Im Zeitraum von 2021 bis April 2024 waren neun Kinder auf diese Weise bei ihren Müttern untergebracht. Die Beratung der Mütter erfolgt durch die Mütter- und Väterberatungsstellen.

67 SR 311.0.

68 Europarat Ministerkomitee, Empfehlung CM/Rec(2018)5.

69 Bericht BAG-S «Herausforderungen und Perspektiven im Mutter-Kind-Vollzug des deutschen Strafvollzugssystems»

70 Europarat Ministerkomitee, Empfehlung CM/Rec(2018)5.

71 SR 0.107.

4 Gemeindeamt

4.1 Einbürgerungen 4.1.1 Rechtliche Grundlagen und Zuständigkeiten

Von Relevanz sind hier Einbürgerungsgesuche von Kindern. Das GAZ ist dabei einerseits bei der Bearbeitung solcher Gesuche sowie im Rahmen der fachlichen Aufsicht über die Gemeinden involviert. Es geht um folgende Verfahren:

Ordentliche Einbürgerung von Kindern: Kinder können selbständig ein Einbürgerungsgesuch einreichen oder in das Gesuch ihrer Eltern einbezogen werden.

Erleichterte Einbürgerung: Staatenlose Kinder, Kinder eines eingebürgerten Elternteils sowie Kinder der dritten Ausländergeneration können ein Gesuch für eine erleichterte Einbürgerung stellen.

Bürgerrechtsentlassungen: Kinder und Jugendliche können mit Zustimmung der sorgeberechtigten Eltern oder – bei entsprechender Beistandschaft – des Beistands/Vormunds ein Gesuch um Entlassung aus dem Bürgerrecht stellen.

Massgeblich sind hierbei die Vorgaben des Bundesrechts, die im Bürgerrechtsgesetz vom 20. Juni 2014 (BüG)⁷² sowie in der Bürgerrechtsverordnung vom 17. Juni 2016 (BüV)⁷³ festgelegt sind. Auf kantonaler Ebene bestimmend ist das kantonale Gesetz über das Bürgerrecht vom 15. November 2021 (KBüG),⁷⁴ die kantonale Bürgerrechtsverordnung vom 29. März 2023 (KBüV)⁷⁵ sowie das Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 (VRG)⁷⁶. Darüber hinaus gibt es insbesondere im Verfahren der ordentlichen Einbürgerung spezifische kinderrechtliche Normen, die zu beachten sind:

Art. 9 Abs. 2 BüG: Für die Berechnung der Aufenthaltsdauer nach Abs. 1 Bst. b wird die Zeit, während der die bewerbende Person zwischen dem vollendeten 8. und 18. Lebensjahr in der Schweiz gelebt hat, doppelt gerechnet. Der tatsächliche Aufenthalt hat jedoch mindestens sechs Jahre zu betragen.

Art. 30 BüG: In die Einbürgerung werden in der Regel die minderjährigen Kinder der sich bewerbenden Person einbezogen, wenn sie zusammenleben. Bei Kindern ab dem 12. Altersjahr sind die Voraussetzungen nach den Art. 11 und 12 BüG eigenständig und altersgerecht zu prüfen.

Art. 31 BüG: Minderjährige Kinder können das Gesuch um Einbürgerung nur durch ihre gesetzliche Vertretung einreichen. Ab dem Alter von 16 Jahren haben minderjährige Kinder zudem ihren eigenen Willen auf Erwerb des Schweizer Bürgerrechts schriftlich zu erklären.

§ 5 Abs. 2 KBüG: Personen unter 25 Jahre brauchen nur einen Aufenthalt von zwei Jahren im Kanton Zürich, nicht zwei Jahre in derselben Gemeinde.

§ 8 Abs. 2 lit. d KBüG: Personen, die zum Zeitpunkt des Gesuchs die Schule oder eine Ausbildung auf Sekundarstufe II in deutscher Sprache besuchen, sind vom Deutschttest befreit.

§ 9 Abs. 2 lit. c KBüG: Personen, die zum Zeitpunkt des Gesuchs die Schule oder eine Ausbildung auf Sekundarstufe II in der Schweiz besuchen, sind vom Grundkenntnistest befreit.

§ 20 Abs. 4 KBüG: Personen, die zum Zeitpunkt des Gesuchs unter 20 Jahre sind, bezahlen keine Gebühren.

§ 14 KBüV: Mit Kindern unter 12 Jahren darf kein Einbürgerungsgespräch durchgeführt werden. Bei Kindern zwischen 12 und 16 Jahren darf ein Gespräch durchgeführt werden. Falls ein Gespräch erfolgt, muss eine volljährige Bezugsperson anwesend sein. Bei Personen ab 16 Jahren darf eine volljährige Bezugsperson anwesend sein.

Das GAZ prüft nur die formellen Voraussetzungen der Einbürgerungsgesuche. Die (inhaltlichen) Integrationsvoraussetzungen werden von den Gemeinden geprüft. Diese erteilen das Gemeindebürgerrecht. Das GAZ erteilt das Kantonsbürgerrecht und verfügt – nach erfolgter Einbürgerungsbewilligung durch das SEM – das Schweizer Bürgerrecht.

4.1.2 Umsetzung der Kinderrechte in der Praxis

Informationen: Ausführliche Informationen zum Ablauf des Einbürgerungsverfahrens sind auf der Internetseite des GAZ aufgeschaltet.⁷⁷ Es finden sich dort insbesondere das umfassende Handbuch Einbürgerungen GAZ⁷⁸, Formulare und der «Einbürgerungs-Checker». Die Informationen sind teilweise in einfacher Sprache verfasst. Über den Ablauf des Verfahrens können sich die Bewerbenden vorgängig auch persönlich, telefonisch oder per Mail bei der Gemeinde und beim GAZ (telefonisch, per Mail) informieren. Eine vorgängige Information über die konkreten Registerabfragen erfolgt nicht ausdrücklich. Im Gesuchformular bestätigen die Bewerbende aber, dass das GAZ und die Gemeinden die notwendigen Abklärungen bei anderen Behörden durchführen dürfen. Eine Information über erfolgte Abfragen findet indirekt statt: Wenn die Einbürgerung erfolgt, waren die Abfragen positiv bzw. es lag kein relevanter (entgegenstehender) Eintrag vor. Falls ein relevanter Eintrag vorliegt, wird das rechtliche Gehör gewährt.

Gesuchseinreichung und Verfahren: Kinder können zwar ein «selbständiges» Gesuch einreichen, allerdings brauchen sie dafür die Zustimmung der gesetzlichen Vertretung (Art. 31 Abs. 1 BüG). Ab 16 Jahren müssen die Gesuchstellenden ihren Einbürgerungswillen schriftlich

festhalten. Ansonsten unterscheiden sich die Verfahren grundsätzlich nicht von denjenigen bei Erwachsenen. Namentlich geht es vor dem GAZ nur um schriftliche Verfahren und es gibt keine Anhörungen. Das GAZ prüft die formellen Einbürgerungsvoraussetzungen mittels Registerabfragen. Sind die Voraussetzungen erfüllt, überweist es das Gesuch an die zuständige Gemeinde.

Die Gemeinde prüft anschliessend die Integrationsvoraussetzungen. Kinder unter zwölf Jahren müssen keine Voraussetzungen erfüllen bzw. es erfolgt keine Prüfung. Deshalb darf in diesen Fällen kein Einbürgerungsgespräch stattfinden (§ 14 Abs. 1 KBüV). Bei 12- bis 18-Jährigen müssen die Integrationsvoraussetzungen altersgerecht geprüft werden. Je nach Einzelfall ist dies allein aufgrund der Akten möglich oder es wird noch ein Gespräch durchgeführt. Ein Gespräch kann sinnvoll sein, wenn die Voraussetzungen «Teilnahme am sozialen Leben», «Kontakte zu Schweizerinnen und Schweizern» und «Respektierung der Werte der Bundesverfassung» näher zu prüfen sind. Wenn die Gemeinde zum Schluss kommt, dass sie die Voraussetzungen gestützt auf die eingereichten Unterlagen beurteilen kann, ist ein Gespräch für den Entscheid grundsätzlich nicht notwendig. Aus Sicht des GAZ können bei Kindern unter 16 Jahren die Voraussetzungen in der Regel bejaht werden, weshalb empfohlen wird, grundsätzlich auf ein Gespräch zu verzichten. Wenn ein Gespräch durchgeführt wird, muss bei Personen bis 16 Jahren zwingend eine volljährige Bezugsperson anwesend sein. Ab 16 Jahren darf eine Bezugsperson anwesend sein. Die Gemeinde erteilt schliesslich das Gemeindebürgerrecht und überweist das Gesuch zurück an das GAZ. Das GAZ prüft erneut einzelne formelle Voraussetzungen und erteilt das Kantonsbürgerrecht. In der Folge überweist das GAZ das Gesuch an das SEM für die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung. Wird diese erteilt, prüft das GAZ erneut einzelne formelle Voraussetzungen. Abschliessend verfügt das GAZ das Schweizer Bürgerrecht.

Weil Kinder oft von Testnachweisen befreit sind und keine Gespräche notwendig sind, ist die Verfahrensdauer in der Regel insgesamt deutlich kürzer als im Durchschnitt.

72 SR 141.0.

73 SR 141.01.

74 LS 141.1.

75 LS 141.11.

76 LS 175.2.

77 Vgl. Einbürgerung.

78 Gemeindeamt des Kantons Zürich, Handbuch Einbürgerungen.

Kontaktaufnahme: Bei Familiengesuchen geht die Korrespondenz direkt an die Eltern; bei eigenständigen Gesuchen wird das Kind persönlich angeschrieben (Vorlagen wie bei Erwachsenen, u.a. Sie-Form).

Rechtsvertretung: Kinder sind durch die Eltern oder eine Beistandschaft vertreten; sie sind selten anwaltlich vertreten.

Aufsicht: Die (inhaltlichen) Integrationsvoraussetzungen sind von den Gemeinden zu prüfen. Dies gilt namentlich auch für Kinder zwischen 12 und 18 Jahren (bei Kindern unter 12 Jahre werden – wie erwähnt – keine Integrationsvoraussetzungen geprüft). Einzelne Gemeinden verzichten bei Kindern auf Gespräche, andere möchten alle Bewerbenden persönlich kennenlernen. Das GAZ kann insoweit über seine Aufsichtstätigkeit Einfluss nehmen und Empfehlungen abgeben. So empfiehlt das GAZ den Gemeinden, bei persönlichen Anhörungen eine kindgerechte Atmosphäre und Befragung sicherzustellen, die Befragung durch höchstens zwei Personen durchzuführen, auch bei der Prüfung der Grundkenntnisse und der Sprachkenntnisse eine altersgerechte Prüfung sicherzustellen, wenn die Kinder nicht von den Nachweisen befreit sind.

Aus-/Weiterbildung: Da in diesem Bereich Mitarbeitende des GAZ nicht direkt mit Kindern arbeiten, wird keine spezifische Aus-/Weiterbildung gefordert.

4.1.3 Aufarbeitung der bestehenden Rahmenbedingungen

Eine Ist-Soll-Analyse der Kinderanwaltschaft Schweiz bzw. der OSKR CH oder eine ähnliche Analyse zu den Kinderrechten in diesem Bereich gab es bis anhin nicht.

4.1.4 SWOT-Analyse

		Analyse	
Analyse	SWOT-Analyse Gemeindeamt Abteilung Einbürgerungen (Stand: November 2024)	Stärken (Strengths) – Handbuch Einbürgerungen als Leitfaden mit Empfehlungen und Weisungen – geregeltes Vorgehen gemäss Aufsichtskonzept (z.B. bei Kenntnis eines «Missstands» in einer Gemeinde) – kontinuierlicher Austausch mit den Gemeinden (telefonisch, per E-Mail) – regelmässiger Erfahrungsaustausch mit Gemeinden	Schwächen (Weaknesses) – Sprache nicht immer kindgerecht – Unklarheiten bei Zustimmungserklärung der sorgeberechtigten Personen (Ist der Wille des Kindes oder das Zustimmungserfordernis höher zu gewichten?)
	Chancen (Opportunities) – als Aufsichtsbehörde Möglichkeit, durch Weisungen/Empfehlungen Einfluss auf Verfahren bei den Gemeinden zu nehmen	Aus welchen Stärken ergeben sich neue Chancen? – durch regelmässigen Austausch können Fragen und Probleme früh erkannt und allfällige Massnahmen aufgeleitet werden	Schwächen eliminieren, um neue Chancen zu nutzen – Überarbeitung der Briefvorlagen (kindgerechte Sprache)
	Risiken (Threats) – Gemeinden halten sich nicht an Weisungen und Empfehlungen des GAZ – Kind wird in Konflikt der Eltern einbezogen, sodass die Zustimmung zur Einbürgerung verweigert wird	Welche Stärken minimieren Risiken? – bestehendes Aufsichtskonzept – regelmässiger Austausch mit den Gemeinden	Strategien, damit Schwächen nicht zu Risiken werden – weiterhin regelmässiger Austausch mit den Gemeinden – regelmässige Überprüfung und bei Bedarf Aktualisierung des Handbuches Einbürgerungen

4.2 Gemeinderecht / Kindes- und Erwachsenenschutz

4.2.1 Zuständigkeiten

Die Abteilung Gemeinderecht des GAZ führt selbst keine (formellen) Verfahren durch, in denen Kinder Partei bzw. direkt involviert sind. Sie ist aber Aufsichtsbehörde gemäss Art. 441 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB).⁷⁹ Das GAZ übt in dieser Funktion die Fachaufsicht über die KESB aus und ist insoweit – losgelöst vom Einzelfall – für die allgemeine Qualitätssicherung und -entwicklung der KESB zuständig.⁸⁰ Nachfolgend ist der Einfachheit halber jeweils nur vom GAZ die Rede.

Soweit beim GAZ in diesem Bereich Aufsichtsbeschwerden erhoben werden, handelt es sich um blosser Rechtsbehelfe, die keinen Erledigungsanspruch vermitteln. Diese sind subsidiär zu den formellen Rechtsmitteln, die beim Bezirksrat bzw. Bezirks- sowie Obergericht einzureichen sind.⁸¹ Das GAZ ist nicht befugt, im konkreten Einzelfall einzugreifen, einen Entscheid der KESB zu korrigieren oder dieser Weisungen in einem hängigen Verfahren zu erteilen; dies ist den gerichtlichen Beschwerdeinstanzen vorbehalten.⁸²

4.2.2 Umsetzung der Kinderrechte in der Praxis

Aufsichtsbeschwerden beim GAZ: Inhaltlich sind Kinderrechte häufig Gegenstand von Aufsichtsbeschwerden (Besuchs- bzw. Betreuungsstreitigkeiten, Schutz von gefährdeten Kindern etc.). Bisher hat aber noch kein Kind selbst eine Aufsichtsbeschwerde erhoben. Da es sich bei Aufsichtsbeschwerden um blosser Rechtsbehelfe handelt, werden Kinder nicht direkt angehört oder angeschrieben.

Aufsichtstätigkeit: Den KESB können – ausserhalb von konkreten Verfahren – Weisungen erteilt werden. So erging im 2016 im Nachgang zum «Fall Flaach», in welchem zwei Kinder durch ihre Mutter getötet wurden, eine Weisung an alle Zürcher KESB, welche die Kindesvertretung und die Ablösung von superprovisorischen Massnahmen betraf. In Bezug auf die Kindesvertretung werden die KESB angewiesen, bei bestimmten Kindes-schutzverfahren (Fremdplatzierung, Entzug elterliche Sorge) standardisiert zumindest zuhanden der Akten zu begründen, falls sie keine Kindesvertretung nach Art. 314abis ZGB anordnen. Die Weisung hat u.a. dazu geführt, dass in den entsprechenden Verfahren die KESB seither vermehrt die unabhängige Vertretung von Kindern anordnen. Gemäss Statistik der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) weist der Kanton Zürich deutlich mehr Kindesvertretungen auf als andere Kantone. Dadurch werden die Kinderrechte gestärkt. Kindesvertretungen können aber kostspielig sein und die Kosten gehen – bei Mittellosigkeit der Eltern – zu Lasten der Gemeinden. Soweit für das GAZ ersichtlich – insbesondere aus Rückmeldungen anlässlich der Visitationen – machen die KESB unterschiedliche Erfahrungen mit der Fach- und Methodenkompetenz der Kindesvertretungen.

Die Einhaltung der Weisungen wurde durch das GAZ bis Ende 2021 jährlich und seither jedes zweite Jahr anlässlich der Visitationen der KESB anhand einschlägiger, aufgrund einer Stichprobe ausgewählter Verfahren kontrolliert.

Das GAZ organisiert jährlich einen Weiterbildungstag für die KESB, denn die Behördenmitglieder der KESB müssen sich gemäss § 11 des Einführungsgesetzes zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom 25. Juni 2012 (EG KESR) regelmässig weiterbilden.⁸⁵ Sieben der bis-

her zehn (Stand November 2024) durchgeführten oder sich in Planung befindlichen Weiterbildungstagen befassen sich mit Kinderrechten bzw. Kinderbelangen:

- Vertretung des Kindes in Verfahren vor der KESB (2014, konzipiert und durchgeführt in Zusammenarbeit mit der Kinderanwaltschaft Schweiz),
- Erste Erfahrungen und Stolpersteine mit dem neuen Sorgerecht (2015),
- Abklärungsprozesse und Abklärungsinstrumente im Kinderschutz (2016),
- Anhörung des Kindes (2019),
- Elternkonflikte – auf das Kind fokussieren und Behördenressourcen schonen (2020),
- Häusliche Gewalt – Annäherung an eine Best Practice unter besonderer Berücksichtigung des Kindes (2022),
- Hochstrittige Elternkonflikte: radikal kindorientiert angehen (2024).

Das GAZ setzt sich in diversen Gremien und Arbeitsgruppen für den Kinderschutz ein, wie der interkantonalen KOKES⁸⁶ und der kantonalen Kinderschutzkommission.⁸⁷ Ein Schwerpunkt ist die Bekämpfung häuslicher Gewalt, denn diese ist eine potenzielle Gefährdung des Kindeswohls. In Umsetzung der Istanbul-Konvention hat der Regierungsrat des Kantons Zürich umfassende Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung häuslicher Gewalt beschlossen.⁸⁸ Auf Bundesebene zeigt eine Studie des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann⁸⁹ u.a., dass KESB und Gerichte die Paargewalt stärker berücksichtigen sollten. So wird gefordert, dass in jedem Verfahren betreffend Trennung, Eheschutz oder Scheidung systematisch abgeklärt wird, ob häusliche Gewalt in der Familie vorkommt oder vorgekommen ist. Weiter wird empfohlen, dass gewaltausübende Eltern an gewaltpräventiven Beratungen teilnehmen sollten.⁹⁰ Das GAZ erarbeitet zusammen mit der Interventionsstelle der Kantonspolizei Zürich (IST) konkrete Umsetzungsmassnahmen. Dazu gehören bisher die Organisation von Weiterbildungen und die Erarbeitung einer Arbeitshilfe. Das Merkblatt soll den Fachpersonen eine praktische Hilfestellung sein, um gewaltausübenden

de Eltern mittels einer Weisung an Stellen mit gewaltpräventiven Beratungsangeboten zuzuweisen. Damit wird der Besuch der Beratung für diesen Elternteil obligatorisch. Es wird zu prüfen sein, ob noch weitergehende Massnahmen angezeigt sind.

Informationen: Auf der Internetseite des Kantons sind allgemeine Informationen zum Kindes- und Erwachsenenschutz aufgeschaltet.⁹¹ Ein Link «Fachaufsicht KESB» verweist auf spezifische Informationen zur Aufsicht über die KESB. Sie betreffen Aufsichtsberichte, Leitfäden für Fachpersonen (Abklärungen Kinderschutz sowie Gewährung rechtliches Gehör), Empfehlungen, Weisungen und Kreisschreiben.⁹²

Aus-/Weiterbildung: Da Mitarbeitende des GAZ in diesem Bereich nicht direkt mit Kindern arbeiten, wird keine spezifische Ausbildung gefordert. Jedoch verfügen die entsprechenden Mitarbeitenden über einen juristischen Hintergrund und besuchen regelmässig einschlägige Weiterbildungen und Tagungen (u.a. zu Kinderrechten). Die Teilnahme wird gefördert, ist erwünscht und erfolgt nach Angebot sowie zeitlicher Verfügbarkeit.

4.2.3 Aufarbeitung der bestehenden Rahmenbedingungen

Eine Ist-Soll-Analyse der Kinderanwaltschaft Schweiz, der OSKR CH oder eine ähnliche Analyse zu den Kinderrechten, welche spezifisch das GAZ als Fachaufsicht über die KESB betreffen, gab es bis anhin nicht. Jedoch wurde eine Evaluation des EG KESR durchgeführt: Im Schlussbericht der Abteilung Forschung & Entwicklung des JuWe vom 24. Juni 2020 werden dazu u.a. folgende Verbesserungsmöglichkeiten genannt:⁹³ Verzicht auf Gebühren im Kinderschutz, einheitliche Entscheideröffnung gegenüber Kindern, Optimierung Schnittstelle KESB – AJB (ausreichende Anzahl Berufsbeistandspersonen im Kinderschutz) und Präzisierungen zur Verfahrensvertretung.

79 SR 210.

80 Nach kantonalem Recht ergibt sich die Zuständigkeit des GAZ gestützt auf § 58 Abs. 1 i.V.m. Anhang 1 lit. A Ziff. 19 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR, LS 172.11) sowie § 1 Abs. 1 lit. b Ziff. 4 i.V.m. Anhang 1 Ziff. 4 lit. d und § 15 Abs. 4 i.V.m. Anhang 2 lit. c der Organisationsverordnung der Direktion der Justiz und des Innern (JIOV, LS 172.110.1). Innerhalb des GAZ ist die Aufgabe der Abteilung Gemeinderecht zugewiesen. Die operative Aufgabenerfüllung wird von der Fachstelle Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (Fachstelle KESR) wahrgenommen.

81 Jaag & Rüssli, 2019; Bertschi, 2014. Vgl. auch BSK ZGB I, Vogel, Art. 440/441 N 23.

82 Botschaft des Bundesrates zur Änderung des ZGB (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht), in: BBl 2006, S. 7074; BBl 2006 7001.

83 Fachaufsicht KESB, Weisungen an KESB.

84 Die KOKES ist eine interkantonale Fach- sowie Direktorinnen- und Direktorenkonferenz, die u.a. die Förderung der Zusammenarbeit unter den Kantonen und mit dem Bund im zivilrechtlichen Kindes- und Erwachsenenschutz bezweckt, Statistik 2023 / Bestand Kinder.

85 LS 232.3.

86 Vgl. FN 86.

87 Kindes- und Erwachsenenschutz, Kanton Zürich

88 Fachaufsicht KESB, Kanton Zürich

89 EBG, «Unterstützungsangebote und Schutzmassnahmen für Kinder,

die Gewalt in der elterlichen Paarbeziehung ausgesetzt sind, Schlussbericht», 2024.

90 EBG, «Unterstützungsangebote und Schutzmassnahmen für Kinder, die Gewalt in der elterlichen Paarbeziehung ausgesetzt sind, Schlussbericht», 2024, S. 161 und S. 163.

91 Vgl. Kindes- und Erwachsenenschutz.

92 Vgl. Fachaufsicht KESB.

93 Borchard & Lienert, 2020.

4.2.4 SWOT-Analyse

		Analyse	
Analyse	SWOT-Analyse Gemeindeamt Abteilung Gemeinderecht (Fachstelle KESR) (Stand: November 2024)	Stärken (Strengths) – Sensibilisierung auf sämtliche Aspekte der Kinderrechte (insb. bzgl. Anhörung und unabhängige Vertretung) – hohe Fachkompetenz – Kinderrechte Bestandteil der aufsichtsrechtlichen Tätigkeit; Überprüfung der sich aus der KRK und dem ZGB ergebenden Anforderungen an ein kindgerechtes Verfahren vor der KESB im Rahmen der jährlichen Visitationen	Schwächen (Weaknesses) – insgesamt wenige bzw. wenig konkrete rechtliche Vorgaben und dementsprechend viel Ermessensspielraum der Behörden – Fachstelle KESR nicht interdisziplinär zusammengesetzt
	Chancen (Opportunities)	Aus welchen Stärken ergeben sich neue Chancen?	Schwächen eliminieren, um neue Chancen zu nutzen
	– durch Fachaufsicht über die KESB Möglichkeit, auf eine einheitliche Praxis hinzuwirken (durch Weisungen und Empfehlungen) und Verfahren im Sinne des Kindeswohl weiterzuentwickeln	– als Fachaufsichtsbehörde darauf hinwirken, dass Personen, die Kindsanhörungen durchführen, eine geeignete Ausbildung ausweisen ⁹⁴	– Sicherstellung, dass superprovisorische vorsorgliche Entscheide mit schwerwiegendem Eingriff in die Rechte der Familie zeitnah mit einem ordentlichen Rechtsmittel angefochten werden können
Risiken (Threats)	Welche Stärken minimieren Risiken?	Strategien, damit Schwächen nicht zu Risiken werden	
– Politische Bedingungen (z.B. Spardruck) und entsprechende Gefahr, dass nicht in jedem indizierten Fall eine Kindesvertretung bestellt wird – Unterschiedliche Qualität der Fachpersonen, die Kindesvertretungen übernehmen – Verfahrensführung wird anspruchsvoller und Verfahren komplexer	– Vernetzung und Austausch mit Fachpersonen stärken – Schaffung von Transparenz gegenüber politischen Organen und Öffentlichkeit	– Erkenntnisse aus Fachaufsicht (Visitationen) für Weiterentwicklungen (Weisungen und Empfehlungen an KESB) nutzen	

⁹⁴ So verpflichtet der Kanton Basel-Stadt Personen, die Kindsanhörungen durchführen, eine geeignete Ausbildung auszuweisen (vgl. §§ 1 und 2 der Verordnung über die Ausbildung der mit Kindsanhörungen und Kindsvertretung beauftragten Personen; SG 212.500).

4.3 Zivilstandswesen 4.3.1 Rechtliche Grundlagen und Rechtsprechung

Die Entscheidungen des GAZ haben auch Auswirkungen auf den Personenstand (Name, Zivilstand, rechtliche Abstammung) von Kindern. Es geht um Verfahren in den Bereichen Namensänderungen nach Art. 30 Abs. 1 ZGB und Aufgabenerfüllung gemäss Art. 45 ZGB (Mitwirkung bei der Registerführung und beim Vorbereitungsverfahren der Eheschliessung, Verfügungen über die Anerkennung und die Eintragung im Ausland eingetretener Zivilstandstatsachen sowie ausländischer Entscheidungen, die den Personenstand betreffen).⁹⁵

Spezifische Normen zu den Kinderrechten ergeben sich etwa aus Art. 270b ZGB: Hat das Kind das zwölfte Altersjahr erreicht, so kann sein Name nur geändert werden, wenn es zustimmt.⁹⁶

4.3.2 Umsetzung in der Praxis

Information: Vor einer mündlichen Befragung wird dem Kind der Ablauf erklärt. Es wird nachgefragt, ob und was protokolliert werden darf. Das Protokoll wird mit dem Kind durchgegangen und das Kind wird danach gefragt, ob gewisse Informationen nicht an Dritte herausgegeben werden dürfen. Verwertbar sind nur protokollierte Aussagen.

Rechtliches Gehör: In Namensänderungsverfahren werden mündliche und schriftliche Stellungnahmen von Kindern in die Entscheidungsfindung miteinbezogen.

Kontaktaufnahme: Anzuhörende Kinder werden direkt angeschrieben (Du-Form). Ansonsten erfolgt die Kontaktaufnahme über die (gesetzliche) Vertretung.

⁹⁵ SR 210.

⁹⁶ Vgl. auch BGE 140 III 577; Ohne schriftliche Zustimmung des Kindes kann kein Namenswechsel stattfinden.

⁹⁷ Brunner & Trost-Melchert, 2014.

Anhörungen: Anhörungen finden in den Räumlichkeiten des GAZ statt. Seitens GAZ nimmt die sachbearbeitende und eine protokollführende Person teil. Das Kind darf sich begleiten lassen, Eltern müssen draussen warten. Die zuständige sachbearbeitende Person orientiert sich an einem Leitfaden zur Kindsanhörung aus dem Jahr 2014.⁹⁷ Das Protokoll wird vom Kind unterschrieben.

Rechtsvertretung: Je nach Alter kann das Kind für sich selbst handeln. Im Zweifelsfall wird bei der KESB eine Verfahrensbeistandschaft beantragt. Teilweise zieht diese eine anwaltliche Rechtsvertretung bei. Solche Rechtsvertretungen sind (nur) teilweise auf Kinderrechte spezialisiert.

Aus-/Weiterbildung: Es können Workshops bei Fachpersonen des MMI besucht werden. Solche Angebote werden nicht regelmässig durchgeführt. Die Mitarbeitenden sind aber verpflichtet, entsprechende Weiterbildungsangebote wahrzunehmen.

Beschleunigungsgebot: Bei Namensänderungsverfahren gilt primär das Ziel, die abgeschlossene Willensbildung zu erkunden. In Konfliktsituationen kann es daher hilfreich sein, das Verfahren erst abzuschliessen, wenn die Willensbildung beim Kind hinsichtlich des Namens feststeht.

4.3.3 Aufarbeitung der bestehenden Rahmenbedingungen

Eine Ist-Soll-Analyse der Kinderanwaltschaft Schweiz, der OSKR CH anhand der CFJ-Richtlinien oder eine ähnliche Analyse zu den Kinderrechten in diesem Bereich gab es bis anhin nicht.

4.3.4 SWOT-Analyse

Analyse		
SWOT-Analyse Gemeindeamt Abteilung Zivilstandswesen (Stand: November 2024)	Stärken (Strengths) <ul style="list-style-type: none"> - Bewusstsein für Kinderrechte - persönliche Anhörungen der Kinder - intrinsische Motivation für regelmässige Fortbildung und Optimierung der Prozesse 	Schwächen (Weaknesses) <ul style="list-style-type: none"> - zu wenige strukturierte Weiterbildungen - schwierige Abgrenzung der Aufgaben zwischen GAZ und KESB während laufender Beistandschaft - Abklärung des Kindeswillens teilweise schwierig - Zielkonflikt des Kindes zwischen seinem Willen und demjenigen, seinen Eltern keine Schwierigkeiten machen zu wollen (z.B. Anzeigen einer Zwangs- oder Minderjährigenehe)
	Chancen (Opportunities) <ul style="list-style-type: none"> - Vernetzung mit anderen Behörden und Organisationen - Stärkung/Verbesserung der Zusammenarbeit mit den KESB 	Aus welchen Stärken ergeben sich neue Chancen? <ul style="list-style-type: none"> - Vernetzung mit OSKR CH, um in diesem spezifischen Bereich die Kinderrechte optimal zu gewährleisten
Risiken (Threats) <ul style="list-style-type: none"> - irrtümlich angenommener Kindeswille wegen Beeinflussung der Kinder durch die Eltern oder andere Personen - mangelnde Fachkenntnisse der Beistände / Rechtsvertretungen 	Welche Stärken minimieren Risiken? <ul style="list-style-type: none"> - Sicherstellung von kindgerechten Verfahren durch allgemeine Erweiterung des Fachwissens und umfassende Abklärungen im Einzelfall 	Strategien, damit Schwächen nicht zu Risiken werden <ul style="list-style-type: none"> - regelmässige Weiterbildungen



5 Kantonale Opferhilfestelle

5.1 Rechtliche Grundlagen

Die KOH als Fachstelle der JI ist zuständig für die Umsetzung des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten vom 23. März 2007 (OHG).⁹⁸ Zu ihren Hauptaufgaben gehören nebst der Beurteilung von Gesuchen um finanzielle Leistungen die Leistungsbestellung und Finanzierung der anerkannten Opferberatungsstellen sowie deren Beaufsichtigung.

Als **Opfer** gilt jede Person, die in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität unmittelbar beeinträchtigt worden ist. Anspruch auf Opferhilfe haben auch dem Opfer nahestehende Personen, namentlich seine Kinder (Angehörige, Art. 1 Abs. 2 OHG).

Die anerkannten **Opferberatungsstellen** beraten das Opfer und seine Angehörigen und leisten Unterstützung bei der Wahrnehmung ihrer Rechte (Art. 12 Abs. 1 OHG). Bei Bedarf und nach Möglichkeit begleiten sie Opfer im Strafverfahren als Vertrauensperson (Art. 152 Abs. 2 StPO). Zudem erbringen sie Soforthilfe bei der Erfüllung der dringenden Bedürfnisse, die als Folge der Straftat entstehen und längerfristige Hilfe, bis sich der gesundheitliche Zustand der betroffenen Person stabilisiert hat. Bei Bedarf können die Beratungsstellen zudem eine Notunterkunft besorgen (Art. 14 Abs. 1 OHG).

Kinder sind von den Aufgaben im Zuständigkeitsbereich der KOH insofern betroffen, als sie als Opfer oder Angehörige Gesuche um finanzielle Leistungen bei der KOH stellen und von den Beratungsstellen beraten und in der Wahrnehmung ihrer Rechte unterstützt werden.

Beim **Opferhilfeverfahren vor der KOH** handelt es sich um ein schriftliches Verwaltungsverfahren und es besteht kein direkter Kontakt zu den Kindern. Es gelten die Regeln des VRG.⁹⁹ Das OHG beschränkt sich auf Vorschriften zur örtlichen Zuständigkeit (Art. 26) und verpflichtet die Kantone, ein einfaches und rasches Verfahren vorzusehen, in dem die zuständige Behörde den Sachverhalt von Amtes wegen feststellt (Art. 29 Abs. 1 und 2). Zudem schreibt das OHG vor, dass das Verfahren kostenlos ist (Art. 30) und dass die Kantone eine einzige, von der Verwaltung unabhängige, mit freier Kognition ausgestattete Beschwerdeinstanz zu bestimmen haben (Art. 29 Abs. 3).

Per 1. Juli 2024 ist das revidierte **Gewaltschutzgesetz** (GSG) in Kraft getreten.¹⁰⁰ Dieses bildet die rechtliche Grundlage, die die Polizei verpflichtet, in jedem Fall die GSG-Schutzverfügung (ohne Einwilligung von mindestens einem Elternteil) an die für die zeitnahe Kinderansprache¹⁰¹ spezialisierten Kinderberatungsstellen weiterzuleiten. Damit soll den besonderen Bedürfnissen von Kindern und Jugendlichen als Mitbetroffene von häuslicher Gewalt besser Rechnung getragen werden.¹⁰²

5.2 Umsetzung in der Praxis

Ansprüche: Kinder können Ansprüche nach OHG direkt stellen, soweit sie Opfer einer Straftat wurden oder als Angehörige indirekt betroffen sind.

Spezialisierte Opferberatungsstellen: Im Kanton Zürich gibt es ein gut ausgebaut und spezialisiertes Angebot an Beratungsstellen, die den Beratungsauftrag gemäss Art. 12 OHG wahrnehmen. Von den derzeit acht anerkannten Beratungsstellen (sechs in Zürich, zwei in Winterthur) sind drei Stellen auf die Beratung von Kindern und Jugendlichen spezialisiert (kokon, OKey, Opferberatungsstelle des Kinderspitals Zürich). Die Beratungsstelle Castagna ist auf die Beratung bei sexueller Ausbeutung in Kindheit und Jugend ausgerichtet und berät neben Erwachsenen auch Jugendliche. Die Opferberatung Zürich berät neben Erwachsenen auch Jugendliche zu verschiedenen Gewaltformen. Die genannten Beratungsstellen sind für minderjährige Betroffene direkt zugänglich und bieten kostenlose, vertrauliche Beratung an.

Die Opferberatungsstellen stabilisieren und beraten die Kinder und Jugendlichen mit Fachwissen und Feingefühl. Sie informieren die Kinder und Jugendlichen meist mündlich über die Rechte und Ansprüche im Opferhilfeverfahren und über weitere Hilfsangebote. Sie vermitteln Fachpersonen (Psychotherapie, Rechtsvertretung) und unterstützen bei der Einreichung eines Gesuches um finanzielle Leistungen. Sie erläutern den Kindern bzw. den Eltern das Vorgehen und die Entscheide der KOH. Die auf Kinder und Jugendliche spezialisierten Beratungsstellen beraten auch deren Angehörige. Beratung und Betreuung bei den Opferberatungsstellen erfolgen durch fachlich qualifizierte Mitarbeitende. Wenn die Beratungsstellen die Betroffenen nicht erreichen (z.B. bei Opferhilfe-Meldung durch Polizei), werden diese schriftlich in altersgerechter Sprache informiert. Beratungsstellenübergreifende Merkblätter für die Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen gibt es nicht. Weiter begleiten Mitarbeitende der Op-

ferberatungsstellen die Kinder und Jugendlichen im Strafverfahren als Vertrauensperson.¹⁰³

Die Opferberatungsstellen kokon und OKey sind zudem im Rahmen der erfolgten GSG-Revision seit Juli 2024 als spezialisierte Beratungsstellen für Minderjährige dafür zuständig, bei Mitbetroffenheit von Häuslicher Gewalt zeitnah Kontakt mit den Kindern und Jugendlichen aufzunehmen und sie zu beraten (sog. Kinderansprachen). Die Kinder- und Erwachsenenberatungsstellen koordinieren ihre Prozesse der Beratung des gewaltbetroffenen Elternteils und der Beratung der oder des mitbetroffenen Minderjährigen, damit möglichst viele Kinder und Jugendliche von einer auf ihre Bedürfnisse fokussierenden Beratung profitieren können. Zudem haben die Kinderberatungsstellen Materialien erarbeitet, um die Minderjährigen in altersgerechter Sprache zu informieren (Flyer¹⁰⁴, Informationsschreiben¹⁰⁵, Kurzfilm¹⁰⁶).

Gesuchseinreichung für finanzielle Leistungen: Urteilsfähige Kinder können ohne gesetzliche Vertretung ein Gesuch einreichen. In der Regel handelt es sich um Jugendliche, die bei einer Opferberatungsstelle in Beratung sind und das Gesuch mit deren Hilfe einreichen. Falls sich ein Kind für die Gesuchseinreichung direkt an die KOH wendet, verweist die KOH weiter an eine spezialisierte Beratungsstelle.

Vertretung durch Eltern/Interessens-kollision: Gesuche um finanzielle Leistungen können auch die Eltern als gesetzliche Vertretung einreichen. Bei einer Interessens-kollision (so z.B. bei Strafuntersuchungen gegen Eltern, die im Verdacht stehen, gegenüber ihrem minderjährigen Kind strafbare Handlungen begangen zu haben) gelangt die Verfahrensleitung an die zuständige KESB, die für das minderjährige Kind eine Kollisionsbeistandschaft im Sinne von Art. 306 Abs. 2 ZGB anordnet. Die Kollisionsbeistandschaften werden durch selbständig arbeitende Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte oder durch Mitarbeitende der Regionalen Rechtsdienste des AJB ausgeübt. Die anordnende KESB oder die eine

98 SR 312.5.

99 LS 175.2.

100 LS 351.

101 Unter Kinderansprache oder Kindsansprache versteht man ein Angebot für Kinder und Jugendliche, die Gewalt zwischen den Eltern bzw. einem Elternteil und dessen Partner/in miterlebt haben. Ziel ist es, ihnen möglichst früh nach einem Ereignis von häuslicher Gewalt die notwendige Unterstützung anzubieten. Die zeitnahe Kinderansprache gehört zu den Opferhilfeleistungen. Vgl. Orientierung des Kantons Zürich über das GSG bei Häuslicher Gewalt.

102 Vgl. zur Wichtigkeit der zeitnahen Kinderansprache (und zu entsprechenden Standards) im Kontext von Häuslicher Gewalt den Schlussbericht des EBG von 2024 Unterstützungsangebote und Schutzmassnahmen für Kinder, die Gewalt in der elterlichen Paarbeziehung ausgesetzt sind.

103 Eine Arbeitsgruppe (kokon, Okey, mit Unterstützung der KOH und der IST) hat zur Koordination der Prozesse vorbereitend auf die Inkraftsetzung der GSG-Anpassung einen Leitfaden für die Beratungsstellen erarbeitet.

104 Flyer Beratung für Kinder und Jugendliche bei Gewaltschutzmassnahmen.

105 Informationen betreffend «Schutzmassnahmen gemäss Gewaltschutzgesetz».

106 Informationsvideo auf Schwizerdütsch und Deutsch.

Rechtsvertretung vermittelnde Opferberatungsstelle sorgen dafür, dass die Vertretung fachlich qualifiziert ist. Die KOH selber macht dazu keine Vorgaben und führt auch keine zentrale Liste mit geeigneten Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten.

Rechtsvertretung: Meistens wird ein Gesuch um finanzielle Leistungen von einer Rechtsvertretung eingereicht, sei dies, weil die Kinder bereits im Strafverfahren anwaltlich vertreten sind, weil eine Rechtsvertretung für das Opferhilfeverfahren durch die Beratungsstelle vermittelt wurde oder weil eine Kollisionsbeistandschaft durch die KESB im Sinne von Art. 306 Abs. 2 ZGB angeordnet wurde.

Die KOH übernimmt die Kosten für eine Rechtsvertretung, wenn eine anwaltliche Vertretung notwendig und das Gesuch nicht von vornherein aussichtslos ist. Bei Kindern wird die Frage der Notwendigkeit grundsätzlich bejaht. Die Kostenübernahme hängt zudem von den finanziellen Verhältnissen der Kinder bzw. den unterstützungspflichtigen Eltern ab (Art. 6 OHG). Je nach dem können die Anwaltskosten (über eine Kostengutsprache) ganz oder teilweise übernommen werden. Wer mittellos ist, kann auch ein Gesuch um unentgeltliche Rechtsvertretung im Verwaltungsverfahren stellen (§ 16 Abs. 2 VRG).

Rechtliches Gehör: Bei einer Rechtsvertretung ist diese die Ansprechperson für die KOH. Erfolgt die Gesuchstellung ohne eine solche Vertretung, aber mit Hilfe einer Opferberatungsstelle, ist diese die Ansprechperson für die KOH. Da die Verfahren schriftlich geführt werden, erfolgt die Wahrung des rechtlichen Gehörs auf schriftlichem Weg.

Adressat eines Entscheids über das Gesuch um finanzielle Leistungen ist das Opfer bzw. die allfällige Rechtsvertretung. Partei im Opferhilfeverfahren ist das Opfer.

Verfahrensbeschleunigung: Die Beurteilung von opferhilferechtlichen Ansprüchen erfolgt in einem einfachen und raschen Verfahren (Art. 29 Abs. 1 OHG). Opferhilfeleistungen können oft erst endgültig gewährt werden, wenn feststeht, in welchem Umfang Dritte (z.B. Unfall- und Invalidenversicherung) leistungspflichtig sind. Der Abschluss dieser Verfahren muss allenfalls abgewartet werden. Bis dahin erteilt die KOH subsidiäre Kostengutsprachen.

Bei opferhilferechtlichen Entschädigungsansprüchen (z.B. Erwerbsausfall oder Bestattungskosten) kann die KOH Vorschüsse erteilen (Art. 21 OHG). Gesuche werden aufgrund einer summarischen Prüfung des Entschädigungsgesuchs innert vier Wochen beurteilt.¹⁰⁷

Die KOH behandelt Gesuche um dringliche finanzielle Leistungen (sog. Soforthilfe) wie die Finanzierung einer Notunterkunft, anwaltliche Erstberatung, therapeutische oder medizinische Hilfe prioritär und beurteilt sie in der Regel innert weniger Tage. Zudem können anerkannte Beratungsstellen nach § 9 der Kantonalen Opferhilfeverordnung vom 30. April 2013 (KOHV) finanzielle Soforthilfe im Betrag von maximal Fr. 1'000.– pro gesuchstellende Person selbst leisten.¹⁰⁸

Ausbildung: Weil zu den gesuchstellenden Kindern kein direkter Kontakt besteht, sind die gesuchsprüfenden Mitarbeitenden der KOH nicht speziell auf Kinderrechte geschult.

Dagegen setzt § 3 KOHV für die Anerkennung einer Beratungsstelle u.a. voraus, dass die Mitarbeitenden über eine fachlich angemessene Ausbildung und entsprechende Berufserfahrung verfügen. Vorausgesetzt wird auch ein Instrumentarium zur Qualitätssicherung und -entwicklung. Mit der Anerkennung als Opferberatungsstelle – die alle vier Jahre erneuert werden muss – und der Unterzeichnung des Leistungsauftrags verpflichten sich die Beratungsstellen zur Einhaltung der Qualitätsvorgaben. Dazu zählen u.a. Qualitätsstandards betreffend Personalwesen wie Anforderungen an Grundausbildung und Zusatzqualifikationen sowie Qualitätsstandards betreffend Professionalität wie Ausweise über Fortbildung, Intervision und Supervision etc.

Die Berner Fachhochschule bietet einen Studiengang «CAS Opferhilfe» an, in welchem Mitarbeitende der Opferberatungsstellen eine umfassende Einführung in das Arbeitsgebiet der Opferhilfe erhalten und lernen, diese im Sinne eines Case Managements zu gestalten. Der Kurs beinhaltet auch spezielle Module, die sich mit dem Kind als Opfer befassen.¹⁰⁹

Frauenhäuser: Neben den spezialisierten Kinderberatungsstellen legen auch die Frauenhäuser grossen Wert auf die Bedürfnisse der Kinder und die Vertretung ihrer Interessen. Der Leistungskata-

log Frauenhäuser der Konferenz der Kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) wurde entsprechend dem Antrag der Dachorganisation Frauenhäuser (DAO) im März 2022 mit der Leistung «Gruppenangebote (Betreuung und Animation im Frauenhaus)» und bei der Leistung «Koordination/Kooperation» bezüglich der Zusammenarbeit mit spezifischen Fachstellen ergänzt.¹¹⁰

Opferberatungsstellen für Frauen: Auch die auf Frauen spezialisierten Beratungsstellen sind auf die Bedürfnisse und Interessen der mitbetroffenen Kinder sensibilisiert. Im Falle von Gewalt zwischen den Eltern werden die Frauen auch als Mütter angesprochen und die Situation der Kinder wird besprochen. Falls die Mütter einverstanden sind, werden sie an eine auf Kinder spezialisierte Beratungsstelle verwiesen.

5.3 Aufarbeitung der bestehenden Rahmenbedingungen

Im Kanton Zürich wurden in den Jahren 2009/2010 mit KidsPunkt (Winterthur) und KidsCare (Zürich) zwei spezifische Angebote zur Beratung und Begleitung von Kindern und Jugendlichen geschaffen. Gemeinsame Zielsetzung der beiden Projekte war die zeitnahe, proaktive Beratung und die entlastende Unterstützung von Kindern, die von häuslicher Gewalt betroffen sind. Das MMI evaluierte die Projekte.¹¹¹

Die Evaluation führte dazu, dass die Beratungen seither als reguläres Angebot von der Beratungsstelle kokon und der Fachstelle OKey weitergeführt werden. Das Angebot richtet sich an Kinder, die Gewalt zwischen den Eltern bzw. einem Elternteil und dessen Partnerin oder Partner miterleben mussten. Es soll ihnen Raum gegeben werden, frühzeitig mit Unterstützung einer Fachperson über das Erlebte sprechen und dieses verarbeiten zu können.

Was die Umsetzung der Kinderrechte im fachstellen- und direktionsübergreifenden Bereich mit Fokus auf häusliche Gewalt betrifft, kann auf den RRB Nr. 338/2021 vom 31. März 2021 verwiesen werden.¹¹² Die Arbeitsgruppe Koordination Istanbul-Konvention (AG KIK) nahm zur Frage der Umsetzung der Istanbul-Konvention im Kanton Zürich eine Situationsanalyse vor.¹¹³ Diese hat ergeben,

dass im Bereich von häuslicher Gewalt betroffener Kinder Verbesserungspotential besteht. Gestützt auf die Empfehlungen der AG KIK wurden vom Regierungsrat konkrete Massnahmen zur Weiterverfolgung und Umsetzung vorgeschlagen. Diese betreffen u.a. folgende Bereiche:

- Prüfung, ob der Zugang zur Opferhilfe bzw. zu den Unterstützungsangeboten für alle gleichermaßen gewährleistet ist,
- genügend Schutzplätze für Minderjährige und junge Erwachsene,
- Förderung von Aus- und Fortbildungen für Fachpersonen/Strafverfolgung/Gerichte zu den Themen «häusliche Gewalt», «Geschlechterrollen» und «Geschlechtsstereotype»,
- Erarbeitung/Bereitstellung von geeigneten Unterrichtsmaterialien zu solchen Themen, Weiterbildung von Schulsozialarbeitenden, Weiterleitung von Schutzverfügungen durch Polizei immer auch an eine Beratungsstelle für die zeitnahe Kinderansprache (vgl. oben die Ausführungen zum geänderten GSG),
- aktive Förderung von Programmen zur Förderung einer gewaltfreien Erziehung; Bereitstellung für möglichst viele Eltern,
- Verbesserung von Informationsmaterialien bzgl. Umgang mit Opfern, verbesserte Informationen auch für Opfer.

Im Rahmen des Projekts «Strategie Opferhilfe Kanton Zürich»¹¹⁴ wurde geprüft, ob das bestehende Angebot dem Bedarf der unterschiedlichen Opfergruppen entspricht, so auch dem Bedarf von Kindern und Jugendlichen. Besonderes Augenmerk wurde – dem Grundsatz der Kinderrechte entsprechend – auf den diskriminierungsfreien Zugang zu den Leistungen gelegt. Eine von der KOH in Auftrag gegebene Bedarfserhebung zeigt auf, dass es auch hinsichtlich der Zugänglichkeit zu den Beratungsstellen für Kinder und Jugendliche noch Handlungsbedarf gibt.¹¹⁵ Entsprechende Massnahmen – wie etwa die adressatengerechte Vermittlung von Informationen auf verschiedenen Kanälen – werden ab dem Jahr 2025 umgesetzt.

109 CAS Opferhilfe der Fachhochschule Bern.

110 SODK, Leistungskatalog Frauenhäuser.

111 Driez Grieser et al., 2012; Kinderschuttkommission des Kantons Zürich, Tätigkeitsbericht 2010–2014, S. 6.

112 Kinderschuttkommission, Tätigkeitsbericht 2010–2014.

113 Regierungsrat des Kantons Zürich (2021), Umsetzung Istanbul-Konvention.

114 Strategie Opferhilfe

115 Hollenstein et. al (2024), Bedarfserhebung zur Opferhilfe im Kanton Zürich (Kurzbericht).

107 Vgl. § 10 Einführungsgesetz zum Opferhilfegesetz vom 25. Juni 1995 (EG OHG); LS 341.

108 LS 341.1

5.4 SWOT-Analyse

Analyse		
SWOT-Analyse Kantonale Opferhilfestelle (Stand: November 2024)	Stärken (Strengths)	Schwächen (Weaknesses)
	<ul style="list-style-type: none"> - Qualitätsvorgaben für Opferberatungsstellen, Mitarbeitende verfügen über hohe Fachkompetenz bzgl. Kinderrechte und begleiten bei Bedarf Opfer in Strafverfahren - Kinder als Opfer werden im Strafverfahren in aller Regel durch eine spezialisierte Opferberatungsstelle unterstützt - enge Koordination zwischen Kinder- und Erwachsenenberatungsstellen durch GSG-Prozess - allgemein gute Vernetzung der KOH (z.B. Vertretung in der kantonalen Kinderschuttkommission, im strategischen Kooperationsgremium häusliche Gewalt, im Alltag viele Kontakte mit Staatsanwaltschaft und Anwaltschaft) 	<ul style="list-style-type: none"> - schwache Vernetzung bei fallbezogener Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden unter Beachtung der jeweiligen Rollen, Aufgaben und deren Grenzen (zuständige STA, JUGA und Opferberatung).
Chancen (Opportunities)	Aus welchen Stärken ergeben sich neue Chancen?	Schwächen eliminieren, um neue Chancen zu nutzen
<ul style="list-style-type: none"> - durch Aufsicht über die anerkannten Opferberatungsstellen Möglichkeit, vermehrt auf eine einheitliche Praxis hinzuwirken (durch Weisungen und Empfehlungen) und Prozesse im Sinne des Kindeswohls weiterzuentwickeln - Umsetzung Istanbul-Konvention (Beschlüsse RR): GSG-Anpassung (zeitnahe Kinderansprache), Überprüfung Zugang zu den Angeboten (Strategie Opferhilfe) 	<ul style="list-style-type: none"> - Weiterentwicklung der Opferhilfeverfahren durch Vernetzung mit anderen Behörden und Organisationen - Erreichen von mehr Kindern und Jugendlichen durch GSG-Anpassung und durch Arbeiten des Strategieprojekts - Stärkung Zusammenarbeit Kinder- und Erwachsenenstellen 	<ul style="list-style-type: none"> - Im Bedarfsfall Erlass von Weisungen/Empfehlungen der KOH zuhanden der Beratungsstellen zur Stärkung der Kinderrechte in der Opferberatung - Stärkung der fallbezogenen Zusammenarbeit und Förderung der allgemeinen Vernetzung der Opferberatungsstellen mit den Strafverfolgungsbehörden (laufendes Strategieprojekt)
Risiken (Threats)	Welche Stärken minimieren Risiken?	Strategien, damit Schwächen nicht zu Risiken werden
<ul style="list-style-type: none"> - politische Bedingungen (z.B. Spardruck) 	<ul style="list-style-type: none"> - Schaffung von Transparenz gegenüber politischen Organen und Öffentlichkeit - Vernetzung und Austausch mit anderen Fachpersonen 	<ul style="list-style-type: none"> - Erkenntnisse aus Aufsicht (Anerkennung der Opferberatungsstellen alle vier Jahre und weitere Aufsichtstätigkeit) für Weiterentwicklungen nutzen - bei Projekten der Strafverfolgungs- und Strafvollzugsbehörden mit Bezug auf kindliche Opfer angemessene Einbindung der auf Kinder spezialisierten Opferberatungsstellen



Ergebnisse aus dem Workshop

1. Einleitende Bemerkungen

Weil das Themenspektrum gross ist, wurde für den Workshop eine Themenauswahl vorgenommen. Der Fokus des Workshops wurde auf drei Kernthemen gelegt: Aus- und Weiterbildung von Mitarbeitenden, Informationen für betroffene Kinder, Arbeitsinstrumente für Mitarbeitende. Die Teilnehmenden (21 Personen) wurden vor der Veranstaltung über diese Themenvorgabe informiert. Als Vorbereitung erhielten sie zu jedem Thema ein Arbeitspapier mit konkreten Fragen. Die Leitungen der drei Diskussionstische wurden vor dem Workshop festgelegt. Jede teilnehmende Person konnte an zwei von drei Diskussionsrunden mitwirken. Die Ergebnisse (unter anderem erkannter Handlungsbedarf, Ideen, Fragestellungen) werden nachfolgend zusammengefasst wiedergegeben.

2. Aus- und Weiterbildung von Mitarbeitenden

Welche Themen sind im behördlichen oder gerichtlichen Kontakt mit Kindern besonders wichtig?

- Verständnis für eigene Rolle und Überblick über das ganze Verfahren («Was passiert vor und nach meinem Zuständigkeitsbereich?»)
- Wissen über den Umgang mit Kindern: Was brauchen sie? Was können sie im jeweiligen Alter? Was ist der Wille des Kindes? Was bedeutet Schweigen oder anderes non-verbales Verhalten? Wie viele Pausen braucht das Kind?
- Besondere Schwierigkeiten bei häuslicher Gewalt, Kindern mit einem psychisch kranken Elternteil, Kindern mit Behinderungen, Entfremdung von einem Elternteil
- Schaffung günstiger Rahmenbedingungen, insb. bei Traumata: Bedürfnisse des Kindes berücksichtigen, spezifische Ausgestaltung von Verfahren etc. kindgerechte Sprache

Welche Weiterbildungsthemen würden die Arbeit und den Einbezug von Kindern und Jugendlichen erleichtern?

- Grundlagenpsychologie, insb. zur Interpretation und Bewertung der Aussagen eines Kindes
- Entwicklungspsychologie, insb. zum Umgang mit Kindern und Schutz vor Re-Traumatisierungen (z.B. Zumutbarkeit von Gefängnisbesuchen)

- Fragetechnik und Gesprächsführung
- Umgang mit Ambivalenzen (z.B. in einer Scheidung)
- positive Vermittlung der Wirkung von Partizipation zugunsten des Kindes
- Relevanz zeitnaher Entscheide
- Angehörigenbetreuung Interkulturalität

Was spricht für und was gegen obligatorische Weiterbildungen?

Welche Kadenz erscheint angemessen?

- Obligatorische und regelmässige Weiterbildungen für Mitarbeitende wird einhellig befürwortet.
- **Vorteile:**
 - Aufbau der Fachkompetenz, insb. im psychosozialen Bereich
 - Abbau von Unsicherheiten
 - personelle Fluktuation auffangen
 - «Refresher», um Selbstreflexion zu fördern und Wissensstand zu aktualisieren
 - Standardisierung und Qualitätssicherung
- **Nachteile:**
 - evtl. innere Motivation der Teilnehmenden

Was für Vor- und Nachteile gibt es bei interdisziplinären Weiterbildungen?

Wer kann/soll solche Weiterbildungen organisieren?

- Interdisziplinärer Austausch kann hilfreich sein, aber nicht unbedingt Weiterbildungen
- **Vorteile:**
 - Möglichkeit, vom Fachwissen anderer zu profitieren
 - Möglichkeit, Fachwissen aus fremden Disziplinen anzueignen (z.B. Recht, Soziale Arbeit, Psychologie)
 - Entwicklung einer gemeinsamen Haltung und einer gemeinsamen Sprache
- **Nachteile:**
 - unterschiedliche Flughöhen der einzelnen Zielgruppen
 - «Sender» und «Empfänger» (z.B. Fachpersonen im Kinderschutz vs. Mitarbeitende aus anderen Bereichen, Sozialarbeitende vs. juristische Fachpersonen)

Werden Probleme (Rollenverständnis, Zusammenarbeit) bei zusätzlichen Personen im Verfahren festgestellt (z.B. Rechtsvertreter:innen von Kindern, Beiständ:innen)? Lösungen?

- Keine Spezialisierung: Rechtsvertretung von Kindern fehlt tendenziell Fachwissen, insb. über den Umgang mit Kindern und das Prozessrecht
- Überlastung: Die hohe Fallbelastung wirkt sich auf die Qualität der Arbeit aus.
- Mögliche Lösung: Qualifizierte und spezialisierte Strafverteidigung und Weiterbildungen (z.B. an der Universität Luzern)

3. Informationen für betroffene Kinder

Welches sind die Herausforderungen in der Kommunikation mit Kindern (kleine Kinder, Kinder mit Einschränkungen, Jugendliche)?

- Wie kann man sich bewusst nach dem Kind richten?
- Wie erreicht man das Kind, insb. wenn es schweigt?
- Wie bedient man sich einer kindgerechten Sprache?
- Wie schafft man eine kindgerechte Atmosphäre?
- Wie ermittelt man die Intention und den Willen des Kindes?

Was für Informationsmaterial wäre hilfreich in der Arbeit mit Kindern?

- Informationsmaterial sowohl in Print als auch digital und audiovisuell
- Kindgerechte Informationsvideos, damit Kinder vorab erfahren, was bei einer Anhörung auf sie zukommt
- **Problematik:**
- Die vorhandenen Informationen tendieren zum Wildwuchs; z.T. sind sie sprachlich und/oder optisch schwach.
- z.B. sind nicht x Abstufungen nach Alter nötig, aber mindestens zwei unterschiedliche Sprachen für Kinder und Jugendliche

Gute Beispiele:

- Informationsvideo der JSP über das Verfahren in der JSP¹¹⁶
- Kindgerechte Broschüre des Frauenhauses Luzern¹¹⁷
- Website des MMI¹¹⁸

Was kann/muss vorgekehrt werden, damit die Informationen vollständig sind und von den Kindern auch verstanden werden?

- Einfache Sprache ist nicht gleich kindgerechte Sprache.
- Die Ansprüche an die Sprache sind je nach Institution und Behörde unterschiedlich, entsprechend auch die Kommunikation.
- Ressourcen sind zu bündeln: Know-how soll vermittelt werden, damit Institutionen und Behörden Ideen selbständig umsetzen können.

Welche Informationskanäle werden genutzt bzw. sollten mehr genutzt werden? Weshalb?

- Briefe kommen bei Kindern vielleicht weniger gut an als eine SMS, aber nicht alle Kinder nutzen die gleichen Apps.
- Zu klären ist, was für die Behörde und die Adressaten adäquat ist.
- Kinderfreundliche Musterbriefe vs. Corporate Design; müsste ausprobiert werden

4. Arbeitsinstrumente für Mitarbeitende

Welches sind die Herausforderungen in der Arbeit mit Blick auf die Kinderrechte?

- Schriftliche Verfahren: Aus Ressourcen-gründen werden viele Verfahren schriftlich durchgeführt, obwohl Mündlichkeit und der direkte Kontakt für die Kinder wichtig wären.
- lange Verfahrensdauer
- Aussagen des Kindes interpretieren und die kognitiven Fähigkeiten des Kindes erkennen können
- häufig stärkerer Fokus auf die Eltern statt auf die Kinder
- isolierte, organisationsinterne Wissensplattformen

- teilweise fehlendes Bewusstsein für die Bedeutung der Kinderrechte (z.B. kinderunfreundliche Umsetzung des Besuchsrechts gemäss Straf- und Justizvollzugsgesetz [StJVg]¹¹⁹ in Hausordnungen von Straf- und Massnahmenvollzugseinrichtungen)
- teilweise gesetzliche Grundlagen (z.B. bei den Einbürgerungen schreibt das Bundesrecht vor, dass ein Kind erst ab dem Alter von 16 Jahren den eigenen Willen zur Einbürgerung kundtun kann – d.h. das Kind kann davor von den Eltern zur Einbürgerung «gezwungen» werden – und bis zum Alter von 18 Jahren die Einwilligung der Eltern zur Einbürgerung benötigt – d.h. das Kind kann auch ab 16 Jahren nicht selbständig entscheiden)

Braucht es mehr / bessere Arbeitsinstrumente? Welche Arbeitsinstrumente würden die Arbeit mit Kindern vereinfachen und zu kindgerechter Verfahren beitragen?

- Arbeitsinstrumente müssen leicht greifbar sein
- «Learning-by-doing» vs. Wissensmanagement
- Hilfestellungen für kindgerechte Sprache (gutes Beispiel: «Spick» [ausformulierte Fragen und Aussagen] der Polizei für Belehrungen und Einvernahmen)
- Zugang zu «Best Practices» im Umgang mit Kindern (gutes Beispiel: «Web-based Training» für neue Mitarbeitende der Polizei)
- gemeinsame Wissensplattform mit nützlichen Links, Know-how, Checklisten, Textbausteinen etc.

Wer kann / soll nützliche Arbeitsinstrumente (wie Informationsmaterialien für die Mitarbeitenden) ausarbeiten bzw. zur Verfügung stellen?

- Pilotprojekt im Kanton Zürich mit Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Institutionen und Behörden (z.B. Aktionsplan Behindertenrechte, ZHAW Angewandte Linguistik, KESB, Polizei)
- eher ungeeignet: interkantonale Gremien und Kinderschutzkommission (diese ist thematisch zu breit aufgestellt und nicht geeignet für die spezifischen Themen, die im Workshop besprochen wurden)

5. Themenübergreifender Hinweis

Bei allen Ideen ist zu beachten, dass sie von Erwachsenen stammen. Es gilt auch die Stimme der Kinder zu hören. Bevor Behörden oder Fachstellen Massnahmen umsetzen, sollten sie prüfen, wie die Kinder bei der Beurteilung der beabsichtigten Veränderung einbezogen werden können (z.B. als Prüfgruppe, um herauszufinden, ob eine Informationsbroschüre oder ein Informationsvideo tatsächlich von den Kindern verstanden wird resp. die Sprache als «kindgerecht» eingestuft wird.).

¹¹⁶ Vgl. Das Jugendstrafverfahren.

¹¹⁷ Vgl. Informationsmaterial inkl. Video Arbeitsheft.

¹¹⁸ Vgl. Marie Meierhofer-Institut.

¹¹⁹ LS 331.

D

Würdigung der aktuellen Situation in der JI

1. Positive Entwicklungen

In den vergangenen Jahren wurden die Verfahren mit Beteiligung von Kindern und Jugendlichen qualitativ weiterentwickelt. Dazu beigetragen haben im Jahr 2019 das 30-jährige Jubiläum der UN-Kinderrechtskonvention und entsprechende Berichterstattungen, Weiterbildungen der Mitarbeitenden, Analysen (wie diejenigen der Kinderanwaltschaft Schweiz), die per 2021 neu geschaffene Ombudsstelle Kinderrechte Schweiz und letztlich auch die (erneute) Sensibilisierung durch dieses laufende Projekt mit entsprechender Vernetzungsveranstaltung (Workshop). Die Stärkung der Kinderrechte ist ein Anliegen der in diesen Bereichen tätigen Akteure und Institutionen.

Verschiedene inhaltliche Aspekte des Kindeschutzes sind stärker in den Fokus von Behörden und Fachstellen gerückt. Es wurden einige Massnahmen umgesetzt oder eingeleitet, die darauf ausgerichtet sind, die Kinderrechte zu verbessern. Zu erwähnen sind beispielsweise das Projekt Angehörigenarbeit im Justizvollzug (Besuchsrechtsthematik) oder die jährlichen Visitationen des GAZ als Fachaufsicht KESB, in deren Rahmen die Kinderrechte ein fester Bestandteil bilden.

Die Organisationseinheiten der JI haben erkannt, dass die Förderung der Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden, die mit Kindern arbeiten oder über Kinderbelange entscheiden, zentral ist. Als gutes Beispiel zu erwähnen sind hier die Aus- und Weiterbildungen für die Jugendanwältinnen und Jugendanwälte oder die vom GAZ jährlich organisierten Weiterbildungstage für die Behördenmitglieder der KESB.

2. Herausforderungen

Die zuständigen Behörden müssen ihre Justizverfahren beförderlich behandeln und dafür sorgen, dass diese möglichst ohne Verzug erledigt werden können. Insbesondere die notwendigen Einvernahmen sollten zeitnah erfolgen. Wenn Kinder oder Jugendliche beteiligt sind, gilt dies umso mehr. Leider kann diese Vorgabe nicht in jedem Fall eingehalten werden. Aufgrund der steigenden Verfahrenszahlen, der Komplexität vieler Fälle, der noch zu wenig fortgeschrittenen Digitalisierung der Prozesse sowie der vorhandenen zeitlichen, personellen und technischen Ressourcen der zuständigen Behörden lassen sich Verzögerungen nicht immer vermeiden.

Es braucht stets genügend Personen seitens der zuständigen Behörden als auch seitens der Anwaltschaft, die auf Kinderrechte spezialisiert sind. Der Spardruck darf nicht dazu führen, dass auf

professionelle Kindsvertretungen verzichtet wird. Entsprechend ist auch die Politik gefordert, zur Umsetzung der Kinderrechte die nötigen Mittel zur Verfügung zu stellen.

3. Weiterentwicklungspotenzial

Die UN-Kinderrechtskonvention sieht vor, dass der Stimme von Kindern und Jugendlichen mehr Gewicht verliehen wird. Kinder und Jugendliche müssen als relevante gesellschaftliche Bevölkerungsgruppe anerkannt und einbezogen werden. Kinder und Jugendliche sind Expertinnen und Experten in allen Angelegenheiten, die ihr eigenes Leben betreffen. Es ist an den Erwachsenen, den Kindern und Jugendlichen zuzuhören, sie mit ihren Themen, Sorgen, Ängsten und mit ihren Ideen und ihrem Gestaltungswillen ernst zu nehmen und sie in die Prozesse aktiv und selbstverständlich einzubeziehen. Ihr Recht auf Mitsprache ist entsprechend zu stärken. Es gilt deshalb bei der Weiterentwicklung der Justizverfahren ein Zeichen zu setzen, indem Kinder und Jugendliche in geeigneter Weise konsultiert werden.¹²⁰

Zur Gewährleistung der Kinderrechte muss zudem weiterhin in die Interdisziplinarität sowie Aus- und Weiterbildung der Fachpersonen investiert werden. Dabei bietet die neu geplante Kinderrechtskommission, die ihren Fokus in der Umsetzung der Kinderrechte im Kanton Zürich haben wird, eine Chance für weitere Fortschritte in der Stärkung der Kinderrechte. So obliegt ihr unter anderem, die Entwicklung bei der Umsetzung der Kinderrechte zu beobachten, einen allfälligen Handlungsbedarf zu erkennen, Empfehlungen abzugeben sowie die themenspezifische Vernetzung und den Informationsaustausch der verschiedenen Stellen zu fördern.

Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien können einen Mehrwert bei der Umsetzung der Kinderrechte leisten. Es gilt, die Besonderheiten, Anforderungen und Chancen von digitalen Transformationen im Umfeld von Straf- und Verwaltungsverfahren zu verstehen. Unter Beachtung der rechtlichen Vorgaben sollten digitale Möglichkeiten verstärkt genutzt werden (z.B. für interne Prozessbeschreibungen, Wissenserhalt, Informationsmaterial für Kinder und Jugendliche, Einbezug der Kinder und Jugendlichen etc.). Auch der interdisziplinäre Wissens- und Erfahrungsaustausch sollte diesbezüglich gefördert werden.

Um Analysen zu ermöglichen, braucht es schliesslich statistische Daten. In den verschiedenen Rechtsbereichen ist zu prüfen, welche Daten bereits erhoben werden und ob und wie die Datenlage verbessert werden kann bzw. sollte.

¹²⁰ Vgl. dazu die Kinderrechte-Studie Schweiz und Liechtenstein 2021, Kinderrechte aus Kinder- und Jugendsicht, des Komitees für UNICEF Schweiz und Liechtenstein und der Ostschweizer Fachhochschule (OST)

E

Empfehlungen



1. Ziel

Die Justizverfahren in der JI sind kindgerecht. Das heisst, die Behörden gewährleisten die Rechte der Kinder und Jugendlichen vor, während und nach dem Verfahren. Die Fachpersonen, die in den Verfahren direkt mit den Kindern arbeiten, sind aufgrund ihrer Aus- oder Weiterbildung für diese Aufgabe geeignet. Die Kinder und Jugendlichen kennen ihre Rechte und verstehen den Ablauf der Verfahrensschritte. Sie können partizipieren und werden respektvoll sowie fair behandelt. Die Kinder und Jugendlichen fühlen sich sicher, ernst genommen sowie verstanden. Die Fachleute stellen sicher, dass auch die Interessen derjenigen geschützt werden, die sich nicht äussern können.

2. Handlungsempfehlungen

Ausgehend vom erwähnten Ziel werden den Organisationseinheiten der JI für ihre Justizverfahren folgende Empfehlungen gemacht:

Sensibilisierung und regelmässige Schulungen der Fachpersonen

Ziel	Alle Fachpersonen, die im Rechtssystem mit Kindern und Jugendlichen arbeiten, kennen die Kinderrechte. Sie sind aufgrund ihrer Aus- oder Weiterbildungen für ihre Aufgaben geeignet.
Handlungsempfehlung	<ul style="list-style-type: none"> – Alle neuen Mitarbeitenden werden gezielt auf die Kinderrechte sensibilisiert (z.B. durch Abgabe und Besprechung eines praxisbezogenen Merkblattes). – Alle Mitarbeitenden stärken ihre Kompetenzen durch regelmässige Schulungen (Weiterbildungsthemen: Kinderrechte, Gesprächsführung, Entwicklungspsychologie, Umgang mit Kindern in verschiedenen Alters- und Entwicklungsstufen, Umgang mit Kindern in einer besonders verletzlichen Situation, Willensermittlung, Konfliktmanagement etc.). – Die Organisationseinheiten tragen im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit durch Weisungen oder Empfehlungen zur Stärkung der Kinderrechte resp. Weiterentwicklungen im Sinne des Kindeswohls bei. – Die interdisziplinäre Vernetzung und fachübergreifenden Schulungen zwischen verschiedenen Fachbehörden/Fachpersonen werden gefördert. Es ist davon auszugehen, dass die neu geplante, kantonale Kinderrechtskommission hier eine aktive und koordinierende Rolle übernehmen wird.
Beispiele	<ul style="list-style-type: none"> – Vgl. Bildungsportal der OSKR CH bzw. die Möglichkeit der Kontaktaufnahme mit der OSKR CH für spezialisierte Weiterbildungen – Vgl. Hochschule Luzern, Fachkurs Kindesbefragungen gemäss Art. 154 StPO – Vgl. Walliser Aussenstelle der Universität Genf, Weiterbildungsangebot des interfakultären Zentrums für Kinderrechte – CAS Forensics und CAS Jugendstrafverfolgung – obligatorischer Basiskurs für Betreuungspersonen im Justizvollzug (vgl. Weiterbildung SKJV) – vom GAZ jährlich organisierte Weiterbildungen für die KESB-Behördenmitglieder – Bsp. für JI-interne Berichterstattung: Auflistung zu Anzahl, Art und Periodizität der Aus- und Weiterbildungen und zu interdisziplinären Vernetzungsgefässen

Informationen für Kinder und Jugendliche

Ziel	Die Kinder und Jugendlichen kennen ihre Rechte und die Rollen der im Verfahren involvierten Fachpersonen. Sie verstehen den Ablauf der Verfahrensschritte und die gefällten Entscheidungen.
Handlungsempfehlung	<p>Recht auf Information Die Organisationseinheiten stellen sicher, dass zu ihren spezifischen Verfahren entsprechendes Informationsmaterial aufgearbeitet wird und allgemein zugänglich ist. Die Nutzung der heutigen digitalen Möglichkeiten wird gefördert. Die Verfahrensverantwortlichen stellen sicher, dass</p> <ul style="list-style-type: none"> – Kinder und Jugendliche alle für sie relevanten Informationen ihrem Alter entsprechend erhalten, insbesondere zu ihren Rechten, den Rollen der verschiedenen involvierten Fachpersonen, dem Stand im Verfahren, den nächsten geplanten Schritten und den gefällten Entscheidungen, – Kinder und Jugendliche die Informationen verstehen, – alle involvierten Personen auf dem gleichen Stand sind. <p>Recht auf Gehör und Meinungsäusserung Die Verfahrensverantwortlichen stellen sicher, dass</p> <ul style="list-style-type: none"> – Kinder und Jugendliche in allen sie betreffenden Angelegenheiten angehört werden, – die kindgerechten Einladungen zu den Anhörungen an die Kinder und Jugendlichen selbst gerichtet sind, – die Anhörungen in kindgerechten Räumlichkeiten stattfinden, – die Gesprächsführung dem Alter der Kinder und Jugendlichen angepasst ist, – die Anhörung idealerweise durch die entscheidende Person selbst erfolgt. <p>Beizug einer Rechtsvertretung und Vertrauensperson Die Verfahrensverantwortlichen stellen sicher, dass</p> <ul style="list-style-type: none"> – bei schwerwiegenden Entscheidungen den Kindern und Jugendlichen eine Rechtsvertretung bestellt wird, – Kindern und Jugendlichen die Möglichkeit gegeben wird, sich von einer Vertrauensperson begleiten zu lassen, – die Kinder und Jugendlichen über die Aufgabe und Rolle der Rechtsvertretung und der Vertrauensperson informiert sind. <p>Vermeidung von Verzögerungen Die Verfahrensverantwortlichen stellen sicher, dass</p> <ul style="list-style-type: none"> – Verfahren mit Kindern oder Jugendlichen prioritär und zügig behandelt werden, – Kinder und Jugendliche so wenig wie möglich angehört werden und die Anhörungsdauer dem Alter und der Sprache der Kinder und Jugendlichen angepasst wird.
Beispiele	<ul style="list-style-type: none"> – Abgabe von kindgerechtem Informationsmaterial (Bsp. Postkarte mit QR-Codes wie Flyer der OSKR CH) – Hinweis auf Erklärvideos (Bsp. der JSP, der OSKR CH) – Hinweis auf Erläuterung von Fachbegriffen (Bsp. Lexikon der OSKR CH) – Hinweis auf App KIDIMO (vgl. auch weitergehende Informationen zum entsprechenden Forschungsprojekt der Ostschweizer Fachhochschule, der Pädagogischen Hochschule Luzern und von UNICEF Schweiz und Liechtenstein) – Projekt JSP «Einfache Sprache»

Überprüfung und Weiterentwicklung der Verfahren

Ziel	<p>Die Justizverfahren in der JI sind kindgerecht. Die neusten Erkenntnisse der Wissenschaft werden berücksichtigt. Die Kinder und Jugendlichen können ihre Meinungen und Ideen einbringen.</p>
Handlungsempfehlung	<p>Die Organisationseinheiten informieren sich über die neusten Untersuchungen zu den Kinderrechten. Es ist davon auszugehen, dass die neu geplante, kantonale Kinderrechtskommission hier eine aktive und koordinierende Rolle übernehmen wird.</p> <p>Die Organisationseinheiten beziehen Kinder und Jugendliche systematisch mit ein zur Überprüfung der Verfahren auf ihre Kindgerechtigkeit und für ihre Weiterentwicklungen.</p> <p>Die Organisationseinheiten prüfen, welche statistischen Datengrundlagen für die Weiterentwicklung der Verfahren im Sinne der Kinderrechte benötigt werden. Sie bauen ihre Datenbanken bei Bedarf entsprechend aus.</p>
Beispiele	<ul style="list-style-type: none"> – periodischer Austausch mit der OSKR CH – Einbezug der Kinder und Jugendlichen bei der Erarbeitung von Informationsmaterial (Bsp. mittels Umfrage zu Verständlichkeit und Nutzen) – Befragung der Kinder und Jugendlichen nach Abschluss der Verfahren – Erhebung der Anzahl Verfahren, für welche eine Kindsvertretung notwendig ist – Erhebung zu den benötigten Sprachen für das Informationsmaterial – Erhebung zu Art und Anzahl der benötigten Fremdplatzierungsplätze im Rahmen jugendstrafrechtlicher Schutzmassnahmen

3. Berichterstattung

Die einzelnen Organisationseinheiten der JI stehen in der Verantwortung, ihre Justizverfahren kindgerecht durchzuführen und ihre Prozesse im Sinne der Kinderrechte weiterzuentwickeln. Die oben formulierten Ziele gilt es zu verfolgen. Die Handlungsempfehlungen dienen als Richtlinien. Die Berichterstattung zum Umgang mit den Kinderrechten (konkrete Art und Weise der Umsetzung, Stand der Umsetzung) wird im Rahmen der periodischen Kaderdialoge zuhanden der Direktionsvorsteherin erfolgen. Eine erste Berichterstattung wird rund ein Jahr nach Verabschiedung dieses Berichts erwartet. Ob, wann und worüber weitere Berichterstattungen erfolgen sollen, wird mit jeder Organisationseinheit einzeln zu besprechen und bestimmen sein.

Quellen zuletzt besucht am 18.12.2024

Aebi, M., Frohofer, F., Schnyder, N., Endrass, J., Graf, M. & Rossegger, A. (2022). Lebenspartner/innen, Kinder und Eltern als Angehörige von Inhaftierten im Justizvollzug. Helbing Lichtenhahn Verlag, Basel.

Bertschi, M. (2014). Vorbemerkung zu §§ 19-28a N. 61 ff. in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [Kommentar VRG]. Zürich, 3. Auflage.

Borchard B. & Lienert P. (2020). Evaluation des Einführungsgesetzes zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (EG KESR) im Kanton Zürich. Justizvollzug und Wiedereingliederung Kanton Zürich. https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/familie/kindeesschutz/fachaufsicht_kesb/Eval_EG%20KESR_Schlussbericht.pdf

Brunner, S. & Trost-Melchert, T. (2014). Die Kindesanhörung. Ein Leitfaden für die Praxis im Rechts-, Bildungs- und Gesundheitswesen. Marie Meierhofer Institut für das Kind MMI und UNICEF Schweiz. https://www.unicef.ch/sites/default/files/2018-08/brosch_kindesanhoerung_leitfaden_de.pdf

Brüschweiler, B. et. al. (2021). Kinderrechte aus Kinder- und Jugendsicht. Kinderrechte-Studie Schweiz und Liechtenstein 2021. Herausgegeben von UNICEF Schweiz und Liechtenstein und dem Institut für Soziale Arbeit und Räume, Departement Soziale Arbeit der OST – Ostschweizer Fachhochschule. Zürich und St. Gallen <https://www.unicef.ch/sites/default/files/2024-05/Kinderrechte%20aus%20Kinder-%20und%20Jugendsicht.pdf>

Bundesrat. (2020). Der Bundesrat verabschiedet den Staatenbericht der Schweiz zur Umsetzung der UNO-Kinderrechtskonvention. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-81643.html>

Children of Prisoners Europe. (2022). Statistics Switzerland. https://childrenofprisoners.eu/facts_and_figures/statistics-switzerland/

Council of Europe. (2010). Leitlinien des Ministerkomitees des Europarates für eine kindgerechte Justiz. <https://rm.coe.int/16806ad0c3>

Driez Grieser, M. T., Dreifuss, C. & Simoni, H. (2012). Bericht der Evaluation der Projekte KidsCare und KidsPunkt im Kanton Zürich. Marie Meierhofer-Institut für das Kind. https://www.google.ch/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiKs5f2sPqKAXVdWUEAHUNeCbkQFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.okeywinterthur.ch%2Fdownload%2Fpictures%2F93%2Fp0ddqbj0msy9d8j41z3lczy4sf9q9%2Fevaluation_sbericht_kidspunkt.pdf&usg=AOvVaw1Wp6sAl9eLcmNdcy7Zdt-&opi=89978449

Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG. (2024). Unterstützungsangebote und Schutzmassnahmen für Kinder, die Gewalt in der elterlichen Paarbeziehung ausgesetzt sind, Schlussbericht. Schweizerische Eidgenossenschaft. <https://backend.ebg.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-ebgch-files/files/2024/01/19/ca23a3ef-098d-4992-aaa2-59b778f515e0.pdf>

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD. (2023). Situation von Kindern mit einem inhaftierten Elternteil in der Schweiz. Schweizerische Eidgenossenschaft. <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/79151.pdf>

Europäische Kommission. (2023). Kindgerechte Justiz: Themenbereich 4 der EU-Kinderrechtsstrategie EU-Massnahmen zur Unterstützung der Justizsysteme, die die Rechte und Bedürfnisse von Kindern wahren. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/rights-child/child-friendly-justice_de

Europarat Ministerkomitee. (2018). Empfehlung CM/Rec(2018)5 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu Kindern inhaftierter Eltern. <https://rm.coe.int/empfehlungen-europarat-kinderinhaftierter-eltern-traduction-allema/16808edc9b>

European Union Agency for Fundamental Rights. (2017). Kindgerechte Justiz – Checkliste für Fachkräfte. <https://fra.europa.eu/de/publication/2018/kindgerechte-justiz-checkliste-fuer-fachkraefte>

Fachaufsicht KESB. (2016). Prüfung von Kindesvertretungen und Ablösung von superprovisorischen vorsorglichen Massnahmen – Aufsichtsrechtliche Weisungen. Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich. https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/familie/kindeesschutz/fachaufsicht_kesb/weisungen/weisung_kindesvertretung_superprovisorisch.pdf

Gemeindeamt des Kantons Zürich. (2024). Handbuch Einbürgerungen. Kanton Zürich https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/migration-integration/einbuengerung/eo_handbuch_einbuengerungen_ab_01.07.2023.pdf

Hollenstein et. al. (2024). Bedarfs-erhebung zur Opferhilfe im Kanton Zürich. Studie im Auftrag der Kantonalen Opferhilfestelle des Kantons Zürich. Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW Soziale Arbeit. https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/sicherheit-justiz/opferhilfe/sonstiges_infos/Kurzbericht%20Bedarfs-erhebung%20Opferhilfe%20Zürich.pdf

Jaag, T. & Rüssli, M. (2019). Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich. Schulthess Verlag, Zürich, 5. Auflage.

Kindesschutzkommission des Kantons Zürich. (2014). Tätigkeitsbericht 2010 – 2014 Kindesschutzkommission. https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/organisation/bildungsdirektion/ajb/kindeesschutzkommission/t%C3%A4tigkeitsbericht_kindeesschutzkommission_2010_2014_def.pdf

Kindesschutzkommission des Kantons Zürich. (2024). Fachliche Grundlagen, Mann inhaftierter Eltern – Orientierungshilfe und Praxisempfehlung für Fachpersonen, 2024. <https://www.zh.ch/de/bildungsdirektion/amt-fuer-jugend-und-berufsberatung/kindeesschutzkommission.html>

Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK. (2016). Leistungskatalog Frauenhäuser. https://ch-sodk.s3.eu-west-1.amazonaws.com/media/files/7c54a02f/70dc/4a8d/a821/0ecc78b33cf/2022.03.22_SODK_Leistungskatalog_Frauenh%C3%A4user_angepas.pdf

Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz KOKES. (2023). KOKES-Statistik 2023 / Bestand Kinder. https://www.kokes.ch/application/files/9217/2730/1836/KOKES-Statistik_2023_Kinder_Bestand_Massnahmenarten_Details_A3.pdf

Manzoni, P., Baier, D., Keller, S., Kamenowski, M., Ruchti, N., Rohrbach, J. & Lambelet, D. (2022). Die Situation von Kindern mit einem inhaftierten Elternteil in der Schweiz. Schlussbericht zu Händen des Bundesamts für Justiz. Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW. <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/79152.pdf>

Marquart, A. (2020). Childfriendly Justice [unveröffentlichte Masterarbeit]. Universität Zürich.

Netzwerk Kinderrechte Schweiz. (2021a). Auftrag und Strategie 2021-2025. https://www.netzwerk-kinderrechte.ch/resources/NKS_Strategie_2021-25_Final_D.pdf

Netzwerk Kinderrechte Schweiz. (2021b). Vierter NGO-Bericht an den UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes. https://www.netzwerk-kinderrechte.ch/resources/NKS_DE_NGO-Bericht-2021_online5.pdf

Netzwerk Kinderrechte Schweiz. (2021c). Kinder und Jugendliche in der Schweiz reden zu Recht mit. Kinderrechtsbericht an den UN-Kinderrechtsausschuss. https://www.netzwerk-kinderrechte.ch/resources/NKS_2021_Kinder-und-Jugendbericht.pdf

Ombudsstelle Kinderrechte Schweiz OSKR. (2023). Jahresbericht 2023. https://www.ombudsstelle-kinderrechte-schweiz.ch/sites/default/files/uploads/OSKR_CH_Jahresbericht_2023_DE.pdf

Regierungsrat des Kantons Zürich. (2021). 338 «Gewalt gegen Frauen», Umsetzung der Istanbul-Konvention im Kanton Zürich; Massnahmen und Stellenplan. <https://www.zh.ch/bin/zhweb/publish/regierungsratsbeschlussunterlagen./2021/338/RRB-2021-0338.pdf>

Regierungsrat des Kantons Zürich. (2023a). Regierungsratsbeschluss Nr. 871/2023. Richtlinien der Regierungspolitik 2023–2027. <https://www.zh.ch/de/politik-staat/gesetze-beschluesse/beschluesse-des-regierungsrates/rrb/regierungsratsbeschluss-871-2023.html>

Regierungsrat des Kantons Zürich. (2023b) Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan 2024–2027. Teil II Planungen der Direktionen und der Staatskanzlei. https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/steuern-finanzen/kantonsfinanzen/konsolidierter-entwicklungs-und-finanzplan/kef_2024-2027.pdf

