

Umsetzung der UNO-Kinderrechtskonvention zentral. Die Vorlage entspricht deshalb den Empfehlungen des UNO-Ausschusses für Kinderrechte an die Schweiz¹ nicht in genügender Weise. Der Wert einer Ombudsstruktur besteht darin, Kinder und Jugendliche im Kontakt mit dem Rechtssystem und beim Zugang zum Recht zu unterstützen. Sie sollte daher die Befugnis erhalten, Beschwerden von Kindern zu untersuchen, Kinder in Verfahren zu beraten und sie gegebenenfalls zu unterstützen und Rechtsmittel zu ergreifen.²

Dass die Schweiz nach wie vor nicht über eine Ombudsstruktur für Kinderrechte verfügt, und der Bundesrat diese in der Vorlage nicht vorgesehen hat, ist insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt des dritten Zusatzprotokolls zur Kinderrechtskonvention problematisch, welches für die Schweiz 2017 in Kraft getreten ist. Dieses sieht ein Mitteilungsverfahren für individuelle Beschwerde an den Kinderrechtsausschuss vor. Zur Durchführung eines solchen Mitteilungsverfahrens ist aber eine innerstaatliche Stelle notwendig,³ und eine solche besteht in der Schweiz weiterhin nicht und ist mit der Vorlage nicht vorgesehen.

Nebst dem Zugang zur Justiz ist es in erster Linie auch die Verhinderung von drohendem Unrecht, die eine kurzfristige Intervention im Einzelfall erfordert. Präventionsarbeit im Einzelfall kann hohe Folgekosten verhindern, kann aber nur durch eine eigentliche Ombudsstruktur geleistet werden. Diesem Bedarf zur Schliessung allgemein anerkannter Lücken⁴ wird die vorliegende Verordnungsanpassung nicht gerecht.

Es ist unseres Erachtens auch demokratiepolitisch nicht unbedenklich, das Kernanliegen einer Motion, die von den Räten überwiesen worden ist, faktisch nicht umzusetzen.

Schliesslich sind wir skeptisch, ob die im erläuternden Bericht vorgetragene Argumente gegen eine Ombudsstelle auf nationaler Ebene stichhaltig sind. So scheint uns klar, dass insbesondere die Konstellation alternativer Gerichtsstände, die in familienrechtlichen Angelegenheiten typisch sind, eine Anlaufstelle auf Bundesebene sinnvoll erscheinen lassen. Da eine Ombudsstelle nicht selber Verfahrensbeteiligte wäre, sondern lediglich unterstützend und vermittelnd zu Gunsten von Verfahrensbeteiligten intervenieren würde, stünde sie auch nicht im Widerspruch zur föderalistischen Zuständigkeitsordnung. Insbesondere bedauern wir, dass offenbar nicht geprüft worden ist, Art. 11 BV (Schutz von Kindern und Jugendlichen), in Verbindung mit Art. 67 Abs. 2 BV (Förderung von Kindern und Jugendlichen) als Aufgabennorm für die Einrichtung einer Ombudsstelle oder eines Netzwerks von Ombudsstellen heranzuziehen.

Auf politischer Ebene sollte deshalb in nächster Zeit an der Erarbeitung entsprechender Rechtsgrundlagen für die Schaffung einer Ombudsstruktur im Sinne des Auftrags der Motion Noser weitergearbeitet werden. Die SMRI wird sich gegebenenfalls mit der grundsätzlichen Frage von Ombudsstellen, dem Zugang zum Recht für alle und möglichen Beschwerdemechanismen in der Schweiz beschäftigen. Selbst kann sie aufgrund ihrer gesetzlichen Grundlage keine individuellen

¹ UN-Doc. CRC//CHE/CO/5-6 vom 22. Oktober 2021, Ziff. 13.

² Grundlagenpapier der EKKJ zur Schaffung einer nationalen Ombudsstelle Kinderrechte in der Schweiz, 2020, S. 8f. Vgl. dazu auch die Empfehlungen (die sich allerdings an die Kantone richten), bei Christina Weber Khan/Sandra Hotz, Die Umsetzung des Partizipationsrechts des Kindes nach Art. 12 UN-Kinderrechtskonvention in der Schweiz, SKMR, 2019, S. 229.

³ Grundlagenpapier der EKKJ zur Schaffung einer nationalen Ombudsstelle Kinderrechte in der Schweiz, 2020, S. 9.

⁴ Vgl. Roberta Ruggiero/David Lätsch/Paula Krüger, Unabhängige Kinderrechtsinstitution in der Schweiz: aktueller Stand und Handlungsbedarf, Studie im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen, 2022, Anhang 12, S. 149.

Klagen annehmen und keine Aufsichts- oder Ombudsfunktion wahrnehmen (Art. 10*b* Abs. 3 Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte).

b) Aufgaben einer Kinderrechtsinstitution im Sinne der Vorlage als Aufgaben der SMRI

Die in der Vorlage vorgesehenen Aufgaben einer nationalen Kinderrechtsinstitution können und sollen aber unabhängig von der Frage einer Ombudsstruktur betrachtet werden. Die SMRI begrüsst die vorgesehene Schaffung einer nationalen Kinderrechtsinstitution. Im Vordergrund stehen dabei laut dem Verordnungsentwurf die folgenden Aufgaben:

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

Bei der Erfüllung dieser Aufgaben besteht in der Schweiz ein ausgewiesener Bedarf von Seiten Behörden sowohl auf Bundes-, als auch auf kantonaler und kommunaler Ebene, wie auch von Seiten Zivilgesellschaft und privaten Akteuren. Eine Verabschiedung der vorliegenden Anpassung der Verordnung ermöglicht es, diese Aufgaben rasch anpacken zu können, noch bevor Lösungen für das Kernanliegen der Motion – eine Ombudsstruktur – erarbeitet sein werden.

Der Erläuternde Bericht des Bundesrats schlägt die SMRI als mögliche Trägerin dieser Aufgaben vor. Tatsächlich decken sich die in der Verordnung aufgelisteten Aufgaben mit den gesetzlich festgelegten Aufgaben, welche die SMRI für die Menschenrechte allgemein wahrnimmt. Es erscheint daher sinnvoll, die SMRI mit der Wahrnehmung dieser Aufgaben zu betrauen.

So könnte eine bei der SMRI angesiedelte nationale Kinderrechtsinstitution etwa nicht lediglich die Umsetzung der Kinderrechte in der Schweiz analysieren, sondern konkrete Vorschläge machen und «best practices» zur Verfügung stellen, wie die Situation verbessert wird. Sie wäre nicht lediglich Dokumentationsstelle des Zustandes der Kinderrechte in der Schweiz, sondern ein Impulsgeber für deren Verbesserung. Solche Verbesserungsvorschläge würden sich (wie auch das generelle Mandat der SMRI) auf alle föderalistischen Ebenen beziehen. Wie in ihrem übrigen Mandat könnte die SMRI auch als nationale Kinderrechtsinstitution durch einen vertrauensvollen Kontakt zu Behörden auf die Implementierung von «best practices» hinwirken, ohne dabei einzelne Gemeinwesen zwingend öffentlich kritisieren zu müssen. Auch bei der Beurteilung der Implementierungen von Empfehlungen internationaler Ausschüsse hat die Unabhängigkeit der Institution, die diese Untersuchung vornimmt, einen grossen Wert.

Im Bereich der Kinderrechte sind die verschiedenen Akteure bereits überdurchschnittlich gut vernetzt. Dies etwa dank dem Netzwerk Kinderrechte und den guten Beziehungen, die dieses zum Bundesamt für Sozialversicherungen und zur Eidgenössischen Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ) unterhält. Der Mehrwert, den eine Kinderrechtsinstitution innerhalb der SMRI in dieser Hinsicht bieten könnte, wäre – auf Grund der Generalität des Mandates der SMRI – die Vernetzung von Akteuren im Bereich der Kinderrechte mit Akteuren, deren Handlungen zwar eine Auswirkung auf die Kinderrechte haben, die sich selbst aber nicht als Akteure im Bereich der Kinderrechte wahrnehmen (z.B. Migrationsbehörden). Die SMRI könnte also durch einen Schwerpunkt auf

den Kinderrechten innerhalb ihres generellen Mandates zu einem «mainstreaming» von Kinderrechten beitragen.

Bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben ist es entscheidend, dass die Pariser Prinzipien eingehalten werden. Die Chancen, dass diese Prinzipien von Beginn an gut respektiert werden können, sind viel grösser, wenn die Aufgabe einer Institution anvertraut wird, die diese bereits erfüllt. Die Unabhängigkeit gemäss Pariser Prinzipien sollte in der Verordnung verankert werden, damit die SMRI auch im Bereich der Kinderrechte künftig als A-Status-Institution akkreditiert werden kann. Ein reger Austausch mit den verantwortlichen Bundesstellen und den Kantonen ist für die SMRI eine selbstverständliche Grundlage, da nur diese eine zielgerichtete und effiziente Umsetzung der Aufgaben ermöglicht.

Die SMRI ist ausserdem skeptisch, dass die notwendige Unabhängigkeit durch eine private Institution oder eine Hochschule gewährleistet werden könnte, wie der erläuternde Bericht dies erwägt. Ein Leistungsauftrag, der Arbeiten im Detail vorgibt, wäre mit dem Gebot der Unabhängigkeit ebenfalls nicht vereinbar.

Damit es nicht zum Aufbau ineffizienter Doppelspurigkeiten kommt, sollte die SMRI diese Aufgaben als langfristigen Auftrag übernehmen. Die SMRI ist im Umfang der dafür gesprochenen Bundesmittel (vorgesehener jährlicher Betrag von CHF 390'000) dazu bereit. Die SMRI sieht am Anfang des strukturellen Aufbaus und der Festlegung der strategischen Ausrichtung der Institution ein ideales Momentum dafür, einen leistungsfähigen Kompetenzschwerpunkt Kinderrechte aufzubauen. Im Rahmen ihrer Grundfinanzierung durch den Bund kann die SMRI aktuell keinen Schwerpunkt im Bereich Kinderrechte setzen (auch wenn Kinderrechte als Teil der Menschenrechte von ihrem Mandat an sich abgedeckt sind). Diese Mittel sind schon zur Bestreitung ihres Kernauftrages mehr als knapp. Um die in der Vorlage vorgesehenen Aufgaben korrekt zu erfüllen, ist sie deshalb auf zusätzlichen Mittel angewiesen.

Auch in der globalen Architektur zur Umsetzung der UNO-Kinderrechtskonvention auf nationaler Ebene sind es die Nationalen Menschenrechtsinstitutionen, die für die in der vorliegenden Verordnung aufgelisteten Aufgaben vorgesehen sind.⁵ Der UNO-Kinderechtsausschuss, der die Umsetzung des Übereinkommens in den Vertragsstaaten überwacht, hält dies in seinen Allgemeinen Bemerkungen No. 2 und 5⁶ fest. Diese Funktion erfüllen NMRIs heute dementsprechend in zahlreichen Staaten. Das Deutsche Institut für Menschenrechte DIMR beispielsweise, jene NMRI, die auch dem Bundesrat und in der Parlamentsdebatte bezüglich juristischer Form und Aufgaben am stärksten als Vorbild für die SMRI diente, ist vom Staat genau in diesem Sinn mit der kritischen Begleitung der Umsetzung der UNO-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat dafür eine sogenannte Monitoringstelle geschaffen.⁷

Insgesamt handelt es sich bei den in der Verordnung aufgelisteten Aufgaben also um genuine Zuständigkeiten nationaler Menschenrechtsinstitutionen. Auf Grund dieser sich aufdrängenden Zuständigkeit, und aus prozessökonomischen Überlegungen wäre daher die Möglichkeit zu prüfen, bereits in der Verordnung die SMRI mit der Wahrnehmung der Aufgaben einer nationalen

⁵ Vgl. General Comment Nr. 2 des Kinderrechtsausschusses, UN-Doc. CRC/GC/2002/2 vom 15. November 2002; eingehend ausserdem Lena Stamm/Anna Würth, Children's Rights in National Human Rights Institutions: A Mapping Exercise, herausgegeben von GANHRI und UNICEF.

⁶ UN-Doc. CRC/GC/2002/2 vom 15. November 2002; UN-Doc. CRC/GC/2003/5 vom 3. Oktober 2003.

⁷ <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/abteilungen/monitoring-stelle-un-kinderrechtskonvention>.

Kinderrechtsinstitution zu betrauen und auf eine öffentliche Ausschreibung zu verzichten. Diese Lösung wäre auch unter dem Gesichtspunkt einer möglichst grossen Unabhängigkeit der zu schaffenden Institution vorzuziehen. Die (zeitlich befristete) Beauftragung einer Stelle nach einem Vergabeverfahren, und damit die mögliche Sanktionierung im nachfolgenden Vergabezyklus, ist auch eine problematische Möglichkeit der Einflussnahme.


Nach unserer Auffassung drängt sich ein Verzicht auf eine Ausschreibung umso mehr auf, als es hier um eine Leistung geht, die genuin öffentlich ist, insofern nur von einer Institution mit öffentlich-rechtlicher Grundlage und öffentlicher Aufgabe erbracht werden kann und ihre Vergabe daher keinen Wettbewerbsbezug aufweist (vgl. *mutatis mutandis* Art. 10 Abs. 3 lit. b BöB).⁸ Dies gilt vorliegend unabhängig davon, ob der SMRI oder einer neu zu schaffenden Institution der Betrieb einer nationalen Kinderrechtsinstitution anvertraut würde. Denn auch eine neu zu schaffende Einheit müsste eine öffentlichrechtliche Rechtsgrundlage haben, würde eine öffentliche Aufgabe erbringen und würde sich in dieser also nicht in Konkurrenz zu Privaten befinden können. Eine Ausschreibung nach öffentlichem Vergaberecht könnte vorliegend also nichts zum Schutz eines unverzerrten Wettbewerbs unter Privaten beitragen.

Zusammenfassend sprechen wir uns für die vom Bundesrat vorgeschlagene Anpassung der KJFV aus, insbesondere für die Schaffung einer nationalen Kinderrechtsinstitution, betonen aber gleichzeitig, dass damit das Hauptziel der Motion unerfüllt und eine wichtige Schutzlücke in den Kinderrechten ungeschlossen bleibt. Die vom Bundesrat vorgebrachten Argumente gegen eine nationale Ombudsstelle für Kinderrechte vermögen nicht zu überzeugen. Es wird ein zusätzliches Rechtssetzungsverfahren brauchen, um diesem Anliegen Rechnung zu tragen. Die Bundesverwaltung wird gegenüber dem Parlament klarstellen müssen, dass für die Erfüllung des eigentlichen Kernauftrags der Motion – die Einrichtung einer Ombudsstruktur – zusätzliche Ressourcen notwendig sind. Das ändert nichts daran, dass eine nationale Kinderrechtsinstitution einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der Kinderrechte im Land leisten kann, dass dies einer Forderung des Kinderrechtsausschusses der UN entspricht und dass mit der SMRI bereits eine geeignete Struktur geschaffen ist, bei der diese Aufgabe angesiedelt werden kann.

Freundliche Grüsse



Raphaëla Cueni
Präsidentin



Stefan Schlegel
Direktor

⁸ Vgl. auch BBI 2017 1851 1906.