



Bern, 15. Dezember 2023

Änderung der Kinder- und Jugendförderungsverordnung KJFV; Stärkung der Kinderrechte

Erläuternder Bericht
zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens



1 Ausgangslage

1.1 Parlamentarischer Auftrag

Die Motion 19.3633 Noser *Ombudsstelle für Kinderrechte* beauftragt den Bundesrat, dem Parlament die Rechtsgrundlagen für eine Ombudsstelle für Kinderrechte zur Beratung vorzulegen. Die Rechtsgrundlagen müssten die notwendigen Kompetenzen bezüglich Informationsaustausch sowie Auskunftsrecht zwischen Behörden und Gerichten schaffen und die Finanzierung sicherstellen. Die Ombudsstelle müsse von der Verwaltung unabhängig sein und allen Kindern und Jugendlichen bis 18 Jahre aus der ganzen Schweiz sowie ihnen nahestehenden Personen niederschwellig zugänglich sein. Sie müsse zudem die Kinder bezüglich ihrer Rechte informieren und beraten und so für das Kind den Zugang zur Justiz sicherstellen. Wenn nötig solle sie zwischen dem Kind und staatlichen Stellen vermitteln und Empfehlungen aussprechen können. Bei Fragen, die nicht rechtlicher Natur oder bereits abgedeckt seien, solle die Ombudsstelle an bereits vorhandene Angebote verweisen.

Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion. Er machte geltend, es stünden den Kindern schon genügend Beratungsmöglichkeiten zur Verfügung. Deshalb sei eine Koordination der verschiedenen existierenden Stellen zielführender als die Schaffung einer weiteren Stelle auf Bundesebene. Trotz dieser Einwände wurde die Motion von beiden Räten überwiesen.

1.2 UN-Kinderrechtskonvention

Die Schweiz hat 1997 die UN-Kinderrechtskonvention (KRK)¹ ratifiziert. Später sind auch die drei dazugehörigen Fakultativprotokolle (betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten; betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie sowie betreffend Beschwerdeverfahren bei Verstoss gegen die Kinderrechte) ratifiziert worden. Seither setzt sich die Schweiz dafür ein, dass das innerstaatliche Recht mit der Konvention übereinstimmt und dass ihre Grundsätze und Leitlinien in der Praxis wirksam umgesetzt werden können. In der KRK selbst wird die Einrichtung einer Ombudsstelle für Kinderrechte allerdings nicht ausdrücklich erwähnt. Der für die Überprüfung der Umsetzung zuständige UN-Kinderrechtsausschuss hat aber in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 darauf hingewiesen, dass die Schweiz die sogenannten Pariser Prinzipien² für nationale Menschenrechtsinstitutionen³ nicht erfüllt⁴.

Gemäss diesen Pariser Prinzipien sollen Ombudsstellen für Kinderrechte ein möglichst breites, verfassungsrechtlich oder gesetzlich abgestütztes und klar festgelegtes Mandat erhalten, in dem ihre Unabhängigkeit, ihre Zusammensetzung sowie ihr Zuständigkeitsbereich beschrieben sind. Als wichtige Tätigkeit einer solchen Ombudsstelle gelten die Ausarbeitung und Verbreitung von Vorschlägen, Empfehlungen und Berichten zur Förderung und zum Schutz der Kinderrechte. Dies kann auf Eigeninitiative oder auf Anfrage der Behörden hin geschehen. Ausserdem sollte eine solche Institution gemäss

¹ SR 0.107

² Die Pariser Prinzipien sind die Leitlinien der UNO für die Ausgestaltung von Nationalen Menschenrechtsinstitutionen. Sie wurden im Jahr 2002 vom UN-Kinderrechtsausschuss an die Kinderrechte angepasst und verabschiedet. Der Ausschuss hat damals die Allgemeine Bemerkung Nr. 2 über die Funktion und Aktivitäten unabhängiger Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Kinderrechte verabschiedet.

³ Siehe Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen 48/134: Nationale Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte (Pariser Prinzipien).

⁴ Ziffer III./A./13. der Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz der Vereinten Nationen betreffend das Übereinkommen über die Rechte des Kindes. Der Schlussbericht ist abrufbar unter: www.bsv.admin.ch > Sozialpolitische Themen > Kinder- und Jugendpolitik > Kinderrechte.

den Pariser Prinzipien auch die Angemessenheit und Wirksamkeit der Gesetze und der Praxis zum Schutz der Kinderrechte überprüfen. Sie kann zudem die Befugnis haben, Individualbeschwerden entgegenzunehmen und zu prüfen und Untersuchungen zu Kinderrechtsverletzungen auf Anfrage oder auf eigene Initiative durchzuführen. Im Rahmen der Einzelfallbehandlungen wird empfohlen, dass vorzugsweise Mediations- und Versöhnungsverfahren eingesetzt werden und dass die Kinder Zugang zu unentgeltlichem Rechtsbeistand erhalten.

Der Europarat hat ebenfalls Grundprinzipien für eine nationale Ombudsstelle formuliert. Dazu gehören u.a. Unabhängigkeit und Unparteilichkeit sowie Zugänglichkeit und Effektivität. Der Europarat hat zudem Empfehlungen⁵ zu den Aufgaben einer solchen Ombudsstelle abgegeben:

- den eingegangenen Beschwerden nachgehen;
- Schutz und Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, gegebenenfalls auch durch Vorschläge zur Änderung der Gesetzgebung;
- falls Empfehlungen nicht eingehalten werden, muss sichergestellt werden, dass die Ombudsstelle dem gewählten Organ (Parlament) einen Bericht dazu vorlegen kann;
- alle Adressaten von Empfehlungen der Ombudsstelle rechtlich dazu verpflichten, innerhalb einer angemessenen Frist eine begründete Antwort zu geben;
- mit lokalen, regionalen, nationalen und internationalen Akteuren zusammenarbeiten.

1.3 Aktuelle Situation in der Schweiz

Viele Kantone und Gemeinden nehmen heute ombudsstellenähnliche Aufgaben selber wahr oder haben Dritte damit beauftragt. Jedoch hat eine vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) in Auftrag gegebene Bestandesaufnahme⁶ gezeigt, dass im aktuellen System im Bereich Kinderrechte grosse Lücken bestehen. Gemäss dieser Studie erhielten Kinder heute bei der Einreichung von Beschwerden bei Behörden und Gerichten in der Regel unzureichend Unterstützung, Rechtsbehelfe seien für Kinder zu wenig gut zugänglich und nicht kinderfreundlich. Zudem fehlten den Kindern teilweise Beschwerdemöglichkeiten resp. Unterstützungsangebote, um eigenständig Beschwerde gegen behördliche oder im öffentlichen Auftrag getroffene Anordnungen zu erheben. Ausserdem sei die Möglichkeit für Kinder, in teils schwierigen Situationen Unterstützung zu erhalten, schweizweit sehr unterschiedlich ausgestaltet und genüge dem Anspruch auf Rechtsgleichheit nicht. Es fehle eine Stelle, welche die unterschiedlichen Akteure im System vernetze und das notwendige Fachwissen bereitstelle. Ebenso sei die rechtliche Begleitung von Kindern in Verfahren oder die gezielte Ausgestaltung von kindgerechten Prozessen, wie es die Motion fordert, in den Kantonen oftmals nur ansatzweise oder gar nicht realisiert. Aus kinderrechtlicher Sicht sei es gemäss der Studie eine Notwendigkeit, die bestehenden Lücken zu schliessen mit dem Ziel, allen Kindern gleichen Zugang zu ihren Rechten zu ermöglichen und damit auch für Rechtsgleichheit zu sorgen.

Im Übrigen wurde am 23. Mai 2023 die Schweizerische Menschenrechtsinstitution (SMRI) gegründet. Diese Institution ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft im Sinne von Artikel 10a – 10c des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 2003 über Massnahmen

⁵ Recommandation CM/Rec(2019)6 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le développement de l'institution de l'Ombudsman, www.coe.int > Coopération intergouvernementale en matière de droits humains > Protection et développement des DH > Recommandations, Stand 13.9.2023

⁶ Vgl. Ruggiero / Lättsch / Krüger / Nehme / Mitrovic / Quehenberger (2022): Unabhängige Kinderrechtsinstitution in der Schweiz: Aktueller Stand und Handlungsbedarf. Genf: Universität Genf, zhaw, HSLU. Bericht zuhanden BSV.

zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte⁷. Dieses Bundesgesetz und die Statuten geben der Institution ein breites Mandat zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte in der Schweiz. Die Aufgaben umfassen die Information und die Dokumentation, die Forschung, die Beratung, die Förderung von Dialog und Zusammenarbeit, die Menschenrechtsbildung und die Sensibilisierung sowie der internationale Austausch. Sie übernimmt keine Aufgaben, die der Verwaltung angehören oder eine Ombudsfunktion innehaben. Auch ist die SMRI nicht für die Behandlung von Individualbeschwerden zuständig. Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und bei der Verwendung ihrer Ressourcen ist sie unabhängig.

1.4 Einschätzungen der interkantonalen Konferenzen und der EKKJ

Die Fachgremien der besonders betroffenen interkantonalen Konferenzen wurden im Rahmen einer Vorkonsultation zu möglichen Umsetzungsvarianten begrüsst. Stellung genommen haben der Arbeitsausschuss der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES), die Schweizerische Vereinigung für Jugendstrafrechtspflege (SVJ) für die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) sowie die Kantonale Konferenz für Kinder- und Jugendpolitik (KKJP) für die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK).

Alle drei Gremien befürworten die Schaffung einer nationalen Kinderrechtsinstitution im Grundsatz. Aus Sicht der SVJ wäre eine nationale Stelle insbesondere für kleinere Kantone von Interesse und könnte fachlich wertvolle Unterstützung für verschiedene Anspruchsgruppen anbieten. Die nationale Stelle sollte dabei in erster Linie als Ansprechinstitution für Fachleute und als politisch aktive Interessenvertretung für die Umsetzung der Kinderrechte fungieren. Der KOKES-Arbeitsausschuss hat ebenfalls darauf hingewiesen, dass die nationale Stelle übergeordnete Aufgaben wie Vernetzung, Dokumentation, Berichterstattung oder Monitoring wahrnehmen, nicht aber in laufende Verfahren involviert werden sollte, d.h. keine Kinder begleiten und keine Beschwerden entgegennehmen. Die KKJP ihrerseits plädierte dafür, dass neben der nationalen Stelle mindestens eine Zweigstelle pro Sprachregion zu schaffen sei, womit auch eine Beratung von Kindern und Jugendlichen möglich würde. Diese Stellen müssten unabhängig sein und über ein identisches Pflichtenheft mit gleicher Angebotsqualität in der gesamten Schweiz verfügen. So könne Rechtsgleichheit unabhängig vom Wohnkanton garantiert werden.

Im Weiteren hat sich auch die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ) im Jahr 2020 in einem Grundlagenpapier zur Schaffung einer nationalen Ombudsstelle für Kinderrechte in der Schweiz geäußert. Eine solche Stelle müsste gemäss EKKJ als Anlaufstelle dienen, Mediation anbieten und die Situation der Kinderrechte in der ganzen Schweiz überprüfen. Sie wäre befugt Empfehlungen an die zuständigen staatlichen Instanzen auszusprechen und beim UN-Kinderrechtsausschuss vorstellig zu werden. Ausserdem würde die Ombudsstelle die bestehenden Dienste vernetzen und über sprachregionale Antennen verfügen. Die Ombudsstelle sollte im Rahmen eines gesetzlichen Auftrags arbeiten, der ihre Unabhängigkeit garantieren und ihre Aufgaben definieren würde. Zwingend wäre, dass es sich um eine eigenständige und unabhängige juristische Person handeln würde. Es sei gemäss EKKJ unerlässlich, dass die Ombudsstelle die Pariser Prinzipien erfüllen würde.

⁷ SR 193.9.

2 Rechtlicher Rahmen

Die wesentliche Verfassungsgrundlage im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik findet sich in Artikel 67 Bundesverfassung:

Artikel 67 Förderung von Kindern und Jugendlichen

1 Bund und Kantone tragen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben den besonderen Förderungs- und Schutzbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen Rechnung.

2 Der Bund kann in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen unterstützen.

Diese Verfassungsbestimmung regelt die Kompetenzen im Bereich der Förderung und des Schutzes der Kinder. Die Kompetenz liegt gemäss Verfassung primär bei den Kantonen, der Bund hat daneben eine subsidiäre parallele Kompetenz.

Die Förderung der Entwicklung und Autonomie von Kindern und Jugendlichen ist ein zentrales Element der Kinder- und Jugendpolitik.⁸ In Anlehnung an Artikel 41 Absatz 1 Buchstabe g BV kann Kinder- und Jugendförderung als eine Förderung des Heranwachsens von Kindern und Jugendlichen mit schrittweisem Einüben von Selbstständigkeit, Autonomie und sozialer Verantwortung und als Unterstützung der sozialen, kulturellen und politischen Integration von Kindern und Jugendlichen verstanden werden.

Die Förderung der Kinderrechte wird in den heutigen bundesrechtlichen Grundlagen nicht explizit erwähnt. Weil die Kinderrechte aber Ausgangspunkt und Basis aller Arbeit und Politik in Bezug auf Kinder und Jugendliche sind und der Bund die KRK ratifiziert hat, ist er verpflichtet, auch in diesem Bereich tätig zu sein. Mit einer schweizweiten Förderung der Kenntnisse über die Kinderrechte bei Fachpersonen im Kinder- und Jugendbereich wird ein Beitrag dazu geleistet, dass Kinder und Jugendliche ihre Rechte kennen und nutzen können. Dies wiederum ist ein entscheidender Beitrag zur Erreichung des Ziels von selbständigen, autonomen sowie sozial verantwortlichen Kindern und Jugendlichen.

Die Kinder- und Jugendpolitik liegt, wie bereits ausgeführt, in erster Linie in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden. Sie sind zuständig für die Bereitstellung eines Kinder- und Jugendhilfesystems mit Förder-, Beratungs-, Betreuungs- und Unterstützungsleistungen für Kinder, Jugendliche und Familien. Auch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und die Opferberatungsstellen liegen in kantonaler Kompetenz. Der Bund kann gestützt auf Artikel 67 BV insbesondere in Bezug auf unterstützende und koordinierende Tätigkeiten, welche die Möglichkeiten der Kantone übersteigen und sinnvollerweise auf nationaler Ebene angesiedelt sind, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen unterstützen. Er kann bspw. den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den in der Kinder- und Jugendpolitik tätigen Akteurinnen und Akteuren fördern und die Massnahmen der verschiedenen Bundesstellen koordinieren. Darüber hinaus kann er auch Finanzhilfen ausrichten. Beratungs- und Vermittlungstätigkeiten für Kinder und Jugendliche fallen hingegen in der heutigen Praxis eindeutig in den Kompetenzbereich der Kantone und Gemeinden.

Die Bundesaufgaben im Bereich der Kinder- und Jugendförderung und der Kinderrechte basieren zur Hauptsache auf zwei Rechtsgrundlagen: auf dem Bundesgesetz vom 30. September 2011 über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern

⁸ Vgl. Botschaft KJFG, BBl 2010 6803

und Jugendlichen (Kinder- und Jugendförderungsgesetz, KJFG)⁹ und auf der Verordnung vom 11. Juni 2010¹⁰ über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte. Dazu kommt das Bundesgesetz vom 21. Dezember 2007 über internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen (BG-KKE)¹¹.

Die wesentliche gesetzliche Grundlage auf Bundesebene ist dabei das KJFG. Festzuhalten gilt, dass der Begriff der ausserschulischen Arbeit gemäss Artikel 67 Absatz 2 BV weiter geht als die bisher mit dem KJFG betriebene Kinder- und Jugendpolitik des Bundes. Die parallele und subsidiäre Kompetenz des Bundes im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik lässt einen verfassungsrechtlichen Handlungsspielraum für Regelungen im Bereich der Kinderrechte zu. Gemäss Artikel 2 KJFG hat der Bund die Aufgabe dazu beizutragen, Kinder und Jugendliche in ihrem körperlichen und geistigen Wohlbefinden zu fördern, so dass sie sich zu Personen entwickeln, die Verantwortung für sich selber übernehmen. Eine Entwicklung zu selbstständigen und sozial verantwortlichen Personen bedingt aber, dass die Rahmenbedingungen dafür gegeben sind. Das heisst unter anderem, dass Kinder die Möglichkeit haben müssen, ihre Rechte auf Information, Beratung und Gehör wahrnehmen zu können.

Die bundesgesetzlichen Vorgaben zum Jugendstrafrecht, Kinderschutz- und Familienrecht usw. enthalten Bestimmungen zu den Verfahrensrechten von Kindern und Jugendlichen. Damit Kinder und Jugendliche ihr Recht auf Mitbestimmung in Rechtsverfahren wie Scheidung, Entzug des Sorgerechts usw. konkret wahrnehmen können, haben sie die Möglichkeit eine unabhängige und unentgeltliche Rechtsvertretung durch im Kanton tätige Kinderanwältinnen und -anwälte in Anspruch zu nehmen. Zudem steht den Kindern und Jugendlichen für eine niederschwellige Beratung das Angebot von Pro Juventute rund um die Uhr zur Verfügung.

Die Verordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte stützt sich zwar auch auf zwei Artikel der UN-Kinderrechtskonvention, die von den Staaten fordern, dass sie Kinder vor Gewalt und sexueller Ausbeutung schützen (Art. 19 und 34). In erster Linie stützt sie sich aber auf Artikel 386 Absatz 4 StGB, der wiederum auf Artikel 123 BV beruht, der dem Bund die Zuständigkeit für das Strafrecht überträgt. Die verfassungsrechtlichen Bestimmungen zur Kompetenzzuweisung beschränken den Anwendungsbereich auf Massnahmen, die eine wichtige Präventionskomponente enthalten, die mit der Strafverfolgung verbunden ist. Diese Verordnung kann daher nicht die Grundlage für eine umfassende Stärkung der Kinderrechte sein.

3 Gewählte Lösung: Stärkung der Kinderrechte im Rahmen des geltenden KJFG

Eine vollständige Umsetzung der Motion, die im Kern eine eigenständige, unabhängige nationale Institution zur individuellen Beratung von Kindern fordert, ist aufgrund der aktuellen Kompetenz- und Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen nicht möglich. Auf kantonaler und regionaler Ebene gibt es aber bereits viele Angebote, die die Kantone auch weiter stärken können. Der Bundesrat erachtet es daher nicht als sinnvoll, in diesem Bereich die Bundesverfassung anzupassen. Und auch aus fachlicher Sicht ist eine Beratungsstelle auf nationaler Ebene nicht zweckmässig. Sie dürfte schwieriger zugänglich sein für Kinder, die Hilfe benötigen, als dies regionale Stellen

⁹ SR 446.1

¹⁰ SR 311.039.1

¹¹ SR 211.222.32

sind. Die Möglichkeit eines Gesprächs vor Ort ist bei der Beratung von Kindern und Jugendlichen wichtig. Um die Niederschwelligkeit von Beratungs- und Vermittlungsstellen zu gewährleisten, ist deshalb die regionale Nähe zentral. Basierend auf dem parlamentarischen Auftrag der Motion 19.3633 sowie den Grundsätzen und den Leitlinien der KRK wurden deshalb Modelle geprüft, die im Rahmen der heutigen verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung umgesetzt werden können und die gleichzeitig die Anliegen der Motion zumindest teilweise erfüllen.

Aus Sicht des Bundesrates besteht zur weiteren Stärkung der Kinderrechte insbesondere Handlungsbedarf auf der kantonalen und lokalen Ebene, allerdings soll der Bund im Rahmen seiner Kompetenzen unterstützend mithelfen. Es existieren noch Lücken auf kantonaler und lokaler Ebene: den Kindern fehlen u.a. Beschwerdemöglichkeiten und Unterstützung bei Beschwerdeprozessen. Generell ist der Zugang zu gerichtlichen Rechtsmitteln nicht kinderfreundlich ausgestaltet (vgl. dazu Kap. 1.3). Insgesamt ist die Rechtsgleichheit für Kinder und Jugendliche in der Schweiz in unterschiedlichen Bereichen nicht garantiert.

Dennoch erachtet es der Bundesrat gegenwärtig – auch vor dem Hintergrund der aktuellen finanzpolitischen Lage – als nicht opportun, den Kantonen mit einer Revision des KJFG neue Aufgaben aufzuerlegen, die zudem mit Zusatzkosten verbunden wären. Die Kantone sind aber aufgefordert, Lücken im Bereich der Stärkung der Kinderrechte in ihrer Zuständigkeit zu schliessen und wenn nötig auch die entsprechenden Rechtsgrundlagen zu schaffen bzw. anzupassen. Dabei können sie auch auf das Engagement von zahlreichen privaten Organisationen zählen. Vor diesem Hintergrund erachtet der Bundesrat die Koordination der verschiedenen existierenden Stellen nach wie vor als zielführender als die Schaffung einer umfassend zuständigen Stelle auf Bundesebene. Der Bund soll aber seinerseits im Rahmen seiner Kompetenzen die Kantone und Gemeinden unterstützen bei der fachlichen Weiterentwicklung, der Beratung von Behörden und der Vernetzung der Akteure.

Die Stärkung der Kinderrechte soll deshalb im Rahmen des geltenden KJFG erfolgen.

4 Grundzüge der Vorlage

4.1 Ziel der Vorlage

Der Bund sorgt für eine Stärkung der Kinderrechte auf nationaler Ebene durch eine ausdrückliche Verankerung der Zuständigkeit beim entsprechenden Amt (BSV) sowie durch die Beauftragung einer geeigneten Institution mit nationalen Aufgaben im Bereich der Kinderrechte. Daneben stehen die Kantone in der Verantwortung, bestehende eigene Angebote oder solche der Zivilgesellschaft zu fördern oder weiterzuentwickeln. Auf dieser Basis kann sich ein leistungsfähiges Kinderrechtsnetzwerk entwickeln, das den Zielen der Motion dient, aber gleichzeitig auch die bestehende föderale Kompetenzordnung wahrt.

Eine nationale Ombudsstelle, die unabhängig ist und als Beratungs- und Vermittlungsstelle für Kinder und ihre Bezugspersonen fungiert, wird damit nicht geschaffen. Dennoch ist die vorgeschlagene Lösung ein Beitrag zum Hauptanliegen der Motion, Kinder in der ganzen Schweiz bei der Wahrnehmung ihrer Rechte zu unterstützen und es ist gleichzeitig auch ein Beitrag zum Schliessen der Lücken im System.

4.2 Aufgaben einer nationalen Kinderrechtsinstitution

Mit einem Auftrag an eine geeignete Institution will der Bundesrat sicherstellen, dass wichtige Aufgaben zur Stärkung der Kinderrechte, die sinnvollerweise auf nationaler

Ebene zu leisten sind, erfüllt werden. Es handelt sich um unterstützende und koordinierende Aufgaben, die flächendeckend wahrzunehmen sind und welche die Möglichkeiten der Kantone übersteigen. Diese Aufgaben umfassen:

- die Erarbeitung und die Bereitstellung von Fachwissen;
- Analysen der Umsetzung der Kinderrechte in der Schweiz;
- die Beratung von Behörden; sowie
- die Vernetzung der Akteure im Bereich der Kinderrechte.

Die beschriebenen Aufgaben, die als Aufgaben des Bundes im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik betrachtet werden können (Art. 18 KJFG), sollen durch eine geeignete Institution übernommen werden. Das BSV erteilt dieser Institution einen entsprechenden Auftrag. Dafür braucht es keine zusätzliche formell-gesetzliche Grundlage, denn Artikel 19 KJFG ermächtigt den Bund, sich zur Erfüllung seiner Aufgaben an Organisationen zu beteiligen oder besondere Organisationen zu errichten; nach dem Grundsatz *a maiore ad minus* kann der Bundesrat die Aufgaben auch einer bestehenden Organisation übertragen. Der Bundesrat zieht die einfachere Form der Beauftragung einer Beteiligung oder einer Errichtung einer eigenen Institution vor. Eine solche drängt sich mit Blick auf die zu erfüllenden Aufgaben nicht auf. Der Auftrag soll im Rahmen des öffentlichen Beschaffungsrechts ausgeschrieben werden.

Die vorgesehene Lösung soll auf der Basis des KJFG mit einer Anpassung der Verordnung vom 3. Dezember 2021 über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendförderungsverordnung, KJFV)¹² rechtlich verankert werden. Diese Verordnung soll namentlich die Rolle des BSV im Bereich Kinderrechte und die Aufgaben der beauftragten Kinderrechtsinstitution auf der Basis des KJFG regeln. Folgende Verordnungsbestimmungen sollen dafür ergänzt bzw. neu eingefügt werden:

- Ergänzung von Artikel 3 (Fachstelle des Bundes für die Kinder- und Jugendpolitik);
- Neuer Artikel 44a (Kinderrechtsinstitution).

Die gewählte Lösung fügt sich auch ein in die weiteren Bemühungen des Bundesrats zur Stärkung des Kinderschutzes und der Kinderrechte. Erwähnt wurde bereits die Verordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte (vgl. Kap. 2), auf deren Grundlage der Bund Finanzhilfen zur Prävention von Gewalt an und von Kindern und Jugendlichen sprechen kann. Im Weiteren hat der Bundesrat am 23. August 2023 eine Änderung des Zivilgesetzbuches in Vernehmlassung gegeben, welche den Grundsatz einer gewaltfreien Erziehung im ZGB verankert.¹³ Der neu vorgeschlagene Artikel 302 Absatz 4 ZGB sieht vor, dass die Kantone dafür sorgen, dass sich «Eltern und das Kind bei Schwierigkeiten in der Erziehung gemeinsam oder einzeln an Beratungsstellen wenden können.» Dies ist kein Ersatz für eine Ombudsstelle für Kinderrechte. Die Vorlage soll aber den Zugang zu Stellen mit Beratungs- und Hilfsangeboten verbessern. Er soll bundesrechtlich verankert werden.¹⁴ Dies ist ein weiterer Baustein zur Verbesserung der Kinderrechte.

4.3 Geprüfte und verworfene Varianten

Innerhalb des bestehenden verfassungsrechtlichen Rahmens wurde die Variante «Plattform Kinderrechte Bund-Kantone» geprüft, welche eine Kinderrechtsinstitution

¹² SR 446.11

¹³ Bundesrat, Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens betr. Änderung des Zivilgesetzbuches (Gewaltfreie Erziehung) vom 23. August 2023.

¹⁴ Die Verankerung erfolgt nicht im zivilrechtlichen Kinderschutz, weil dies eine falsche Signalwirkung mit Bezug auf die Rolle und das Eingreifen der KESB zur Folge hätte. Vgl. Erläuternder Bericht, Ziff. 3.2.1

auf nationaler Ebene zusammen mit überregionalen Anlaufstellen vereint hätte. Die nationale Kinderrechtsinstitution hätte einerseits übergeordnete Aufgaben im Bereich Kinderrechte übernommen und andererseits die regionale Ebene fachlich unterstützt und vernetzt. Mit den überregionalen Beratungsstellen hätten Initiativen unterstützt werden können, um Kinder und Jugendlichen unabhängig ihres Wohnorts Zugang zu Information und Beratung bezüglich ihrer Rechte zu gewähren. Gemäss Artikel 11 KJFG kann der Bund kantonale oder regionale Angebote fördern, allerdings nur wenn sie Modellcharakter haben und zeitlich befristet sind. Hingegen ist, ohne Revision des KJFG, eine Anschubfinanzierung eines unbefristeten Vorhabens nicht möglich. Eine solche Änderung ist jedoch auch aus jugendpolitischer Sicht nicht sinnvoll. Deshalb ist eine Erweiterung der Bundesaufgaben in diesem Sinn zum jetzigen Zeitpunkt nicht angezeigt.

Verzichtet wurde auch auf einen Vorschlag, die Institution zusätzlich mit der Aufgabe zu betrauen, eine nationale Anlaufstelle (Triagestelle) zu schaffen, welche Anfragen oder Anliegen von Kindern oder Jugendlichen an die zuständigen kantonalen oder regionalen Stellen weiterleitet. Ein solcher Auftrag wäre mit Blick auf die bundesrechtliche Kompetenzordnung problematisch und aus Sicht des Bundesrates auf Bundesebene auch nicht angemessen.

5 Rechtsvergleich

In vielen europäischen Ländern existieren unabhängige Menschenrechtsinstitutionen für Kinderrechte (UMRIK). In der vom BSV in Auftrag gegebenen, vergleichenden Studie¹⁵ wurden bestehende Modelle in sechs europäischen Ländern untersucht: Belgien, Österreich, Vereinigtes Königreich, Frankreich, Deutschland und Italien. Die UMRIK-Modelle dieser Länder sind sehr unterschiedlich: sie reichen von autonomen, eigenständigen Institutionen auf regionaler Ebene bis hin zu Institutionen, die in nationale Menschenrechtsinstitutionen oder nationale Institutionen mit einigen Aktivitäten auf regionaler Ebene integriert sind. Nicht alle UMRIK verfügen über einen umfassenden Auftrag und decken alle Aufgabenbereiche ab¹⁶. Im vereinigten Königreich existieren vier Institutionen (je eine in England, Wales, Schottland und Nordirland). Sie verfügen mit Ausnahmen¹⁷ über umfassende Aufträge. In anderen Ländern, bspw. Belgien und Frankreich, konzentrieren sie sich vor allem auf den quasi-rechtlichen Auftrag¹⁸. Deutschland und Österreich betreiben hingegen hauptsächlich private Institutionen, deren Schwerpunkt auf der Mediation liegt, während die UMRIK in Italien in erster Linie die Einhaltung der Vorschriften durch den Staat überwacht. Alle UMRIK erfüllen zu einem bestimmten Grad den Auftrag, über die Lage der Kinder und die Umsetzung der KRK zu berichten sowie über Kinderrechte aufzuklären, sie zu fördern und für Kinderrechte zu sensibilisieren. Die Partizipation von Kindern wird in den Mandaten zwar berücksichtigt, aber nicht immer explizit genannt. Hinsichtlich der Unabhängigkeit spielt der Institutionstyp eine entscheidende Rolle. Öffentliche Institutionen mit gesetzlicher Grundlage, die parlamentarischen Behörden Bericht erstatten, gelten als unabhängiger

¹⁵ Vgl. Ruggiero / Lättsch / Krüger / Nehme / Mitrovic / Quehenberger (2022): Unabhängige Kinderrechtsinstitution in der Schweiz: Aktueller Stand und Handlungsbedarf. Genf: Universität Genf, zhaw, HSLU. Bericht zuhänden BSV.

¹⁶ Gemäss Autor/Innen der Studie würde ein idealer UMRIK-Auftrag 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 KRK; (5) Aufklärung, Förderung und Sensibilisierung betr. Kinderrechte; (6) Partizipation der Kinder; (7) Vernetzung.

¹⁷ Die Ausnahmen betreffen die Bereiche der gerichtsähnlichen und der vermittelnden Aufgaben sowie dem Monitoring der staatlichen Compliance. In diesen Bereichen gilt kein vollwertiger Auftrag.

¹⁸ Der quasi-rechtliche Auftrag umfasst ein vollwertiges gerichtähnliches Mandat (inkl. Mediation, Einzelbeschwerden und Einleitung rechtlicher Schritte).

als private Institutionen ohne gesetzliche Grundlage oder öffentliche Institutionen, die Ministerien unterstehen und deren Auftrag nicht gesetzlich verankert ist. Letzteres ist der Fall für die Institutionen in Österreich und Deutschland. Sie wurden aufgrund fehlender Unabhängigkeit auch nicht ins Europäische Netzwerk der Ombudsleute für Kinder (ENOC) aufgenommen.

6 Die Änderungen der KJFV

6.1 Überblick

Die Vorlage will die Verordnung vom 3. Dezember 2021 über die Förderung der auserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendförderungsverordnung, KJFV, SR 446.11) ergänzen.

Mit den neuen Bestimmungen soll auf der Basis des KJFG in Artikel 3 KJFV präzisiert werden, dass das BSV die fachliche Weiterentwicklung und die Vernetzung von Akteuren im Bereich der Kinderrechte unterstützen soll. Im neuen Artikel 44a KJFV wird ausdrücklich festgehalten, dass der Bund einen Dritten mit gewissen unterstützenden und koordinierenden Aufgaben auf nationaler Ebene im Bereich der Kinderrechte beauftragen kann. Für die Umsetzung der in Artikel 44a KJFV umschriebenen Aufgaben erteilt das BSV einen Auftrag an einen Dritten gemäss öffentlichem Beschaffungsrecht. Der Auftrag wird aus dem bestehenden Budget des BSV finanziert.

6.2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Artikel 3 Fachstelle des Bundes für die Kinder- und Jugendpolitik

Das BSV ist heute schon Fachstelle des Bundes für die Kinder- und Jugendpolitik. Die Zuständigkeiten sind in Artikel 3 KJFV verankert. Dazu gehören insbesondere die Pflege eines regelmässigen Informationsaustausches mit den verschiedenen Akteuren der Kinder- und Jugendpolitik (Art. 3 Abs. 2 Bst. c KJFV) sowie das Ergreifen von Massnahmen, um die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren der Kinder- und Jugendpolitik zu erleichtern (Art. 3 Abs. 2 Bst. d KJFV). Der neu vorgeschlagene Buchstabe f verankert die Zuständigkeit des BSV für die fachliche Weiterentwicklung und die Vernetzung von Akteuren im Bereich der Kinderrechte mit Einschluss von Fragen im Bereich Kinderechtsinstitution.

Das BSV hat schon heute – basierend auf einer Entscheidung des Bundesrates – die Aufgabe, die Umsetzung der von der Schweiz 1997 ratifizierten Kinderrechtskonvention voranzutreiben und im Speziellen für eine innerstaatliche Koordination der Umsetzung sowie für die Bekanntmachung zu sorgen.¹⁹ Bisher fehlte es im Bundesrecht hingegen an einer expliziten Kompetenzzuweisung bezüglich der Kinderrechte generell. Mit dem neuen Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe f wird diese geschaffen. Daneben ist das BSV auch zuständig für den Vollzug der Verordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte (vgl. Kap. 2). Gestützt auf die Verordnung kann das BSV Finanzhilfen ausrichten, um Kinder und Jugendliche vor Gewalt schützen sowie Jugendgewalt zu verhindern. Darüber hinaus ermöglicht sie dem Bund selber entsprechende Massnahmen umzusetzen.

Absatz 3 bietet den Kantonen die Möglichkeit, sich bei fachlichen Fragen im Zusammenhang mit dem Aufbau einer Kinderechtsinstitution an das BSV zu wenden. Damit soll die Schaffung von kantonalen oder interkantonalen Anlaufstellen für Kinder und

¹⁹. Vgl. Entscheidung des Bundesrates vom 18.02.1998 «Travaux relatifs à la mise en œuvre de la Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant».

Jugendliche und ihre Bezugspersonen unterstützt werden. Diese kantonalen bzw. interkantonalen Kinderrechtsinstitutionen wären – im Sinne der Motion – allen Kindern und Jugendlichen aus den jeweiligen Kantonen sowie ihnen nahestehenden Personen niederschwellig zugänglich. Sie würden Kinder bezüglich ihrer Rechte informieren und beraten.

9. Abschnitt: Kinderrechtsinstitution

Artikel 44a

Die Aufgaben zur Stärkung der Kinderrechte, mit denen das BSV eine geeignete Kinderrechtsinstitution beauftragt, sollen neu in der KJFV eine ausdrückliche Verankerung im Bundesrecht erhalten.

In einem neuen Artikel soll der vorgesehene Auftrag an eine geeignete nationale Institution verankert und umschrieben werden. In Frage kommen insbesondere Hochschulinstitute, aber auch bestehende öffentliche oder private Organisationen. Denkbar ist ebenfalls, dass zwei Institutionen beauftragt werden, welche sich die Aufgaben fachlich und/oder regional teilen.

Die beauftragte Institution soll jene Aufgaben wahrnehmen, die aufgrund ihrer übergeordneten Natur sinnvollerweise auf nationaler Ebene angesiedelt sind. Dazu gehören der Wissensaufbau, Analysen zur Umsetzung der Kinderrechte in der Schweiz, die Beratung von Behörden und die Vernetzung der Akteure. Aufgaben einer Kinderrechtsinstitution wie bspw. Monitoring, Berichterstattung oder Förderung der Partizipation werden heute zum Teil bereits wahrgenommen, sind aber auf eine Vielzahl öffentlicher, halböffentlicher und privater Akteure verteilt.²⁰ Die beauftragte Institution soll diese Arbeiten bündeln und ergänzen. Das BSV seinerseits nimmt übergeordnete Aufgaben bei der Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention wahr, nämlich die innerstaatliche Koordination sowie die Bekanntmachung der Konvention in der Schweiz. Zudem ist es als Fachstelle des Bundes für die Kinder- und Jugendpolitik u.a. zuständig für das Bereitstellen von Informationen, das Pflegen des Informationsaustausches und das Fördern der Kompetenzentwicklung – immer in Bezug auf die Kinder- und Jugendpolitik im Allgemeinen.

Das Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) hat bis 2022 während elf Jahren im Auftrag des Bundes Aufgaben im Bereich Kinderrechte wahrgenommen. Im Mai 2023 hat die neue nationale Menschenrechtsinstitution SMRI ihre Arbeit aufgenommen, nachdem das Parlament im Herbst 2021 die entsprechende Gesetzesgrundlage verabschiedet hatte.²¹ Es ist denkbar, dass das SMRI solche Aufgaben künftig übernehmen könnte. Diese Institution befindet sich im Aufbau. Da der Auftrag dem öffentlichen Beschaffungsrecht unterliegt, gelten die entsprechenden Verfahren.

Absatz 1: Buchstabe a – d halten die Aufgaben fest, mit denen das BSV eine geeignete Institution beauftragen kann.

Buchstabe a: Darunter sind fachliche Grundlagen für Fachpersonen, die Kinder und Jugendliche und ihre Bezugspersonen zu Fragen rechtlicher Natur informieren sollen, zu verstehen. Ebenso sollen Empfehlungen und Handreichungen für Fachpersonen zu

²⁰ Vgl. Ruggiero / Lättsch / Krüger / Nehme / Mitrovic / Quehenberger (2022): Unabhängige Kinderrechtsinstitution in der Schweiz: Aktueller Stand und Handlungsbedarf. Genf: Universität Genf, zhaw, HSLU. Bericht zuhanden BSV, S. 69

²¹ Vgl. Botschaft des Bundesrats zur Ergänzung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte für die Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI) vom 13. Dezember 2019.

kindgerechten Verfahren in den verschiedenen Rechtsbereichen (Strafrecht, Jugendstrafrecht, Kindesschutzrecht, Familienrecht, Ausländerrecht etc.) erarbeitet und zur Verfügung gestellt werden. Schliesslich sollen Forschungsmandate im Bereich der Kinderrechte in Auftrag gegeben werden, um das Grundlagenwissen zu erweitern.

Buchstabe b: Buchstabe b umfasst spezifische Analysen zur Umsetzung der Rechte der Kinder (bspw. betreffend Anhörungs- und Mitwirkungsrecht) auf kommunaler, kantonaler und nationaler Ebene in den verschiedenen Rechtsbereichen (Strafrecht, Jugendstrafrecht, Kindesschutzrecht, Familienrecht, Ausländerrecht etc.). Die Analysen sollen eine Ergänzung zum Staatenbericht der Schweiz und dem Schattenbericht der NGO's darstellen. Sie sollen auch dazu dienen, Good Practice Beispiele zu eruieren.

Buchstabe c: Als Beratungsleistung sind u.a. Vorschläge zuhanden Bundes-, Kantons- und weiterer Behörden für die Anpassung der geltenden Vorschriften oder deren Umsetzung denkbar. Die Beratung der Behörden – v.a. Bundesämter, kantonale und kommunale Regierungen und Parlamente – soll primär auf Anfrage hin erfolgen. Nicht im Auftrag enthalten ist die Beratung von privaten Organisationen.

Buchstabe d: Die Institution soll auch für die Vernetzung der Akteure und die Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Stellen sorgen, die im Bereich Förderung und Schutz der Kinderrechte tätig sind. Ebenso soll auch der Austausch auf internationaler Ebene sichergestellt werden. Ziel ist es, damit den Wissenstransfer und den Erfahrungsaustausch zu fördern.

7 Auswirkungen

7.1 Auswirkungen auf den Bund

Der Vollzug der neuen Verordnungsbestimmungen hat neue Aufgaben für das BSV zur Folge. Für die Beauftragung und Begleitung der Kinderrechtsinstitution werden zusätzliche Personalressourcen im Umfang von rund 1 FTE notwendig. Es ist vorgesehen, die Umsetzung über eine EDI-interne Kompensation sicherzustellen.

Das Parlament hat für eine Übergangslösung bis zur Schaffung einer nationalen Kinderrechtsinstitution und für deren Betrieb bereits einen jährlichen Betrag von CHF 390'000 gesprochen. Die gewählte Lösung könnte mit diesem Betrag finanziert werden. Diese Mittel sind im Voranschlag und im Finanzplan des BSV enthalten.

7.2 Auswirkungen auf Kantone

Für die Kantone ergeben sich keine direkten finanziellen oder personellen Auswirkungen. Es fallen keine zusätzlichen Aufgaben für sie an.

7.3 Auswirkungen auf Volkswirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Durch die neuen Verordnungsbestimmungen sind keine Auswirkungen auf Wirtschaft und Umwelt zu erwarten.

Die Beauftragung einer nationalen Kinderrechtsinstitution und die damit verbundene Stärkung der Kinderrechte haben eine positive Wirkung auf die Gesellschaft. Durch die Aktivitäten von BSV und der beauftragten Institution wird Wissen erarbeitet, gesammelt und bereitgestellt, kantonale und kommunale Akteure werden vernetzt und beraten und damit wird ein Beitrag geleistet, dass Kinder in der ganzen Schweiz bei der Wahrnehmung ihrer Rechte besser unterstützt werden.

Beilage (Erlassentwurf)