

Per E-Mail an: kinderjugend@bsv.admin.ch

Bern, 12. März 2024

Reg.: jba – 8.52

Stellungnahme des Vorstands SODK im Rahmen der Vernehmlassung zur Umsetzung der Motion 19.3633 «Ombudsstelle für Kinderrechte»

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Vorstand der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) bedankt sich für die Möglichkeit, zur Änderung der Kinder- und Jugendförderungsverordnung, mit der die Motion 19.3633 «Ombudsstelle für Kinderrechte» umgesetzt werden soll, Stellung nehmen zu können.

Einleitend sei daran erinnert, dass sich die Plenarversammlung der SODK bereits im Januar 2020 in einer offiziellen Stellungnahme im Zusammenhang mit einer Anhörung vor der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N) grundsätzlich für die Schaffung einer Ombudsstelle für Kinderrechte ausgesprochen hat.

Der Vorstand SODK begrüsst den Willen des Bundesrates, sich für die Stärkung der Kinderrechte in der Schweiz einzusetzen. Er hält dies, gerade auch angesichts der Empfehlungen des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes, für einen bedeutsamen Schritt und betont, dass die SODK bestrebt ist, gemeinsam mit dem Bund diesen Bereich zu entwickeln.

Allerdings hält der Vorstand SODK den Vernehmlassungsentwurf für zu wenig ambitioniert. Nach Ansicht der SODK werden die diesbezüglichen Empfehlungen des UN-Ausschusses von 2021 an die Schweiz¹ nur teilweise berücksichtigt. Zudem entfernt sich das vorgeschlagene Modell erheblich von der Hauptforderung der Motion: dem Auftrag an den Bundesrat, die Rechtsgrundlagen für eine verwaltungsunabhängige Ombudsstelle für Kinderrechte auszuarbeiten, die allen Kindern und Jugendlichen bis 18 Jahren aus der ganzen Schweiz sowie ihnen nahestehenden Personen niederschwellig zugänglich sein muss.

SODK sieht Priorität bei der Ombudsstelle

Während die Motion 19.3633 die Schaffung einer unabhängigen Stelle fordert, um den Zugang von Kindern und Jugendlichen zur Justiz zu erleichtern und sie zu beraten, soll gemäss dem Entwurf des Bundesrates eine geeignete Institution mit den folgenden Aufgaben beauftragt werden: a) die Erarbeitung und die Bereitstellung von Fachwissen; b) Analysen der Umsetzung der Kinderrechte in der Schweiz; c) die Beratung von Behörden; d) die Vernetzung der Akteure im Bereich der Kinderrechte. Die im bundesrätlichen Entwurf genannten Aufgabenbereiche zur Stärkung der Kinderrechte in der Schweiz weichen somit vom idealen Modell einer unabhängigen

¹ 2021 wiederholte der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes seine früheren Empfehlungen an die Schweiz und regte sie insbesondere dazu an: a) unverzüglich eine Ombudsstelle für Kinderrechte zu schaffen, die den Fortschritt bei der Umsetzung der Kinderrechte auf Bundes- und Kantonsebene gemäss Konvention regelmässig überwacht und evaluiert und Beschwerden von Kindern in kindgerechter Art und Weise entgegennimmt, untersucht und in der Sache ermittelt; b) sicherzustellen, dass unabhängige Institutionen zur Überwachung der Menschenrechte über angemessene personelle, technische und finanzielle Ressourcen für die Umsetzung und das Monitoring der Einhaltung der Konvention verfügen; c) sicherzustellen, dass die Grundsätze betreffend den Status nationaler Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte vollumfänglich eingehalten werden (Pariser Prinzipien).

Kinderrechtsinstitution (nachfolgend UMRİK) gemäss einer Studie des BSV ab² und sind nach Ansicht des Vorstands SODK weniger prioritär und subsidiärer³ als der Hauptaufgabenbereich, der in der Motion gefordert wurde.

Insofern bedauert der Vorstand SODK, dass der Bundesrat in seinem Entwurf zur Umsetzung der Motion 19.3633 nicht vorsieht, eine unabhängige Struktur zu schaffen oder die Schaffung einer solchen Struktur zumindest zu unterstützen, die hauptsächlich der Mediation und dem Zugang von Kindern und Jugendlichen zur Justiz dient. Gemäss SODK handelt es sich hierbei um eine wichtige Lücke im gegenwärtigen System. Die meisten heutigen Organisationen erfüllen nicht die Arbeit einer Ombudsstelle, da sie keine Rechtsberatung anbieten. Damit Kinder und Jugendliche, die sich in ihren Rechten verletzt fühlen, diese Rechte auch geltend machen können und einfacher Zugang zur Justiz erhalten, sollten sie über die reine Beratung hinaus auf niederschwellige Weise eine engere Begleitung in Anspruch nehmen können.

Für eine unabhängige, vom Bund unterstützte nationale Institution

Im August 2020 veröffentlichte die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ) ein Grundlagenpapier⁴ zu diesem Thema, in dem sie ein Modell für eine Nationale Ombudsstelle Kinderrechte mit einem breiten, auf die schweizerischen Gegebenheiten zugeschnittenen Mandat vorschlug. Der Vorstand SODK unterstützt das von der EKKJ vorgeschlagene Modell in seinen Grundzügen und spricht sich für die Schaffung einer verwaltungsunabhängigen, mit den nötigen Mitteln ausgestatteten nationalen Ombudsstelle aus, die auf Bundesebene in einer gesetzlichen Grundlage verankert und vom Bund finanziert werden soll. Sollte der Bund den Aufbau und Betrieb einer solchen verwaltungsunabhängigen Ombudsstelle nicht alleine unterstützen können, so schlägt der Vorstand SODK ein gemeinsames Engagement vor⁵. Diese Stelle sollte in der Lage sein, die Anfragen von Kindern und Jugendlichen in den verschiedenen Landessprachen zu beantworten und die Beratung von Fragen im Bundesrecht wie auch in kantonalem Recht gewährleisten zu können. Im Idealfall sollte mindestens eine dezentralisierte Stelle pro Sprachregion geschaffen werden, die direkt der nationalen Stelle unterstellt ist. Nach Ansicht des Vorstands SODK muss die Frage, ob die künftige Institution Beschwerden von Kindern und Jugendlichen behandeln darf noch eingehend rechtlich analysiert werden. Seiner Meinung nach wäre die UMRİK in Bereichen, in denen das Bundes- oder das kantonale Recht bereits Möglichkeiten zur Beschwerde gegen Behördenentscheide vorsieht, nicht befugt, individuelle Beschwerden zu behandeln⁶. Die Rolle der UMRİK sollte in solchen Fällen im Wesentlichen darin bestehen, Kinder und Jugendliche zu orientieren und zu begleiten, damit sie die Verfahren verstehen und sich bei Bedarf von spezialisierten Fachpersonen (Kinderanwältinnen und -anwälten) rechtlich vertreten lassen können.

Der Bundesrat schlägt vor, dass die Kantone solche kantonalen oder interkantonalen Ombudsstellen schaffen und ist lediglich bereit, sie dabei fachlich zu unterstützen. Der Vorstand SODK hält dies für den falschen Weg und spricht sich gegen die Einführung eines neuen Absatzes 3⁷ in Artikel 3 KJFV aus, wie dies im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagen wird. Seiner Ansicht nach wären von der Verwaltung unabhängige dezentralisierte Stellen, die direkt der nationalen Ombudsstelle unterstellt

²Das ideale Mandat einer unabhängigen Kinderrechtsinstitution (nachfolgend UMRİK) sollte gemäss einer vom BSV in Auftrag gegebenen Studie 2 sieben Aufgabenbereiche umfassen: 1) Gesetzgebung und Politik, 2) «quasi-rechtliche» und vermittelnde Aufgaben, 3) Monitoring der staatlichen Compliance, 4) Berichterstattung über die Situation der Kinder und die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention (nachfolgend KRK), 5) Aufklärung, Förderung und Sensibilisierung im Bereich der Kinderrechte, 6) Partizipation der Kinder, 7) Vernetzung. Der Entwurf des Bundesrates betrifft hauptsächlich die Aufgabenbereiche 4, 5 und 7 des idealen Modells einer UMRİK, während die Motion prioritär auf die Aufgabenbereiche 2 und 6 ausgerichtet war.

³ Auch angesichts der Tatsache, dass ein Teil der Aufgaben in diesen Bereichen in der Schweiz bereits von verschiedenen Organisationen wahrgenommen wird. Wir kommen im Weiteren darauf zurück.

⁴ Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen, [Grundlagenpapier zur Schaffung einer nationalen Ombudsstelle Kinderrechte in der Schweiz](#) (2020).

⁵ Betreffend die Feststellung im erläuternden Bericht des Bundesrates, die Schaffung einer solchen Struktur müsse unter Beachtung der bestehenden Kompetenz- und Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik erfolgen, stellt der Vorstand SODK klar, dass er die vorgenommene Analyse des rechtlichen Rahmens nicht teilt.

⁶ «Behandeln» bedeutet hier, selbst eine Untersuchung durchzuführen, um festzustellen, ob die Rechte des Kindes missachtet wurden, oder das Kind direkt vor Gericht zu vertreten.

⁷ Gemäss diesem Absatz könnten sich Kantone bei fachlichen Fragen im Zusammenhang mit dem Aufbau einer Kinderrechtsinstitution, die die Form einer kantonalen Anlaufstelle für Kinder, Jugendliche und ihre Bezugspersonen hätte, an das BSV wenden.

sind, eine viel bessere Lösung. Es muss vermieden werden, dass in der Schweiz ein Flickenteppich geschaffen wird, in dem jede kantonale Struktur ihre eigene Organisation und ihr eigenes Pflichtenheft hat. Es besteht ein hohes Risiko für ein ungleiches Angebot in den einzelnen Kantonen, da der Entwurf keine verbindlichen Vorgaben enthält. Dies würde aber den Grundsätzen der Gleichbehandlung von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz und den Empfehlungen des UN-Kinderrechtsausschusses von 2021 widersprechen. Die Vermittlung zwischen einem Kind und einer administrativen (oder subventionierten) Stelle ist zudem keine prioritäre Aufgabe der Kinder- und Jugendpolitik, sondern muss von einer unabhängigen Struktur wahrgenommen werden, da Verwaltungen nicht gleichzeitig «Richter und Partei» sein können. Der Zugang zu diesem spezifischen Angebot sollte auf der Grundlage des Prinzips gewährt werden, dass Kinder und Jugendliche Anspruch auf besonderen Schutz haben (Art. 11 BV). Es muss sichergestellt werden, dass jede minderjährige Person, unabhängig von ihrem Wohnort in der Schweiz, die Möglichkeit hat, eine unterstützende Begleitung und Beratung in Anspruch zu nehmen, um ihre Interessen und Rechte im Umgang mit öffentlichen Verwaltungen oder Behörden verteidigen zu können⁸. Diese besondere Unterstützung ist Kindern und Jugendlichen zu gewähren, weil sie aufgrund ihres Alters oder ihrer Reife nur eingeschränkt fähig sind, dies aus eigener Kraft zu tun. Es geht hier also in erster Linie um Menschenrechte und Chancengleichheit und nicht um eine Frage der Kinder- und Jugendpolitik. In diesem Zusammenhang ist auch zu betonen, dass das Prinzip der Gleichbehandlung ein Grundprinzip der KRK ist.

Der Vorstand SODK erinnert weiter daran, dass es die Bundesversammlung war, die 1997 das Übereinkommen über die Rechte des Kindes ratifiziert hat. Daher ist seiner Ansicht nach der Bund hauptsächlich für die Umsetzung verantwortlich. Die Kantone spielen hier eine subsidiäre Rolle. Sie sind aber nicht untätig und bringen sich bei Fragen ein, die sie direkt betreffen. So hat beispielsweise die Plenarversammlung der SODK im Mai 2023 einen Massnahmenplan 2023–2026 im Zusammenhang mit den Kinderrechten verabschiedet.

Doppelspurigkeiten sind zu vermeiden

Im Übrigen erachtet es der Vorstand SODK als wichtig, auch Massnahmen in anderen Bereichen als den oben (in Verbindung mit einem idealen UMRK-Auftrag) erwähnten zu ergreifen. Diese sind jedoch weniger prioritär, da einige Aufgaben in diesen Bereichen bereits von verschiedenen Organisationen wahrgenommen werden. Im erläuternden Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens wird bezüglich der vom BSV in Auftrag gegebenen Bestandesaufnahme der Schwerpunkt klar auf die festgestellten Lücken beim Zugang von Kindern und Jugendlichen zur Justiz und weniger auf die anderen Aufgabenbereiche gelegt. Der Vorstand SODK fordert den Bundesrat daher auf, seinen Entwurf zu überarbeiten und darin auch den seiner Ansicht nach prioritären Aufgabenbereiche «Mediation» aufzunehmen.

Wenn der Bund die Kinderrechte in der Schweiz tatsächlich stärken will, so muss er sich nach Ansicht des Vorstands SODK solide Grundlagen und klare Zielsetzungen geben. Mit dem vorliegenden Entwurf, der hauptsächlich die Delegation von Aufgaben im Bereich der Koordination, Angebotserhebung und Vernetzung an einen externen Partner vorsieht, wird dieses Ziel nicht zu erreichen sein.

Mit Blick auf die Aufgaben, welche der Bund gemäss dem Vernehmlassungsentwurf auslagern will, muss nach Ansicht des Vorstands SODK zwingend geklärt werden, wie die heutigen Stellen, die teilweise bereits Aufgaben im Bereich der Förderung und Verteidigung der Kinderrechte, der Vernetzung oder auch der Bereitstellung von Fachwissen wahrnehmen⁹, mit der künftigen

⁸ Wie bereits erwähnt, ist der Vorstand SODK der Ansicht, dass sich die Rolle der UMRK dort, wo das nationale oder das kantonale Recht bereits Beschwerdemöglichkeiten gegen Entscheide der Behörde vorsieht, darauf beschränken sollte, Kindern und Jugendlichen den Zugang zu einer im betreffenden Bereich spezialisierten Fachperson (Kinderanwältin oder Kinderanwalt) zu erleichtern.

⁹ Namentlich auf nationaler und interkantonalen Ebene werden die verschiedenen im Entwurf des Bundesrats vorgesehenen Aufgaben bereits zu einem grossen Teil vom BSV beziehungsweise im Rahmen der Konferenz für Kinder- und Jugendpolitik (KKJP) wahrgenommen. Andere Organisationen kümmern sich ebenfalls um einige dieser Aufgaben, so beispielsweise das Netzwerk Kinderrechte Schweiz, die Ombudsstelle Kinderrechte Schweiz, das Internationale Institut für Kinderrechte usw.

Kinderrechtsinstitution zusammenarbeiten sollen und wie die Aufgaben verteilt werden sollen, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Der Vorstand SODK ist insbesondere der Auffassung, dass bereits heute ein regelmässiger Austausch zwischen den wichtigsten Akteuren zumindest auf Bundes- und Kantonsebene stattfindet. Zudem wird darauf zu achten sein, dass in den verschiedenen Sprachregionen ein identisches und qualitativ hochstehendes Angebot zur Verfügung steht.

Betreffend die spezifische Aufgabe einer Analyse der Umsetzung der Kinderrechte in der Schweiz, die gemäss Vernehmlassungsentwurf der nationalen Institution übertragen werden soll, müssten nach Ansicht des Vorstands SODK die Konturen eines solchen Auftrags geklärt werden. Das BSV und die SODK haben diese Aufgabe in den beiden vorangegangenen Zyklen teilweise bereits wahrgenommen, indem sie die Empfehlungen analysiert und anschliessend ein Massnahmenpaket verabschiedet haben. Der Vorstand SODK erachtet es auch hier als wichtig, Doppelspurigkeiten zu vermeiden.

Empfehlungen auf genereller Ebene an Bund und Kantone

Schliesslich fragt sich der Vorstand SODK auch, ob es im aktuellen Kontext überhaupt sinnvoll ist, eine umfassende Analyse der Umsetzung der Kinderrechte in der Schweiz durchzuführen, wenn im Anschluss nicht zusätzliche finanzielle Mittel von Bund und Kantonen bereitgestellt werden, um die Empfehlungen der Institution umzusetzen. Sollte dennoch eine nationale Kinderrechtsinstitution damit beauftragt werden, müsste diese Analyse unabhängig durchgeführt werden, auf standardisierten Kriterien beruhen und auf globaler Ebene erfolgen. Die daraus hervorgehenden Empfehlungen sollten allgemein an Bund und Kantone gerichtet werden. Der Vorstand SODK möchte nicht, dass die neue Institution sich darauf fokussiert, auf Lücken bestimmten Kantonen hinzuweisen oder gar eine Art «Rangliste» abzufassen.

Abschliessend bittet der Vorstand SODK den Bundesrat, seinen Entwurf grundlegend zu überarbeiten, sich dabei an erfolgreichen Modellen im Ausland zu orientieren und die nötigen finanziellen Ressourcen bereitzustellen, um eine unabhängige und qualitativ hochstehende Struktur im Interesse der Kinder und Jugendlichen in unserem Land zu schaffen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

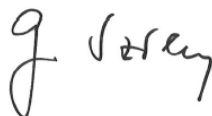
Freundliche Grüsse

Die Präsidentin



Nathalie Barthoulot
Regierungsrätin

Die Generalsekretärin



Gaby Szöllösy