



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ

Grundlagenpapier zur Schaffung einer nationalen Ombudsstelle Kinderrechte in der Schweiz

**Eidgenössische Kommission für
Kinder- und Jugendfragen (EKKJ)**

Bern, August 2020

Inhalt

Inhalt	2
Das Wichtigste in Kürze	3
1. Stand der Dinge	4
2. Aufgaben und Mandat einer Nationalen Ombudsstelle Kinderrechte	6
3. Mehrwert einer nationalen Ombudsstelle Kinderrechte für die Schweiz.....	7
Angebot heute.....	7
Verstärkung des heutigen Angebots.....	8
4. Föderalistische Ausgestaltung: Modelle für die Schweiz.....	10
5. Rahmenbedingungen für eine nationale Ombudsstelle in der Schweiz.....	11

Das Wichtigste in Kürze

Grosse Lücken bei der Umsetzung der Kinderrechte

In der Schweiz steht Kindern zur Wahrnehmung ihrer Rechte eine Vielfalt an Informations-, Beratungs- und Begleitungsangeboten zur Verfügung. Diese bestehenden Leistungen decken allerdings nicht alle Bereiche ab, in denen die Kinder ihre Rechte geltend machen können, und sie sind zudem kantonal oder regional unterschiedlich. Für zivil- und strafrechtliche Verfahren sowie in den Bereichen Kinderschutz, Familienangelegenheiten, Beistandschaft, Ausländerrecht, Schule, Gesundheit usw. gibt es keine Mediationsangebote. In zehn Kantonen wurden zwar parlamentarische Ombudsstellen eingeführt, sie sind für Kinder aber nur schwer zugänglich und bei den interessierten Kreisen oft wenig bekannt.

Bei der Umsetzung der Kinderrechte bestehen folglich grosse Lücken. Diese gefährden:

- die Wahrung des übergeordneten Interesses des Kindes,
- die effektive Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse von Minderjährigen sowie ihres Rechts auf Anhörung in allen sie betreffenden Gerichts-, Verwaltungs- und anderen Verfahren.

Dieser Umstand führt dazu, dass die Schweiz die Pariser Prinzipien für nationale Menschenrechtsorganisationen nicht erfüllt, die entsprechenden Empfehlungen des UN-Kinderrechtsausschuss an die Schweiz bisher nicht umgesetzt hat und nicht in der Lage ist, die im dritten Protokoll zum UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention, KRK) vorgesehenen Monitoring- und Mitteilungsverfahren einzuführen, da ein dafür zuständiges Umsetzungsorgan fehlt.

Es wurde bereits mehrfach gefordert, eine unabhängige Ombudsstelle für Kinderrechte einzurichten, die für Kinder zugänglich ist, sie über ihre Rechte informiert und berät, ihnen den Zugang zur Justiz ermöglicht, den Austausch mit den Verwaltungs- und Gerichtsbehörden sicherstellt, befugt ist, sich bei Rechtsverletzungen und nach Ausschöpfung der nationalen Beschwerdemittel an den UN-Kinderrechtsausschuss zu wenden, die Gesetzgebung zu überprüfen und Empfehlungen auszusprechen, und die zur Wahrung ihrer Eigenständigkeit vom Bund finanziert wird. Bislang hat der Bundesrat noch keiner dieser Initiativen stattgegeben. Er hat auch in der Gesetzesvorlage zur Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI) keine ausdrücklich für die KRK zuständige Stelle vorgesehen.

Ombudsstelle Kinderrechte soll diese Lücken schliessen

Eine nationale Ombudsstelle Kinderrechte würde nach Ansicht der EKKJ den nötigen Mehrwert schaffen, um die bestehenden Lücken zu schliessen und national und international kohärent vorzugehen. Die von der EKKJ vorgeschlagene Ombudsstelle wäre föderalismuskonform, würde als Anlaufstelle dienen, Mediation anbieten, die Situation der Kinderrechte in der ganzen Schweiz überprüfen, und 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.

1. Stand der Dinge

Der UN-Kinderrechtsausschuss hat der Schweiz **seit 2002** wiederholt empfohlen:

- a) eine nationale Politik und Strategie zur Umsetzung aller Rechte zu erarbeiten, die in der vom Bund 1997 ratifizierten KRK festgehalten sind;
- b) eine zentrale, unabhängige Institution oder Stelle zu schaffen, die die Umsetzung der KRK überwachen und Einzelbeschwerden von Kindern auf Kantons- und Bundesebene entgegennehmen darf.¹

Diese Empfehlungen entsprechen dem Mandat und den Aufgaben einer Ombudsstelle Kinderrechte, die den Kindern den Zugang zur Justiz vereinfachen, ihnen ein Mitbestimmungsrecht bei administrativen, gerichtlichen und anderen sie betreffenden Entscheiden ermöglichen und den Schutz aller anderen Kinderrechte stärken soll.

- Bei den **Nationalratsdebatten zur Motion Bulliard-Marbach² im Jahr 2014** wurde darauf hingewiesen, dass die Kinderrechte, insbesondere das Recht auf Anhörung und der Zugang zur Justiz, sowie die entsprechenden Verfahren grundsätzlich zivil-, verwaltungs- und strafrechtlich geregelt sind, und dass die bestehenden Gemeinde- und Kantonsstellen sowie andere öffentliche oder private Akteure zur Förderung und zum Schutz der Kinderrechte für deren Umsetzung sorgen. Gleichzeitig verwies der Bundesrat jedoch darauf, dass die in der Motion beanstandeten Lücken mit dem Massnahmenpaket zur Umsetzung der KRK im Jahr 2018 sowie mit der geplanten Schaffung einer NMRI, bei der die Kinderrechte einen festen Bestandteil des Mandats bilden würden, geschlossen werden sollen. Daraufhin wurde die Motion für eine unabhängige, zugängliche und mit der Entgegennahme von Beschwerden befugte Ombudsstelle von der Autorin zurückgezogen.
- **Die Motion Noser³, die 2019 im Ständerat behandelt wurde**, verlangt eine Ombudsstelle, die kinderschutzrechtliche Informations- und Beratungsaufgaben wahrnimmt, Kindern den Zugang zur Justiz vereinfacht und zwischen dem Kind und staatlichen Stellen vermittelt. Im Gegensatz zu den Forderungen der Motion Bulliard-Marbach wäre diese Ombudsstelle nicht befugt, Beschwerden über die Verletzung von Kinderrechten entgegenzunehmen und diese zu verfolgen. Bei den Beratungen hat sich gezeigt, dass die aktuellen Strukturen und Instrumente auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene noch immer nicht ausreichen, um das rechtliche Vakuum zu füllen und die Lücken zu schliessen.
- **Das Massnahmenpaket zur Umsetzung der Empfehlungen** des UN-Kinderrechtsausschusses an die Schweiz, das der Bundesrat am 19. Dezember **2018** vorgestellt hat, enthält keine Massnahme zur Empfehlung Nr. 19 (vgl. Fussnote 1)

¹ CRC/C/CHE/CO/2–4 vom 4. Februar 2015, Empfehlung Nr. 19, auch Nr. 9 und 11:
https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/kinder/studien/uno_empfehlungen_02-2015.pdf.download.pdf/uno-ausschuss_fuerdierechtedeskindesempfehlungenfuerdieschweizfe.pdf

² Motion Bulliard-Marbach: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20143758>

³ Motion Noser: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20193633>

über die Schaffung einer zentralen und unabhängigen Stelle, der die Rolle zukommt, die Umsetzung der KRK zu überwachen und auf Kantons- und Bundesebene Beschwerden von Kindern entgegenzunehmen und zu untersuchen. Es wird einzig auf die mögliche Schaffung einer NMRI hingewiesen.

- Der **Gesetzesentwurf zur Schaffung einer unabhängigen NMRI**, die vom Bundesrat am 13. Dezember **2019** verabschiedet wurde, beinhaltet weder KRK-spezifische Aufgaben noch Ressourcen. Unter den Aufgaben der NMRI sind im Gesetzesentwurf weder ein Monitoring der Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz noch die Entgegennahme von Einzelbeschwerden oder die Vermittlung zwischen Behörden und Ratsuchenden vorgesehen. Der Gesetzesentwurf wird im Parlament erst noch behandelt.
- **Das Recht von Kindern auf Anhörung** in allen Angelegenheiten, die sie betreffen (Art. 12 UN-KRK), ist je nach Bereich unterschiedlich geregelt. Betreffend der Umsetzung dieses Rechts in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Kinderschutz und Justiz ist als Antwort zu einem Postulat der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N) ein Bericht des Bundesrats ausstehend⁴. Während für zivilrechtliche oder strafrechtliche Verfahren in den letzten Jahren die gesetzlichen Grundlagen für die Anhörung von Kindern wesentlich verbessert wurden, gibt es nach wie vor kantonale Unterschiede in der Umsetzung⁵.
- **Mit der Ratifizierung des dritten Fakultativprotokolls der KRK durch die Schweiz** und seiner Inkraftsetzung am 24. Juli 2017 werden die nationalen Instrumente zur Umsetzung der KRK und der damit verbundenen Verwirklichung der materiellen Rechtsansprüche gestärkt. Das Protokoll bietet Kindern die Möglichkeit, nach Ausschöpfung der Beschwerdemittel auf nationaler Ebene bei einer internationalen Instanz eine Einzelbeschwerde einzureichen, um die Verletzung ihrer Rechte geltend zu machen. Allein mit der Ratifizierung des dritten Protokolls wird noch keine Stelle oder Instanz für die Umsetzung der dadurch entstehenden Beschwerde- und Mediationsmöglichkeiten geschaffen. Vielmehr ist es Aufgabe des Staates, die nötigen Massnahmen für die Schaffung einer entsprechenden Fachstelle zu ergreifen.

Es besteht also nach wie vor eine Lücke, die von einer nationalen Ombudsstelle Kinderrechte geschlossen werden könnte. Dabei ist es unerlässlich, dass die Ombudsstelle die Pariser Prinzipien⁶ über nationale Menschenrechtsinstitutionen erfüllt. Gemäss diesen Prinzipien sollen die NMRI und die Ombudsstellen für Kinderrechte ein möglichst breites, in einem Dokument mit Verfassungs- oder Gesetzesrang klar festgelegtes Mandat erhalten, in dem ihre Unabhängigkeit, ihre Zusammensetzung und ihr Zuständigkeitsbereich beschrieben sind.

⁴ Postulat der WBK-N 14.3382: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20143382>

⁵ <https://www.skmr.ch/de/schwerpunkte/zugang-justiz/kindesanhoerung/index.html> und <https://www.skmr.ch/de/schwerpunkte/zugang-justiz/kindesanhoerung2/index.html>

⁶ «Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits humains», (Pariser Prinzipien): <https://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/statusofnationalinstitutions.aspx>

2. Aufgaben und Mandat einer Nationalen Ombudsstelle Kinderrechte

Für eine künftige Ombudsstelle für Kinderrechte mit einem breiten Auftrag im Sinn der Empfehlungen des UN-Kinderrechtsausschusses ergeben sich vor dem Hintergrund der aktuellen Situation in der Schweiz folgende Aufgaben:

- **Anlaufstelle und Mediation:** Die Ombudsstelle Kinderrechte ist eine Anlaufstelle, die Informationen, Beschwerden oder individuelle Mediationsgesuche in Zusammenhang mit mutmasslichen Verletzungen von Kinderrechten und -interessen entgegennimmt. Sie übernimmt eine Beratungs- und Vermittlerrolle zwischen dem Kind und der Verwaltungsstelle (oder der subventionierten Organisation). Dazu muss die Berechtigung zum Informationsaustausch gesetzlich verankert werden. Voraussetzung für eine Nutzung der Ombudsstelle durch Kinder sind für sie verständliche Informationen über die Zuständigkeit und die Aufgaben der Stelle und ein möglichst niederschwelliger, kinderfreundlich ausgestalteter Zugang. Auf internationaler Ebene kommt der Ombudsstelle die Rolle zu, Kinder im Rahmen von Verfahren, Mitteilungen oder Beschwerden beim UN-Kinderrechtsausschuss zu begleiten und sie hat die Befugnis, zu ermitteln (Ermittlungsbefugnis, Beschwerderecht).
- **Monitoring/Überprüfung:** Die Ombudsstelle hält den Überblick über die Umsetzung der Kinderrechte in der Schweiz und erhält Einsicht in wichtige Informationsdokumente und Entscheidungsprozesse, welche die Umsetzung der Kinderrechte betreffen. Darüber hinaus und darauf aufbauend überprüft die Ombudsstelle die korrekte Anwendung von Gesetzen, Verordnungen, Reglementen und anderen Erlassen, die Kinder betreffen (Monitoring- und Überprüfungsbefugnis).
- **Aussprechen von Empfehlungen:** Die Ombudsstelle Kinderrechte unterbreitet den Bundes- und Kantonsbehörden sowie allen weiteren für Kinder zuständigen Behörden Empfehlungen für die Anpassung der geltenden Vorschriften oder deren Umsetzung sowie für die Aufnahme von Gesetzgebungsarbeiten im Hinblick auf einen umfassenderen und effizienteren Schutz der Kinderrechte und -interessen in sämtlichen Bereichen (Beratungsbefugnis und Interessenvertretung).
- **Vernetzung:** Um diese Aufgaben zu erfüllen, muss eine nationale Ombudsstelle für Kinderrechte die bestehenden öffentlichen und privaten Stellen, die ebenfalls für die Förderung und den Schutz der Kinderrechte tätig sind, gut kennen, sich mit ihnen koordinieren und austauschen und wenn möglich mit ihnen zusammenarbeiten. Die Vernetzung mit Akteuren auf allen Staatsebenen in der Schweiz, aber auch international, ist deshalb von grosser Bedeutung⁷. Zweck der Vernetzung sind

⁷ Insbesondere: Bundesinstanzen (Bundesrat, eidgenössische Departemente und Ämter, Parlament, ausserparlamentarische Kommissionen usw.), interkantonale Instanzen (SODK, EDK, KKJPD, KOKES usw.) und kantonale Instanzen (Kantonsstellen, KESB); eidgenössische und kantonale Justizbehörden; parlamentarische Ombudsstellen der Kantone und Gemeinden; weitere Netzwerke und Plattformen, insbesondere nationale Universitäts- und Forschungsinstitute und zivilgesellschaftliche Organisationen usw.

Austausch und Wissenstransfer sowie (im Inland) die gute Koordination (Vernetzung mit bestehenden Stellen).

In Zusammenarbeit und ergänzend zu den Aktivitäten der bestehenden Akteure informiert die Ombudsstelle die Öffentlichkeit über die Kinderrechte. Diese Informationen müssen für alle zugänglich und adressatengerecht sein. Zielgruppen sind Kinder, ihre Erziehungsberechtigten sowie Fachpersonen, die mit Kindern arbeiten und insbesondere solche, die sich regional für die Bekanntmachung und Umsetzung der Kinderrechte stark machen und vor Ort als Anlaufstellen agieren können.

3. Mehrwert einer nationalen Ombudsstelle Kinderrechte für die Schweiz

Angebot heute

In der Schweiz besteht ein sehr breites und vielfältiges Angebot an Beratungs- und Begleitungsstellen für Kinder, doch keine erfüllt alle Pariser Prinzipien der UNO für nationale Menschenrechtsinstitutionen, deren Modell sinngemäss auch für eine Ombudsstelle Kinderrechte gilt.

1. **Öffentliche Stellen:** Die kantonalen Dienste, die Beauftragten für Kinder- und Jugendfragen und die Beratungsstellen, die für die Förderung und den Schutz der Kinderrechte zuständig sind, verfügen in der Regel weder über eine gesetzliche Grundlage noch über genügend Ressourcen (Kredit und Infrastruktur), um ihre Unabhängigkeit zu gewährleisten. Ausserdem können sie nicht «Richter und Partei» zugleich sein. Nur sieben Kantone (BL, BS, FR, GE, VD, ZG, ZH) und fünf Städte haben parlamentarische Ombudsstellen eingerichtet⁸, die bei Beschwerden aus der Bevölkerung gegen die öffentliche Verwaltung ermitteln dürfen und dadurch Einzelfälle vor eine unabhängige Instanz bringen können. Diese kantonalen Ombudsstellen sind für Kinder kaum zugänglich und scheinen dem Schutz der Kinderrechte bisher wenig Sichtbarkeit verliehen zu haben. Die kantonal unterschiedliche Praxis führt ausserdem zu einer gesetzlichen Ungleichbehandlung, die wiederum eine Diskriminierung der Kinder und Jugendlichen bei der Ausübung ihrer Rechte in sämtlichen sie betreffenden Bereichen (Schule, Gesellschaft, Bildung, Zivilrecht, Strafrecht usw.) zur Folge haben kann.
2. **Zivilgesellschaft:** Anwaltschaftliche Organisatoren im Bereich der Kinderrechte wie z. B. *Kinderanwaltschaft Schweiz* oder *Juris Conseil Junior* bieten Kindern zwar eine rechtliche Vertretung vor Gericht oder Behörden, weder die Kinderanwältinnen und -anwälte noch die Organisationen können jedoch eine Vermittlung zwischen Kind und Behörde anbieten. Die Organisationen, weil sie selber weder befugt sind, Einsicht in die Akten zu nehmen, noch Untersuchungen

⁸ vgl.: <https://www.ombudsstellen.ch>

durchzuführen, die Anwälte und Anwältinnen, weil sie parteiisch sind und dies nicht ihre Aufgabe ist. Da solche Einrichtungen nicht oder nur zum Teil staatlich finanziert sind, kann ausserdem ihre Unabhängigkeit gegenüber privaten Interessen nicht gewährleistet werden. Pro Juventute (Notrufnummer 147) und die Website www.ciao.ch beraten und unterstützen Jugendliche vor allem bei gesundheitlichen Fragen im weiten Sinn und bieten ihnen eine Erstberatung mit Vermittlung an weitere kompetente Stellen. Sie bieten den Ratsuchenden jedoch keine Begleitung in der Realisierung ihrer Rechte und auch keine unabhängige Vermittlung. Auch bei der Anlaufstelle Kinder- und Erwachsenenschutz (KESCHA) stellt sich die Frage nach ihrer Unabhängigkeit und Legitimität, denn sie wurde von Privatorganisationen gegründet und verfügt über keine rechtliche Grundlage und kein Akteneinsichtsrecht. Die KESCHA ist zudem nicht spezifisch auf Kinder ausgerichtet.

Heute gibt es in der Schweiz keine unabhängige, mit den nötigen Mitteln ausgestattete und gesetzlich verankerte Instanz, die Kinder bei der Wahrnehmung und der Verteidigung ihrer Rechte informiert und begleitet. Erst kürzlich hat ein Richter den Antrag einer 13-Jährigen abgelehnt, die eine Vertretungsbeistandschaft in der strittigen Scheidung ihrer Eltern wünschte. Ihre Beschwerde wurde von der obersten kantonalen Instanz mit der Begründung abgewiesen, dass sie die vorgeschlagene Person mit dem Einverständnis des Vaters aufgesucht habe, dieser aber in den Ehestreit verwickelt sei. Ferner reiche die ihr zugestandene Erziehungsbeistandschaft aus, um ihre Interessen zu vertreten.

Als unabhängiges, unparteiisches Drittorgan mit den nötigen Ressourcen und Kompetenzen, vor allem im juristischen Bereich, hätte eine Ombudsstelle Kinderrechte der Jugendlichen helfen können, zu ihrem Recht zu kommen und bei den zuständigen Behörden die beantragte Vertretungsbeistandschaft zu erwirken. Weder der Mutter noch dem Vater wäre es zuzumuten gewesen, ihr Kind bei seinem Anliegen zu unterstützen, und die Erziehungsbeistandschaft hatte weder einen entsprechenden Auftrag noch die nötigen Kompetenzen.

Verstärkung des heutigen Angebots

Eine nationale Ombudsstelle Kinderrechte würde die bestehenden Angebote keineswegs ersetzen, sondern die ihnen zugrundeliegenden institutionellen und privaten Partnernetzwerke stärken. Sie wäre insofern ein **echter Mehrwert**, als sie die Aufgabe hätte, bestehende Dienste zu beraten und die Kinder an sie weiterzuvermitteln und in **konkreten Fällen in sämtlichen die Kinder betreffenden Bereichen** (Familienangelegenheiten, Beistandschaft, Ausländerrecht, sozialer, erzieherischer und schulischer Bereich, Zivil-, Straf- und Verwaltungsrecht, Kinder- und Jugendschutz usw.) **eine Vermittlerrolle wahrzunehmen**. Die Ombudsstelle Kinderrechte würde die kantonalen Kompetenzen oder die Kompetenzen anderer Leistungserbringer nicht beschneiden, da sie sämtliche Kinderrechte abdecken und zwecks Schliessung der festgestellten Lücken als Bindeglied zu den anderen nationalen oder internationalen Instanzen wirken würde.

- Sie würde zum Beispiel den **kostenlosen und vertraulichen Zugang** der Kinder zu Informationen, einer rechtlichen Beratung, einer Mediation oder einer Rechtsvertretung vereinfachen. Mit der Umsetzung der genannten Empfehlungen

würde sie zudem für ein kindergerechtes Rechtssystem sorgen und dadurch die Qualität der behördlichen oder gerichtlichen Beschlüsse stärken.

- Da eine solche Stelle im Gegensatz zu Kinderanwältinnen und -anwälten den Gerichtsverfahren **vorgelagert** wäre, würde sie das Rechtssystem entlasten, die Kosten dämpfen und vor allem sicherstellen, dass das übergeordnete Wohl des Kindes respektiert wird⁹.
- Die Ombudsstelle könnte zudem die von Kindern selbst eingereichten Beschwerden **entgegennehmen und bearbeiten**, denn Beschwerden sind für ein Kind das letzte Mittel, zu seinem Recht zu kommen. Die Ombudsstelle würde somit eine **Vermittlerfunktion** zwischen den Kindern, ihren Vertreterinnen und Vertretern und den Behörden wahrnehmen.
- Da ihr **Handlungsbereich** von der KRK bestimmt wird, würde die Ombudsstelle nicht nur den Kinderschutz sicherstellen, sondern beispielsweise auch dafür sorgen, dass das Recht der Kinder auf die Teilnahme am kulturellen Leben und an Freizeitaktivitäten durchgesetzt wird und sie allgemein bei allen sie betreffenden Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Gerichtsverfahren und -entscheiden ein Mitspracherecht haben.

Eine nationale Ombudsstelle Kinderrechte hätte die **Aufsicht über die Umsetzung der KRK und ihrer Protokolle**, insbesondere des dritten Protokolls, das es Kindern ermöglicht, sich mit einer Meldung an den UN-Kinderrechtsausschuss zu wenden und Einzelbeschwerden einzureichen. Bislang gibt es keine Stelle, die für die Durchführung des überstaatlichen Beschwerdeverfahrens zuständig ist, so wie es im dritten, vom Bund ratifizierten Fakultativprotokoll zur KRK vereinbart wurde.

- Die Ombudsstelle wäre befähigt, auf nationaler Ebene tätig zu werden, und würde dabei gleichzeitig die Rolle als Bindeglied zur internationalen Ebene (UN-Kinderrechtsausschuss, andere Unterzeichnerstaaten) wahrnehmen.
- Die Ombudsstelle hätte Einsicht in die notwendigen Informationen und Gerichtsdokumente, da sie befähigt wäre, sich in direktem Kontakt mit allen öffentlichen Diensten und den im Bereich Kinderrecht und Kinderschutz tätigen Akteuren auszutauschen.

Die Ombudsstelle Kinderrechte wäre legitimiert und verpflichtet, sich zu vernetzen sowie horizontal (z. B. zwischen Ämtern, Departementen und Parlament), vertikal (interkantonale Konferenzen, Kantone, Gemeinden, Städte usw.) und mit der Zivilgesellschaft zusammenzuarbeiten.

⁹ Der UN-Kinderrechtsausschuss weist erneut darauf hin, dass das übergeordnete Wohl des Kindes noch immer nicht in allen Bundes- und Kantonsgesetzen ausdrücklich erwähnt ist und auch nicht in allen Politikbereichen, Programmen, administrativen und gerichtlichen Entscheidungen, die Kinder betreffen, systematisch umgesetzt wird. Er hält die Schweiz daher an dafür zu sorgen, dass «das Recht auf vorrangige Beachtung des Kindeswohls entsprechend verankert und in allen Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Gerichtsverfahren und -entscheiden sowie in Politik, Programmen und Projekten, die auf Kinder ausgerichtet sind oder Auswirkungen auf Kinder haben, konsequent angewendet wird». Vgl. Allgemeine Bemerkungen (General Comments) Nr. 14 (2013) des UN-Kinderrechtsausschusses, CRC/C/GC/14

4. Föderalistische Ausgestaltung: Modelle für die Schweiz

Bei der Schaffung einer nationalen Ombudsstelle für Kinderrechte in der Schweiz, muss die **föderalistische** Organisation der Zuständigkeiten in der Umsetzung der Kinderrechtskonvention zwingend berücksichtigt werden. Dies gilt sowohl für die Ausgestaltung ihrer Aufgaben und Kompetenzen wie auch für ihre Organisation.

Viele Länder, auch in Europa, verfügen bereits über eine Ombudsstelle für die Kinderrechte. Nicht alle diese Stellen arbeiten mit einem umfassenden Auftrag, wie er oben beschrieben ist, und nicht alle verfügen über quasi-gerichtliche Kompetenzen. Einige dieser Länder sind, ähnlich wie die Schweiz, föderalistisch organisiert und haben diesem Umstand in der Ausgestaltung ihrer Ombudsstellen Rechnung getragen.

Die Schweiz kann sich also von diesen Erfahrungen inspirieren lassen. Das europäische Netzwerk der Ombudsstellen für Kinderrechte (ENOC) zeigt verschiedene Organisationsmodelle auf, die für die Schweiz in Frage kommen können:

- Pro (Sprach-)Region oder pro Kanton eine Ombudsstelle sowie eine nationale Ombudsstelle, die diese koordiniert. Diese Stellen sind in einer Konferenz verbunden.
- Eine nationale Ombudsstelle Menschenrechte oder eine Menschenrechtsinstitution mit einer Ombudsperson, die spezifisch für Kinderrechte mandatiert ist. Dies wurde in der Schweiz für die Nachfolgeorganisation des SKMR bereits ausgeschlossen.
- Ein Netzwerk von regionalen bzw. kantonalen Ombudsstellen, ohne nationale Stelle.

Ist eine nationale Ombudsstelle beauftragt, individuelle Meldungen und Beanstandungen von Kindern entgegenzunehmen, empfiehlt das ENOC zudem lokale Strukturen, die für die Kinder direkt zugänglich sind. Anwaltschaftliche Aufgaben sowie Beschwerdeverfahren sollten ebenfalls lokal verankert sein.

Die EKKJ schlägt konkret ein weiteres Modell vor, das für die Schweiz zu prüfen wäre: **eine nationale Ombudsstelle mit ihr direkt unterstellten sprachregionalen «Antennen»**.

Die dem Schweizer System angepasste nationale Ombudsstelle müsste:

- bei der Ausarbeitung von Programmen für die Lehre und Erforschung der Kinderrechte behilflich sein und an ihrer Durchführung durch die Kantone an Schulen, Universitäten und in akademischen Kreisen mitwirken können;
- die Harmonisierung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften und Praktiken mit den internationalen Menschen- und insbesondere Kinderrechtsübereinkünften, deren Vertragspartei die Schweiz ist, sowie deren wirksame Anwendung fördern und sicherstellen können;
- über quasi-gerichtliche Kompetenzen verfügen und dabei die folgenden Grundsätze einhalten: Bemühung um eine gütliche Beilegung durch Schlichtung oder im Rahmen des Gesetzes durch verbindliche Entscheidungen oder erforderlichenfalls auf der

Grundlage der Vertraulichkeit; Aufklärung der antragstellenden Partei über ihre Rechte, insbesondere über die ihr zur Verfügung stehenden Rechtsmittel, und Förderung des Zugangs zu diesen; Abgabe von Empfehlungen an die zuständigen Behörden, insbesondere durch Vorschlag von Änderungen oder Reformen von Gesetzen, sonstigen Vorschriften und Verwaltungspraktiken, insbesondere soweit diese zu den Schwierigkeiten geführt haben, denen die antragsstellenden Personen bei der Wahrung ihrer Rechte begegnet sind.

5. Rahmenbedingungen für eine nationale Ombudsstelle in der Schweiz

Die nationale Ombudsstelle arbeitet im Rahmen eines **gesetzlichen Auftrags**, der ihre Unabhängigkeit garantiert sowie ihre Aufgaben definiert. Zwingend ist, dass es sich um eine **eigenständige und unabhängige** juristische Person handelt. Bezüglich der Rechtsform gibt es verschiedene Möglichkeiten, die zu prüfen sind. Die Ombudsstelle muss auch über ein eigenes Budget verfügen. Sie ist gegenüber dem Parlament rechenschaftspflichtig:

- **Rechtsgrundlage:** Gesetz, in dem der Status, das Mandat, das Wahlverfahren und das verabschiedete Budget (zwecks eigener Infrastruktur und eigenständigem Betrieb vom Bund finanziert) festgelegt sind
- **Übereinstimmung** des Mandats der Ombudsstelle Kinderrechte mit den Pariser Prinzipien
- **Unabhängigkeit und Eigenständigkeit** gegenüber Parlament, Bundes- und Kantonsinstanzen und anderen Leistungserbringern; gleichzeitig Zusammenarbeit mit diesen Stellen zwecks Austausch, Koordination mit den lokalen Einheiten, Vernetzung, Ausbildung und Wissenstransfer, Monitoring, Beratung und Empfehlungen.
 - Das vom Bund garantierte eigene Budget schützt die Ombudsstelle vor konjunkturbedingten finanziellen Schwierigkeiten und stellt ihre finanzielle und betriebliche Unabhängigkeit sicher. Gleichzeitig hat sie aber die Möglichkeit, zusätzliche öffentliche oder private Mittel zu beschaffen.
 - Die Ombudsstelle Kinderrechte ist befugt, Aufträge des Bundesrates und der Kantone entgegenzunehmen.
 - Die Ombudsstelle hat dem Parlament einen **Jahresbericht** vorzulegen, der Auskunft gibt über den Stand und die Wirksamkeit ihrer Tätigkeiten sowie der kinderrechtlichen Situation auf nationaler Ebene.

Impressum

Herausgeberin

Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ

Redaktion

Frédéric Cerchia, Valentina Darbellay, Flavia Frei und Mirjam Rotzler (Mitglieder der EKKJ)

Auskünfte

Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ

c/o Bundesamt für Sozialversicherungen

Effingerstrasse 20, CH-3003 Bern

Tel. +41 58 462 92 26

E-Mail: **Fehler! Linkreferenz ungültig.**

Fehler! Linkreferenz ungültig.

Bern, August 2020