

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
Bundesamt für Justiz  
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz  
Frau Cordelia Ehrich  
cordelia.ehrich@bj.admin.ch  
Bundesrain 20  
3003 Bern

Zürich, 31.10.2017

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat,  
Sehr geehrte Damen und Herren

Integras, Fachverband für Sozial- und Sonderpädagogik, vertritt die Interessen von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die fachlich ausgewiesener, sozial- bzw. sonderpädagogischer Hilfe bedürfen, und engagiert sich für deren Wohl und Rechte. Unserem Verband gehören rund 250 Institutionen der Kinder- und Jugendhilfe aus der ganzen Schweiz an, in denen mehr als 10'000 Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene professionell betreut, gefördert oder geschult werden. Integras ist Mitglied des Netzwerks Kinderrechte sowie Partner der Allianz für eine Ombudsstelle für Kinderrechte (OSKR-Allianz).

Wir nehmen im Folgenden gerne Stellung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG.

### **Grundsätzliches**

Als Organisation, die sich für die Umsetzung der Kinderrechte in der Schweiz einsetzt, befürworten wir den Entscheid des Bundesrats vom 29. Juni 2016 in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) zu schaffen. Auch begrüssen wir grundsätzlich den Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG, den der Bundesrat am 28. Juni 2017 vorgelegt hat.

Unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf orientiert sich am Ziel einer Nationalen Menschenrechtsinstitution, welche die Vorgaben der Pariser Prinzipien vollumfänglich erfüllt (A-Status). Diese verlangen als minimale Kriterien für eine NMRI unter anderem auch, dass die nationale Menschenrechtsinstitution für besonders verletzte Gruppen zugänglich sein soll.

Aus unserer Sicht ist es wichtig, diesen Zugang auch für Kinder zu gewährleisten. Alle Kinder, insbesondere fremdplatzierte Kinder und Jugendliche, haben einen Hilfebedarf, sie brauchen eine solche Möglichkeit, respektive diese Unterstützung, damit sie ihre Rechte auch einfordern können. Um den Zugang zu ihren Rechten auch für Kinder sicherzustellen, um der wiederholten Empfehlung des UN-Kinderrechtsausschusses nachzukommen, eine Institution zur Überwachung der Menschenrechte mit einem Überwachungsmechanismus für die Kinderrechte zu schaffen, sowie

angesichts der Ratifizierung des dritten Fakultativprotokolls zur Kinderrechtskonvention durch die Schweiz, vertreten wir den Standpunkt, **dass in die NMRI im Interesse einer kindgerechten Justiz eine Ombudsstelle für Kinderrechte integriert wird, die Individualbeschwerden von Kindern entgegennimmt.**

Zu diesem Zweck sollte in Art. 3 des Gesetzesentwurfs die Ombudstätigkeit für Kinder als eine weitere Aufgabe verankert werden. Um ihre Verantwortung für die Sicherstellung der Kinderrechte im Einzelfall wahrzunehmen, braucht die Anlaufstelle zusätzliche Kompetenzen, insbesondere ein Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht und das Recht auf die Mandatierung einer unabhängigen Rechtsvertretung bei nicht-urteilsfähigen Kindern (sofern die zuständigen Behörden und Gerichte die Mandatierung nicht selber vornehmen).

Wir empfehlen als dringliches Anliegen, der Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 [neu] den folgenden Punkt beizufügen:

„g. Ombudsschaftliche Aufgaben zum Schutz der Kinderrechte.“

Darüber hinaus sind die dafür erforderlichen Kompetenzen – ein Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht sowie das Recht auf die Mandatierung einer unabhängigen Rechtsvertretung – im MRIG oder in einer dazugehörigen Verordnung festzuhalten.

## **Stellungnahme zur Integration einer Ombudsstelle für Kinderrechte in die nationale Menschenrechtsinstitution**

Im Folgenden führen wir den Standpunkt von Integras zur Eingliederung einer Ombudsstelle für Kinderrechte in die NMRI aus. Die Wahrung der Kinderrechte erfordert aus folgenden Gründen eine Anlaufstelle für Kinder:

### **Die Sicht und die Anliegen von Kindern werden oft nicht angemessen berücksichtigt. Dies gilt sowohl im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht als auch im Zusammenhang mit Scheidungs- oder Strafverfahren**

Eine Anlaufstelle, an die sich Kinder niederschwellig wenden können, füllt somit eine empfindliche Lücke in unserem Rechtssystem: Sie sorgt dafür, dass Kinder in allen sie betreffenden Verfahren die nötigen Informationen erhalten, ihre Rechte erkennen und sich altersgerecht einbringen können.

### **Weil Kinder den Zugang zum Rechtsweg oft nicht haben/nicht verschafft wird, brauchen sie dieses besondere Angebot**

Kinder können ihr Recht auf Mitbestimmung oft nicht ohne weitere Unterstützung wahrnehmen. Eine Ombudsstelle für Kinderrechte verschafft oder vereinfacht ihnen den Zugang zu Informationen, Beratungen und Beschwerdemöglichkeiten.

### **Bestehende Angebote werden in Anspruch genommen**

Der Handlungsbedarf bezüglich einer Ombudsstelle für Kinderrechte und insbesondere einer Anlaufstelle für Kinderrechte ist klar ausgewiesen. Rund 100'000 Kinder sind in der Schweiz jedes Jahr direkt oder indirekt von gerichtlichen oder verwaltungsrechtlichen Verfahren betroffen. Während ihr Einbezug in den weitaus meisten Fällen reibungslos funktioniert kommt es trotzdem auch regelmässig zu Verletzungen der Kinderrechte. Darauf weisen die Zahlen von Kinderanwaltschaft Schweiz hin: Im Jahr 2016 führte allein diese Organisation im Zusammenhang mit Rechtsverfahren 395 Gespräche mit 345 Kindern aus 227 Familien. In fast 80 Prozent der Fälle war dabei eine Lösungsfindung ohne Rechtsvertretung möglich.

### **Das Zusammenspiel Ombudsstelle-Nationales Menschenrechtsinstitut stärkt den Praxisbezug der NMRI und macht die Justiz kindgerechter**

Die nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) ist der richtige Ort, um eine Ombudsstelle für Kinderrechte inklusive einer Anlaufstelle für Kinder zu integrieren und die Kinder- und Menschenrechte insgesamt zu stärken: Erfahrungen aus anderen Ländern wie Frankreich zeigen, dass das Zusammenspiel Synergien ermöglicht, den Praxisbezug der Menschenrechtsinstitution stärkt, sowie zu Verbesserungen in der Praxis beiträgt. Die Auseinandersetzung mit konkreten Problemen kann in die Beratung einfließen und helfen, das System zu verbessern. Das Zusammenspiel der Leistungen für Behörden und Gerichte mit dem Betrieb einer Anlaufstelle für Kinder wird viel dazu beitragen, dass die Justiz kindgerechter wird. Das im erläuternden Bericht zum Vorentwurf angeführte finnische Beispiel zeigt, dass in einer NMRI gut verschiedene Organe vereint werden können.

Unser Anliegen, dass die NRMI auch Einzelbeschwerden im Zusammenhang mit Kinderrechten annehmen kann, deckt sich mit den 1993 von der Uno-Generalversammlung verabschiedeten Pariser Prinzipien bezüglich der Ausgestaltung nationaler Menschenrechtsinstitutionen. Darin ist explizit vorgesehen, dass die NMRI ermächtigt werden können, bestimmte Einzelfälle betreffende Beschwerden und Petitionen entgegenzunehmen.

**Mit einer Ombudsstelle für Kinderrechte kann künftig die Situation der Kinder in der Schweiz besser erfasst werden (dies unterstützt das Monitoring).**

Die Anlaufstelle schützt nicht nur die Kinderrechte im Einzelfall, sondern macht anhand der von ihr bearbeiteten konkreten Situationen auch Schwachstellen sichtbar, die durch allgemeine Beratung und Expertise behoben werden können. Aus den praktischen Erfahrungen können Verbesserungen des Systems abgeleitet werden, die zu weniger Problemen für die Betroffenen und damit zu weniger Beschwerden führen. Durch die enge Zusammenarbeit mit allen Beteiligten unterstützt die Ombudsstelle das Qualitätsmanagement des Rechtssystems und dessen Kindgerechtigkeit. Dass die Ombudsstelle für Kinderrechte sich im Einzelfall für gute Lösungen einsetzt, dient zugleich der Kontrolle von Verwaltung, Politik und Justiz und stärkt den Rechtsstaat. Das Zusammenspiel innerhalb der Ombudsstelle nützt so allen Beteiligten.

**Eine rechtlich verankerte Ombudsstelle für Kinderrechte stärkt die Entwicklung präventiver Massnahmen und ermöglicht damit zukünftig Einsparungen öffentlicher Gelder.**

Bestehenden Institutionen fehlen nötige Kompetenzen und eine langfristige Finanzierung.

Der Verein «Kinderanwaltschaft Schweiz» deckt heute ad interim einen Teil des Aufgabengebiets einer Ombudsstelle für Kinderrechte ab, und auch andere Organisationen setzen sich für Kinderrechte ein. Das verdeutlicht den Handlungsbedarf, kann aber langfristig nicht die Lösung sein. Denn erstens fehlen allen diesen Stellen die erwähnten Befugnisse wie beispielsweise das Akteneinsichtsrecht, und zweitens ist die Finanzierung dieser Angebote langfristig nicht gesichert. Die direkte Unterstützung von Kindern und Jugendlichen durch Kinderanwaltschaft Schweiz wird gegenwärtig von Stiftungen finanziert. Diese Finanzierung läuft per Ende 2020 aus und wird sich gemäss Aussagen der Geldgeber aus privaten Mitteln nicht erneuern lassen. Die öffentliche Hand steht gegenüber Kindern in der Pflicht, die nötigen Rechtsgrundlagen zu erlassen und die Finanzierung einer Ombudsstelle für Kinderrechte mit einer Anlaufstelle für Kinder langfristig zu sichern.

**Eine eidgenössische Ombuds- oder Anlaufstelle für Kinderrechte ist effizient und effektiv**

Eine eidgenössische Anlaufstelle für Kinder stellt den Föderalismus nicht infrage: Die Entscheide fällen weiterhin die zuständigen Behörden und Gerichte in den Kantonen und Gemeinden, die Anlaufstelle erleichtert den Kindern nur die Wahrnehmung ihrer Rechte und spricht Empfehlungen aus.

Eine Ombudsstelle für Kinderrechte muss auf eidgenössischer Ebene angesiedelt sein. Dies ist nicht nur bezüglich Verfahren in der Zuständigkeit des Bundes unabdingbar, sondern bietet auch für Verfahren auf kommunaler und kantonaler Ebene zahlreiche Vorteile. Der für eine nationale Stelle veranschlagten 1 Million Franken stünde für kantonale Lösungen mindestens der rund vierfache

Betrag gegenüber (26 Kantone à 175'000 Franken)<sup>1</sup>. Den Einrichtungen in kleineren Kantonen dürfte auch die nötige Anzahl Fälle fehlen, um überhaupt die nötige Kompetenz aufbauen zu können. Darüber hinaus würden kantonale Lösungen häufig Doppelspurigkeiten und Schwierigkeiten bezüglich der Zuständigkeit mit sich bringen. Wo liegt diese, wenn die Mutter in Bern lebt, der Vater in Zürich und das Kind sich in einem Time-out in St. Gallen befindet? Und nicht zuletzt geniesst eine nationale Stelle eine grössere Unabhängigkeit als lokale Einrichtungen mit einem kleinen Einzugsgebiet.

Über diese inhaltlichen Aspekte hinaus ist der Rechtssetzungsprozess im Zusammenhang mit dem MRIG politisch die einzige Möglichkeit, mehr als 20 Jahre nach der Ratifizierung der UNO-Kinderrechtskonvention endlich innert absehbarer Frist eine Ombudsstelle für Kinderrechte gesetzlich zu verankern und damit auch die Besorgnis des UN-Kinderrechtsausschusses bezüglich des Fehlens einer solchen ernst zu nehmen und zu entkräften.

## **Stellungnahme zu den einzelnen Artikeln des MRIG**

### **Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution**

Dass es sich beim vorgelegten Entwurf gemäss Art. 1 Abs. 1 um ein Finanzhilfe-Gesetz handelt, halten wir für einen gangbaren Weg. In Art. 1 Abs. 4 wird als Gegenstand der Finanzhilfe eine Nationale Menschenrechtsinstitution gemäss den „Pariser Prinzipien“ genannt. Diese explizite Festlegung begrüssen wir sehr.

Die im erläuternden Bericht mehrmals genannte Richtgrösse für einen Betriebskostenbeitrag (Art. 1, Absatz 2) von einer Million Franken pro Jahr scheint uns angesichts der Breite des Auftrags der NMRI zu tief angesetzt.

### **Art. 2 Trägerschaft**

Art. 2 Abs. 1 definiert die Trägerschaft der NMRI als eine oder mehrere Hochschulen. Diese Option orientiert sich an der universitären Anbindung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR und schreibt eine solche Anbindung für die NMRI ins Gesetz. Wir teilen die grundsätzlichen Vorbehalte der NGO Plattform Menschenrechte zur universitären Anbindung der NMRI aus folgenden Gründen:

- a) Die universitäre Anbindung führt zum Problem, dass sich das öffentliche Engagement für die Menschenrechte, welches von einer NMRI verlangt wird, nicht mit der akademischen Freiheit und dem Forschungsethos verträgt. Letzteres geht von der Ergebnisoffenheit von empirischen Forschungen aus; ersteres vertritt bestimmte klar definierte Werthaltungen und werthaltige sachbezogene Positionen.
- b) Nachteilige Organisationsform  
Ein Verbund von Universitäten als Trägerschaft hat in der Praxis Nachteile. Dies zeigt das SKMR. Der Koordinationsaufwand der SKMR-Geschäftsstelle mit den angeschlossenen sechs Instituten von fünf Universitäten ist beträchtlich; darunter leiden die Effizienz und der effektive Einsatz der knappen Mittel. Aber auch die Alternative, dass nur eine einzige Universität als Trägerin auftreten würde, ist untauglich, denn damit würde sich die Problematik der institutionellen Abhängigkeit nochmals deutlich verschärfen.
- c) Versteckte Subventionierung auf Kosten der Unabhängigkeit  
Ein wichtiges Motiv für die vorgesehene universitäre Verankerung der NMRI liegt offensichtlich in der vorgesehenen Übernahme von beträchtlichen Infrastrukturkosten durch die beteiligten Universitäten bzw. Standortkantone. Diese versteckte Subventionierung durch die Kantone stellt jedoch die Unabhängigkeit der NMRI in Frage, obschon die Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft in Art. 8 ausdrücklich garantiert wird. Vgl. unten die Bemerkungen zu Art. 8.

<sup>1</sup> Quelle: Kanton Obwalden: Bericht des Regierungsrates über eine kantonale Ombudsstelle (2. Juli 2013 – V.9. – Seite 12 – CHF 150'000 bis 200'000.–). Da auch eine auf Kinder beschränkte Ombudsstelle die nötige Präsenzzeit sicherstellen müsste, dürften ihre Kosten kaum tiefer zu liegen kommen.

Diese Risiken müssen im weiteren Verlauf offen angegangen werden und mit geeigneten Massnahmen minimiert werden.

### Art. 3 Aufgaben

In Art. 3 Abs. 1 wird als Zweck der NMRI nur die „Förderung der Menschenrechte“ genannt. Die gängige Zweck-Formel für NMRI, die in den Pariser Prinzipien bereits im Titel und danach regelmässig verwendet wird, heisst aber „Förderung und Schutz der Menschenrechte“. Die Aufgabe der NMRI darf sich nicht auf die Förderung alleine beschränken, sondern muss auch den Menschenrechtsschutz beinhalten. Der Menschenrechtsschutz erhält eine besondere Bedeutung in Bezug auf die Rechte der Kinder, denn diese sind oft nicht in der Lage, ihre Rechte selbst einzufordern. Deshalb ist die explizite Nennung der Aufgabe der NMRI, die Menschenrechte zu schützen unabdingbar.

Wir empfehlen, die gängige Formel „Förderung und Schutz der Menschenrechte“ auch in Art 3 Abs. 1 zu verwenden.

Was die Aufzählung der Aufgaben in Art. 3 Abs. 1 Buchst. a. bis f. angeht, so fehlen in der Auflistung die ombudsschaftlichen Aufgaben zum Schutz der Kinderrechte (gemäss UN-KRK), sowie die Aufgaben der Politikberatung und des Monitoring. Diese Aufgabenbereiche müssen auch ausserhalb von Dienstleistungen gemäss Art. 5 möglich sein.

Wir empfehlen, der Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 [neu] die folgenden Punkte beizufügen:

- g. Ombudsschaftliche Aufgaben zum Schutz der Kinderrechte.
- h. Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone
- i. Monitoring der Menschenrechtsslage in der Schweiz

Im „Erläuternden Bericht“ zu Art. 3 wird als ein Hauptunterschied zum SKMR betont, die NMRI könne „von sich aus tätig werden“ und sie habe die „Befugnis, eigenständig Themen seiner (sic) Wahl zu kommunizieren“ (S.19). Dieser Punkt ist u.E. so relevant, dass er in einem zusätzlichen ersten Absatz im Art. 3 explizit erwähnt werden sollte:

„Art. 3 Abs. 1 [neu] Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig zu Themen eigener Wahl zu kommunizieren.“

Ebenfalls im „Erläuternden Bericht“ zu Art. 3 steht der Satz: „Die Menschenrechtsausserpolitik der Schweiz wird hingegen vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen.“ (S. 19) Diese Bemerkung erscheint uns als sachfremd und willkürlich; denn für alle Fragen der Politikkohärenz im Bereich der Menschenrechte ist es notwendig, die Menschenrechtsausserpolitik einzubeziehen. Viele Sachfragen wie z.B. die Kriegsmaterialausfuhr haben ja ohnehin einen wesentlich grenzüberschreitenden Aspekt; dabei die Dimension der Menschenrechtsausserpolitik ausklammern zu wollen, halten wir für untauglich und dysfunktional. Im Übrigen fordern auch die Pariser Prinzipien ein möglichst breites Mandat.

Wir sind der Auffassung, dass die Beschäftigung der NMRI mit allen international anerkannten Menschenrechten in der Innen- und Aussenpolitik im Gesetz zu verankern ist.

Dies könnte ebenfalls im oben angeregten zusätzlichen Art. 3 Abs. 1 [neu] geschehen mit folgendem Zusatz:

„Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte in der Innen- und Aussenpolitik.“

## Art. 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte

Wir schliessen uns bei Art. 5. Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte der Position der NGO Plattform Menschenrechte an: Wir begrüssen es, dass das Organisationsprinzip des gesellschaftlichen Pluralismus ins den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde und dass im „Erläuternden Bericht“ zu Art. 5 der Begriff der „beteiligten gesellschaftlichen Kräfte“ erläutert wird.

Allerdings sind wir der Auffassung, dass diese Bestimmung nicht ausreichend ist, um den Rahmen für die Organisationsstruktur abzustecken. Diesbezüglich gibt es viele offene Fragen, die vom Bund geregelt werden müssten, etwa das Wahlprozedere für die Entscheidungsgremien der NMRI oder die Wahl des Direktoriums. Auch personalrechtliche Fragen, ob zum Beispiel die Mitglieder des Direktoriums sowohl für die NMRI wie für ein bestimmtes Universitätsinstitut tätig sein dürfen, können nicht der vertraglich gebundenen Hochschule überlassen werden, sondern müssen vorgängig geregelt werden.

Wir halten eine Verordnung zum vorliegenden Gesetz für das richtige Instrument für solche Rahmenregelungen. Deshalb regen wir folgende Ergänzung an:

„Art. 5 Abs. 2 (neu): Der organisatorische Rahmen der NMRI wird in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz festgelegt.“

Diesen Zusatz vorausgesetzt, müsste Art. 5 neu mit „Organisation“ betitelt werden.

## Art. 8 Unabhängigkeit

Wir schliessen uns bei Art. 8 Unabhängigkeit der Position der NGO Plattform Menschenrechte an:

Art. 8 garantiert die Unabhängigkeit der NMRI in ihrer Aufgabenerfüllung zum einen gegenüber dem Bund, zum andern gegenüber der Trägerschaft. Dies erscheint auf den ersten Blick als sehr positiv. Näher besehen ist es jedoch paradox, dass die Unabhängigkeit der NMRI gegenüber der eigenen Trägerschaft festgeschrieben werden muss. Der Grund dafür ist der potenzielle Zielkonflikt zwischen der universitären Trägerschaft und dem selbstbestimmten Handeln der NMRI.

Der „Erläuternde Bericht“ zu Art. 8 macht auf S. 22 darauf aufmerksam, dass die verbürgte Unabhängigkeit mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI in Form einer Stiftung oder eines Vereins institutionell abgesichert werden könnte. Wir sehen darin nicht nur eine Möglichkeit, sondern eine Notwendigkeit.

Gerade wenn wir von einer universitären Anbindung der NMRI ausgehen, ist die eigene Rechtspersönlichkeit der NMRI unseres Erachtens eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die statuierte Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft kein Papiertiger bleibt. Deshalb haben wir das dringliche Anliegen, dass Art. 8 um das Element der eigenständigen Rechtsform ergänzt wird:

„Art. 8 Abs. 2 [neu] Die Unabhängigkeit wird mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI institutionell abgesichert.“

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

mit freundlichen Grüssen

Integras, Fachverband Sozial- und Sonderpädagogik



Karl Diethelm, Präsident Integras



Gabriele E. Rauser, Geschäftsführerin