



P.P. CH-3003 Bern, BSV, EKKJ

Direktion für Völkerrecht DV
Sektion Menschenrechte und
humanitäres Recht
Bundeshaus Nord
3003 Bern

Ihr Schreiben vom 5. März 2010
Unser Zeichen: 733.1/2006/20474 18.05.2010 Doknr: 201
Sachbearbeiter/in: Marion Nolde / Nom
Bern, den 19. Mai 2010

Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ zum Entwurf des 2. und 3. Staatenberichts zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes

Sehr geehrte Damen und Herren

Die EKKJ bedankt sich für die Gelegenheit einer Stellungnahme zum Entwurf des zweiten und dritten Berichts der Schweizer Regierung zur Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes. Die Kommission konzentriert ihre Bemerkungen auf kinderrechtlich relevante Fragen, mit denen sie sich seit den Schlussbemerkungen des Kinderrechtsausschusses aus dem Jahr 2002 ausdrücklich befasst hat.

Die EKKJ bedauert vorab die Verzögerung des Staatenberichts. Die sorgfältige Ausarbeitung des Staatenberichtes ist eine Massnahme, die zur Bekanntmachung der Konvention beitragen und ihre Umsetzung in den Kantonen fördern kann. Die Kommission vermisst aber ein Vorgehenskonzept, das erlauben würde, die zuständigen Vollzugsstellen frühzeitig und mit vertretbarem Aufwand ins Verfahren einzubeziehen.

Die Kommission stellt auch fest, dass der vorliegende Entwurf teilweise in Punkten - insbesondere beim Stand von Gesetzgebungsverfahren - nicht aktuell ist, die aufgrund öffentlich zugänglicher Quellen richtig dargestellt werden können. Wir betrachten es nicht als unsere Aufgabe, den Entwurf diesbezüglich nachzuführen.

I. B Massnahmen im Sinne von Art. 4 KRK (Ziff. 12 - 14)

Die unter Ziffer 13 erwähnte Liste der Gesetzgebungsprojekte ist unvollständig und teilweise überholt.

Unter Ziffer 14 wird die Haltung des Bundesrates zur Forderung eines Rahmengesetzes des Bundes über die Kinder- und Jugendpolitik dargelegt. Die EKKJ hat als beratende Kommission des Bundesrates in ihren Stellungnahmen zur Strategie des Bundes und zur Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes eine davon abweichende Haltung vertreten. Danach unterstützt sie die in der Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik vorgeschlagenen Schritte. Sie geht auch davon aus, dass eine verfassungsmässige Grundlage für verbindliche und umfassende kinder- und jugendpolitische Vorgaben des Bundes fehlt. Sie hält aber mittel- und langfristig eine nationale Regulierung der kinder- und jugendpolitischen Rahmenbedingungen für sinnvoll und würde die Schaffung einer entsprechenden verfassungsmässigen Grundlage begrüessen.

I. D. Bestehen Mechanismen, um die Durchsetzung der Kinderrechtskonvention sicherzustellen, die Kinderpolitik zu koordinieren und die Anwendung der Konvention zu kontrollieren? (Ziff. 23 - 28).

Die Anwendung der KRK kann durch Gerichtsentscheide in Einzelfällen überprüft oder durch Massnahmen verbessert werden, mit denen die Umsetzungspraxis politisch gesteuert wird.

Das Schweizerische Bundesgericht und das Bundesverwaltungsgericht anerkennen einzelne Konventionsrechte als unmittelbar anwendbares Recht. Dazu hat sich seit den letzten Schlussbemerkungen des Ausschusses beispielsweise zum Anhörungsrecht (Art. 12 KRK) oder zum Vollzug ausländerrechtlicher Wegweisungen (Art. 3 KRK) eine gewisse Praxis entwickelt. Die EKKJ vermisst im Berichtsentwurf eine Analyse dieser Praxis.

Bei den allgemeinen Massnahmen steht für die EKKJ die Strategie des Bundesrates für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik im Vordergrund. Die EKKJ bedauert, dass Bundesrat und Kantone ein Rahmengesetz für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik ablehnen. Sie unterstützt aber als konkrete Umsetzungsmassnahmen die Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes und der Erlass einer Verordnung zu Kinderschutz und Kinderrechten, wobei die Ergebnisse dieser Revisionen im politischen Prozess noch offen sind.

Der Hinweis auf die Rolle der EKKJ beim Überprüfen der schweizerischen Gesetzgebung, Politik und Budgets auf die Vereinbarkeit mit der KRK (Ziff. 27) ist unzutreffend. Der EKKJ werden die nötigen Mittel und Kompetenzen - insbesondere gegenüber Bund und Kantonen - nicht zugestanden, um ein derartiges Mandat wirksam wahrnehmen zu können.

Die im Berichtsentwurf erwähnte Ausschreibung eines "Universitären Dienstleistungszentrums Menschenrechte" (Ziff. 28) löst die Empfehlung Nr. 16 des Kinderrechtsausschusses nicht ein. Beim geplanten Pilotauftrag des Bundes handelt es sich weder um eine unabhängige Menschenrechtsinstitution im Sinne der Pariser Prinzipien (A/RES 48/134) noch ist nach aktuellem Kenntnisstand ein spezifisch kinderrechtliches Mandat vorgesehen. In diesem Zusammenhang hat sich die EKKJ an einem 2004 durchgeführten Hearing zur früher diskutierten Variante "Kommissionsdach Menschenrechte" geäußert. Gemessen an den damaligen Vorstellungen erkennt die EKKJ beim nunmehr geplanten Pilotversuch einen klaren Fortschritt bei finanziellen Aspekten, indem die Lösung nicht mehr "kostenneutral" sein muss. Die Frage der institutionellen Unabhängigkeit des Zentrums bleibt jedoch ungelöst.

I. F. Massnahmen zur Verbreitung der Grundsätze und Bestimmungen der Kinderrechtskonvention (Ziff. 29 - 36)

Im Berichtsentwurf wird zutreffend auf punktuelle Massnahmen zur Schulung und Bekanntmachung der Konvention hingewiesen. Die EKKJ vermisst aber weiterhin ein Konzept, wie die praxiswirksame Umsetzung kinderrechtlicher Gesetzesrevisionen (z.B., im Scheidungsrecht, Vormundschaftsrecht, internationale Kindesentführung) mit geeigneten Weiterbildungsmassnahmen gefördert werden kann. Deshalb wird die EKKJ ihre Bieler Tagung im November 2010 der Frage widmen, wie der Einbezug von Kindern in sie betreffende Verfahren in der Praxis gefördert werden kann.

III. A. Das Diskriminierungsverbot (Ziff. 46 - 53)

Im Berichtsentwurf wird auf das Engagement des Bundes gegen Rassismus oder der Gleichstellung von Behinderten hingewiesen. Die EKKJ würde begrüessen, wenn die erwähnten Massnahmen stärker im Bezug auf die KRK analysiert werden.

Die EKKJ geht davon aus, dass sich Artikel 2 KRK nicht nur gegen die rechtliche sondern auch gegen die faktische Diskriminierung richtet. Dazu hat sie sich insbesondere mit armutsbetroffenen Kindern als besonders verletzte Gruppe befasst und 2007 eine Reihe von Empfehlungen veröffentlicht. Einzelne dieser Empfehlungen werden in sehr langsam voran schreitenden politischen Prozessen aufgegriffen, sind aber noch nicht umgesetzt (z.B. Ergänzungsleistungen für Familien; Einheitliche Alimentenbevorschussung; Verbilligung von Krankenkassenprämien; etc.). Andere Empfehlungen werden auch im Armutsbericht des Bundesrates nicht aufgegriffen, z.B. die Neuorientierung der ausser-schulischen Jugendarbeit oder das Angebot günstigen Wohnraums in kinderfreundlicher Umgebung.

III. B. Das übergeordnete Wohl des Kindes (Ziff. 54 - 56)

Die EKKJ hat unter diesem Gesichtspunkt zum Vorentwurf einer Revision des Zivilgesetzbuches über eine neue Regelung der elterlichen Sorge (insbes. gemeinsame Sorge) Stellung genommen. Die Kommission befürchtet ungünstige Auswirkungen einzelner Vorschläge, indem Gerichte und Behörden anerkannte Interessen der betroffenen Kinder nicht mehr im bisherigen Mass schützen werden. Beispielsweise muss dem Kind einer unverheirateten Mutter nach geltendem Artikel 309 ZGB ein Beistand ernannt werden, der für die Feststellung des Kindesverhältnisses zum Vater zu sorgen hat. Diese Regelung soll dem Kind den nötigen juristischen Schutz zusichern, damit sein Recht auf ein väterliches Kindesverhältnis eingelöst wird. Dieser Rechtsschutz soll gemäss Vorentwurf nur noch dann gewährt werden, wenn eine unverheiratete Mutter während der Schwangerschaft darum ersucht.

III. D. Achtung der Meinung des Kindes (Ziff. 66 bis 70)

Im Vorentwurf des Bundesgesetzes zur Kinder- und Jugendförderung ist vorgesehen, gewisse Partizipationsformen für Jugendliche auf Bundesebene (Jugendsession) zu stärken und sie für benachteiligte Jugendliche besser zugänglich zu machen. Die EKKJ hat diese Vorschläge im Vernehmlassungsverfahren begrüsst. Wir vermischen im Entwurf des 2. und 3. Staatenberichts eine Auseinandersetzung mit den Entwicklungen in den Kantonen.

Bezüglich der Anhörung von Kindern in sie betreffende Verfahren beruht der Berichtsentwurf auf einem veralteten und unvollständigen Stand der Gesetzgebung. Z.B. ist das neue Jugendstrafverfahren des Bundes inzwischen verabschiedet, ebenso die eidgenössische Zivilprozessordnung, die Revision des Vormundschaftsrechts, oder das Bundesgesetz über internationale Kindesentführung mit einer Stärkung der Anhörungsrechte betroffener Kinder. Gleichzeitig weisen Studien des nationalen Forschungsprogrammes 52 nach, dass die Verfahrensbeteiligung von Kindern faktisch nicht realisiert ist.

Die EKKJ wird deshalb versuchen, mit einer Tagung im Herbst 2010 einen Beitrag zu leisten, dass Kinder angehört und tatsächlich in sie betreffende Verfahren einbezogen werden.

IV. E. Vereins- und Versammlungsfreiheit (Ziff. 86)

Die EKKJ stellt für die laufende Berichterstattungsperiode fest, dass in einzelnen Gemeinden oder Städten die Versammlungsfreiheit von Kindern und Jugendlichen teilweise ohne genügende gesetzliche Grundlage, in unverhältnismässiger oder gesundheitsschädigender Weise beschränkt wurde. So wurde Minderjährigen für bestimmte Abend- und Nachtzeiten verboten, sich ohne Begleitung von Erwachsenen im öffentlichen Raum aufzuhalten. Teilweise werden Jugendliche mit technischen Installationen ("Mosquitos") davon abgehalten, sich an bestimmten Orten zusammen zu finden. Der Bundesrat hat sich in der Antwort auf die Interpellation 07.3323 von Nationalrätin Leutenegger-Oberholzer gegen ein grundsätzliches Verbot derartiger Geräte ausgesprochen. Kantone und Gemeinden sind an keine feste Praxis gebunden. Soweit sich Gerichte mit derartigen Massnahmen befassen, wurden sie zumindest in einzelnen Fällen rückgängig gemacht.

IV. G. Zugang zu angemessenen Informationen (Ziff. 86)

Die EKKJ unterstützt die im Bericht des Bundes "Jugend und Gewalt" entwickelte Strategie eines stärkeren Engagements im Bereich der Medienkompetenzförderung und vermisst im vorliegenden Berichtsentwurf einen entsprechenden Hinweis. Gleichzeitig macht sie auf kritische Entwicklungen im Jugendmedienschutz aufmerksam. Das Parlament hat mehrere Vorstösse überwiesen, wonach der Medienkonsum von Kindern und Jugendlichen einem teilweise unverträglichem rigiden strafrechtlichen Verbotssystem unterstellt werden könnte. Die EKKJ hält dies für unzweckmässig, vermisst aber auch ernsthafte Bemühungen um eine differenzierte und einheitliche Schutzregulierung im Vorfeld des Strafrechts. Die in diesem Bereich zuständigen Kantone bemühen sich zwar seit längerer Zeit um eine Regelung einzelner Medienarten (Kino, Video und Computer-Spiele). Eine interkantonale Vereinbarung ist aber immer noch ausstehend und würde den Jugendmedienschutz nur punktuell lösen.

VI. C. 5. Sexuelle Gesundheit (Ziff. 162 - 166)

Die EKKJ hat sich an der Bieler Tagung im November 2008 und mit dem 2009 veröffentlichten Bericht "Jugendsexualität im Wandel der Zeit - Veränderungen, Einflüsse, Perspektiven" eingehend mit der sexuellen Aufklärung und Erziehung in der Schweiz befasst. Darin begrüsst und unterstützt die EKKJ beispielsweise die laufende Entwicklung des Informationsangebotes von Internetberatungsstellen und äussert sich kritisch zum Stand der Elternbildung und zum ungenügenden Stellenwert der Sexualerziehung in der Schule. Die EKKJ empfiehlt, die Erkenntnisse ihres Berichts im Staatenbericht der Schweiz zu berücksichtigen.

VIII. C. 2. Suchtmittelkonsum (Ziff. 272 - 290)

Die EKKJ sieht in den im Berichtsentwurf erwähnten nationalen Programmen Alkohol, Tabak, Bewegung und Ernährung eine wichtige Unterstützung des Bundes für die Präventionsarbeit der Kantone und Gemeinden. Diese Programme sind stark auf die Verhaltensprävention ausgerichtet. In ihren Stellungnahmen hat die Kommission wiederholt darauf aufmerksam gemacht, dass ergänzend dazu verhältnispräventive Massnahmen ergriffen werden müssen. Als 2003 beispielsweise die Besteuerung von Alkoholmischgetränken (Alcopops) substantiell erhöht wurde, brach der Konsum ein. Die EKKJ vermisst vergleichbare Massnahmen in anderen Bereichen. Vielmehr musste sie mit Besorgnis feststellen, dass beispielsweise das früher für öffentliche Fernsehanstalten geltende Werbeverbot für alkoholische Getränke inzwischen gelockert wurde.

IX. B. Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie (Ziff. 361 - 362)

Gemäss Artikel 12 legen Vertragsstaaten innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Protokolls einen Bericht mit umfassenden Angaben über die Massnahmen vor, die er zur Durchführung des Protokolls getroffen hat. Für die Schweiz ist dieses Fakultativprotokoll am 19. Oktober 2006 in Kraft getreten. Der Ende 2008 fällige gewordene Erstbericht ist immer noch ausstehend.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und hoffen auf eine Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen



Pierre Maudet
Präsident



Marion Nolde
wiss. Sekretärin