



Bern 28. März 2024

Änderung der Kinder- und Jugendförderungsverordnung KJFV; Stärkung der Kinderrechte

Stellungnahme der EKM

Ziel der Änderung der KJFV

Mit den neuen Bestimmungen in der Kinder- und Jugendförderungsverordnung KJFV wird präzisiert, dass das BSV für die fachliche Weiterentwicklung und die Vernetzung im Bereich der Kinderrechte zuständig ist.

Zudem wird die rechtliche Grundlage geschaffen, damit der Bund einen Dritten mit gewissen unterstützenden und koordinierenden Aufgaben im Bereich der Kinderrechte beauftragen kann. Es handelt sich dabei um Aufgaben, die gesamtschweizerisch wahrzunehmen sind, weil sie die Möglichkeiten der Kantone übersteigen, bspw. die Bereitstellung von Fachwissen, die Beratung von Behörden oder auch die Vernetzung lokaler Akteurinnen und Akteure im Bereich der Kinderrechte.

Die Motion Noser

Ausgangspunkt für die Änderung der KJFV ist die Motion Noser «Ombudsstelle für Kinderrechte» (19.3633).

Im September 2020 hat das Parlament den Bundesrat beauftragt, Rechtsgrundlagen auszuarbeiten und diese dem Parlament anschliessend zur Beratung vorzulegen. Die neuen Rechtsgrundlagen sind die rechtliche Basis, damit der Bund eine unabhängige Ombudsstelle für Kinderrechte schaffen kann, die allen Kindern und Jugendlichen bis 18 Jahre aus der ganzen Schweiz sowie ihnen nahestehenden Personen niederschwellig zugänglich ist.

Aus Sicht des Motionärs müssen die dazu erforderlichen Rechtsgrundlagen die notwendigen Kompetenzen bezüglich des Informationsaustausches mit Behörden und Gerichten mit einem entsprechenden Auskunftsrecht schaffen und sie müssen die Finanzierung dieser Ombudsstelle sicherstellen.

Ziel einer solchen Ombudsstelle soll es sein, Kinder bezüglich ihrer Rechte zu informieren und zu beraten und auf diesem Weg für das Kind den Zugang zur Justiz sicherzustellen. Die Ombudsstelle soll zwischen dem Kind und staatlichen Stellen vermitteln und Empfehlungen aussprechen können.

Die Position der EKM

Die EKM begrüsst, dass der Bundesrat Schritte eingeleitet hat, die darauf hinzielen, die Kinderrechte zu stärken.

Wie der Bundesrat¹ befürwortet auch die EKM die Koordination der existierenden Stellen.² Dafür muss aus ihrer Sicht jedoch keine neue Bundesstruktur geschaffen werden. Vielmehr können die Regelstrukturen diese Aufgabe selbst wahrnehmen.

Die EKM stellt sich jedoch auf den Standpunkt, dass es auf Bundesebene eine verwaltungsunabhängige Überwachungsstruktur braucht. Eine solche soll

- Beschwerden von Kindern entgegennehmen und untersuchen;
- zwischen Kindern und staatlichen Organen vermitteln;
- Den Fortschritt bei der Umsetzung der Kinderrechte auf Kantonebene und Bundesebene überwachen;
- Gesetzgebungsprozesse begleiten und Empfehlungen aussprechen;
- über die Zugänge von Kindern in verschiedenen Rechtsgebieten und auf den verschiedenen Ebenen im föderalen Systems Bericht erstatten;
- den Austausch mit den Verwaltungs- und Gerichtsbehörden sicherstellen;
- sich bei Rechtsverletzungen und nach Ausschöpfung der nationalen Beschwerdemittel an den UN-Kinderrechtsausschuss wenden können.³

Es bestehen verschiedene Modelle für solche Institutionen.⁴ Wie eine solche Struktur im föderalen System der Schweiz genau auszugestalten und wie bzw. wo diese im Bundesrecht genau zu verankern wäre, muss aus Sicht der EKM vorgelagert ausgehandelt werden. Die neue Struktur müsste jedoch über die Schaffung einer nationalen Ombudsstelle, wie Ruedi Noser sie in seiner Motion anregt, hinausgehen. Sie müsste sich am Vorschlag orientieren, den Christine Bulliard-Marbach 2014 angedacht und 2016 zurückgezogen hat – nachdem der Bundesrat bekräftigt hatte, dass die in der Motion beanstandeten Lücken mit dem Massnahmenpaket zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention sowie mit der geplanten Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution NMRI, bei der die Kinderrechte fester Bestandteil des Mandats bilden würden, geschlossen werden sollen.⁵

Das Massnahmenpaket zur Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution der Schweiz zur Umsetzung der Empfehlungen des UN-Kinderrechtsausschuss, die zum

¹ Stellungnahme des Bundesrats auf die Motion Noser «Ombudstelle für Kinderrechte» vom 14. August 2019

² In der Schweiz besteht ein vielfältiges Angebot an öffentlichen und zivilgesellschaftlich organisierten Beratung- und Begleitungsstellen für Kinder, die für die Förderung und den Schutz der Kinderrechte zuständig sind. In der Regel verfügen diese Stellen weder über gesetzliche Grundlagen noch über Ressourcen, um ihre Unabhängigkeit zu gewährleisten. Auch fehlt bisher die Pflicht, dass die Kantone im Bereich der Kinderrechte Ansprechstellen bezeichnen.

³ 2017 ist die Schweiz dem 3. Fakultativprotokoll zum «Uno-Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend ein Mitteilungsverfahren» beigetreten. Einzelpersonen, d. h. auch Kinder und Jugendliche, haben damit neu die Möglichkeit, nach Ausschöpfung des nationalen Instanzenzuges Verletzungen der Konventionsgarantien vor dem Uno-Ausschuss für die Rechte des Kindes geltend zu machen.

⁴ Das [europäische Netzwerk der Ombudsstellen für Kinderrechte \(ENOC\)](#) zeigt mögliche Wege auf.

⁵ Motion Bulliard-Marbach «Unabhängige Ombudsstelle für die Rechte des Kindes» (14.3758).

Rückzug der Motion Bulliard-Marbach geführt hatte, erhielt schliesslich doch keine Massnahme bezüglich der Schaffung einer zentralen und unabhängigen Stelle, der die Rolle zukommt, die Umsetzung der Kinderrechtskonvention zu überwachen und auf Kantons- und Bundesebene Beschwerden von Kindern entgegenzunehmen und zu untersuchen.

Auch die Aufgaben der Nationalen Menschenrechtsinstitution NMRI, welche am 23. Mai 2023 gegründet wurde, sind eingeschränkt. Sie umfassen Information und Dokumentation, Forschung, Beratung sowie Menschenrechtsbildung und Sensibilisierungsarbeit in der Schweiz. Neben innerstaatlichen Menschenrechtsfragen enthält das Mandat auch Fragen in Bezug auf die Umsetzung internationaler Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte in der Schweiz. Es beinhaltet jedoch weder kinderrechtsspezifische Aufgaben, noch sind dafür spezifische Ressourcen vorgesehen.

Dies bedeutet, dass bis heute eine Lücke bei der Umsetzung der in der Kinderrechtskonvention vorgesehen Beschwerde- oder Mediationsmöglichkeiten besteht. Aus Sicht der EKM steht der Bundesrat in der Pflicht: Er muss nun endlich zur Schaffung einer verwaltungsunabhängigen Überwachungsstruktur die nötigen Schritte in die Wege zu leiten.

Übergangslösung

Bis die gesetzlichen Bestimmungen zur Schaffung einer verwaltungsunabhängigen Überwachungsstruktur in Kraft treten und die nationale Kinderrechtsinstitution operativ wird, braucht es eine Übergangslösung.

In den Schlussbemerkungen des UN-Kinderrechtsausschusses zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz wird darauf hingewiesen, dass die Datenerhebung und Datenanalyse zur Situation der Kinder in der Schweiz fragmentiert und uneinheitlich ist. Insbesondere im Migrationsbereich fehlen integrierte Daten zur Situation von Kindern, die in Strukturen aufwachsen, die sich auf ihre Entwicklung benachteiligend auswirken: z.B. Sans-Papier-Kinder, unbegleitete Minderjährige im Asylverfahren, Kinder in Nothilfestrukturen oder in Administrativhaft. Das Migrationsrecht wird über die Kinderrechte gestellt und Kinder werden häufig nicht als Rechtssubjekte mit spezifischen Bedürfnissen und Interessen, sondern als Anhängsel der Eltern betrachtet.

Als Übergangslösung käme aus Sicht der EKM eine nationale Plattform im Sinne eines Schweizerischen Kompetenzzentrum für Kinderrechte SKKI in Frage. Ein solches könnte Wissenslücken schliessen und den Wissenstransfer zu kinderrechtlichen Fragenstellungen fördern. Es könnte an einer Hochschule angegliedert sein und in Zusammenarbeit mit Behörden und zivilgesellschaftlichen Akteuren den gesetzgeberischen Prozess mit Blick auf eine verwaltungsunabhängige nationale Kinderrechtsinstitution begleiten und mitgestalten.⁶

⁶ Das Parlament hat für eine Übergangslösung bis zur Schaffung einer nationalen Kinderrechtsinstitution und für deren Betrieb einen jährlichen Beitrag von 390'000 Franken geschaffen.

Fazit: Erforderliche Änderungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe

Aus Sicht der EKM ist die Änderung der KJFV nicht geeignet, um die Kinderrechte in der Schweiz zu stärken. Sie stellt sich deshalb auf den Standpunkt, dass die zur Diskussion stehende Vorlage grundlegend überarbeitet werden muss. Für eine nachhaltige Stärkung der Kinderrechte braucht es sowohl Massnahmen auf Gesetzes- wie auch auf Verordnungsstufe:

a) Massnahmen auf Gesetzesstufe

1. Der Bund legt gesetzlich fest, dass die Kantone innerhalb ihrer Verwaltungsstrukturen zur Stärkung der Kinderrechte niederschwellige lokale Kinder-Ombudsstellen oder andere Ansprechstellen bezeichnen.
2. Der Bund legt gesetzlich fest, welche der Bundesstelle für die Begleitung beim Aufbau, für die Koordination und für die Vernetzung dieser kantonalen Stellen zuständig ist.
3. Der Bund erlässt die gesetzlichen Grundlagen für die Schaffung einer verwaltungsunabhängigen nationalen Kinderrechtsinstitution gemäss den Pariser Prinzipien.

b) Massnahmen auf Verordnungsstufe:

Der Bund schafft die rechtliche Grundlage, die es ihm erlaubt, eine geeignete Institution zu beauftragen, um bestehende Wissenslücken im Bereich der Kinderrechte zu schliessen. Folgende transversalen Schwerpunkte empfiehlt die EKM unter anderem: Rechte besonders verletzlicher Kinder in der Praxis, Zugang von Kindern zur Justiz, Zugang zu Gesundheit und Bildung, Beschränkung und Entzug der Freiheit.

Eidgenössische Migrationskommission EKM



Manuele Bertoli

Präsident