



**Kinderschutz Schweiz**  
**Protection de l'enfance Suisse**  
**Protezione dell'infanzia Svizzera**

Seftigenstrasse 41 | 3007 Bern  
Telefon +41 31 384 29 29  
info@kinderschutz.ch | www.kinderschutz.ch

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement  
Bundesamt für Justiz  
Frau Cordelia Ehrich  
Bundesrain 20  
3003 Bern  
Per E-Mail: [cordelia.ehrich@bj.admin.ch](mailto:cordelia.ehrich@bj.admin.ch)

Bern, 31. Oktober 2017

### **Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG**

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

Kinderschutz Schweiz bedankt sich für die Möglichkeit, an der Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (MRIG) teilnehmen zu können. Als nationale Stiftung macht sich Kinderschutz Schweiz dafür stark, dass alle Kinder in Würde und ohne Verletzung ihrer physischen, psychischen oder sexuellen Integrität aufwachsen können. Wir begrüssen den mit der Vorlage ausgedrückten Willen des Bundesrates, eine nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) zu schaffen, ausdrücklich.

Die Schaffung einer NMRI und der dafür notwendigen rechtlichen Grundlage (MRIG) für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte sind von grosser Wichtigkeit, auch für die Kinderrechte. Aus der Perspektive des Kinderschutzes wie auch der UNO-Kinderrechtskonvention (UNO-KRK) stehen dabei der Schutz, die Förderung und die Partizipation der Kinder und Jugendlichen im Zentrum der Überlegungen. Kinderschutz Schweiz fokussiert in der vorliegenden Stellungnahme auf die Bedeutung und die Auswirkungen des Gesetzes auf Kinder und Jugendliche und ihre Rechte.

## 1 Allgemeine Bemerkungen

Mit der Ratifikation der UNO-KRK hat sich die Schweiz dazu verpflichtet, die Rechte der Kinder auf Schutz, Fürsorge und Mitwirkung für alle Kinder in der Schweiz zu garantieren. Um die Umsetzung und Anerkennung der UNO-KRK zu garantieren, hat der Kinderrechtsausschuss der Schweiz mehrmals empfohlen, eine Institution zur Überwachung der Menschenrechte mit einem spezifischen Überwachungsmechanismus für die Kinderrechte zu schaffen (CRC/C/15/Add. 182 und CRC/C/CHE/CO/2-4).

Die Zuständigkeit der NMRI soll sich auf den Schutz und die Förderung aller Menschenrechte erstrecken – explizit auch auf die Kinderrechte. Der NMRI kommen bezogen auf die Umsetzung der UNO-KRK spezifische Aufgaben zu. Ausgehend von den Empfehlungen des Kinderrechtsausschusses stehen aus kinderrechtlicher Sicht folgende Aufgabengebiete im Zentrum:

- Förderung und Schutz der Kinderrechte, sowohl in der Innen- wie auch in der Aussenpolitik der Schweiz
- Monitoring der Umsetzung der UNO-KRK
- Verfassen von Empfehlungen zu Handen von Politik und Verwaltung auf allen Staatsebenen
- Beratung von Akteuren aus der Politik und der Verwaltung
- Kindergerechte Justiz: Die Möglichkeit der Einzelbeschwerde für Kinder und Jugendliche an eine direkt zugängliche Beschwerde- oder Ombudsstelle

Der Einsatz der Schweiz für die Menschenrechte hat Verfassungsrang (Art. 54 Abs. 2 BV). Die Schweiz setzt sich in ihrer Aussenpolitik aktiv für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte ein. Um international weiterhin als glaubwürdiger und vorbildlicher Akteur wahrgenommen zu werden, hat die Schweiz unseres Erachtens von Beginn weg eine NMRI mit einem A-Status anzustreben, was einer vollumfänglichen Erfüllung der „Pariser Prinzipien“ entspricht. Kinderschutz Schweiz befürwortet die Stossrichtung der Gesetzesvorlage, erkennt aber in Teilbereichen deutliche Verbesserungsmöglichkeiten und teilt die Vorbehalte anderer Organisationen, die sich für den Schutz und die Förderungen der Menschenrechte engagieren. Diese Vorbehalte betreffen insbesondere den Aspekt der Unabhängigkeit der konzipierten NMRI (siehe 2, Art. 3 Aufgaben und Art. 8 Unabhängigkeit).

## 2 Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

Als Vorstandsmitglied des Netzwerk Kinderrechte Schweiz (NKS) und als Mitglied der NGO-Plattform Menschenrechte verweisen wir auf die von beiden Organisationen eingereichten Vernehmlassungsantworten, die wir vollumfänglich unterstützen. Im Folgenden werden wir spezifische Anmerkungen und Änderungsvorschläge zu den Artikeln 1, 2, 3, 5 und 8 anbringen.



#### *Art. 1 Nationale Menschenrechtinstitution*

Beim Entwurf handelt es sich um ein Finanzhilfegesetz (Art. 1, Abs. 1). Kinderschutz Schweiz nimmt dies so zur Kenntnis.

Bei den jährlich wiederkehrenden Beiträgen an die Betriebskosten der Institution (Finanzhilfen) wird ausgehend von den Erfahrungen des Pilotprojekts „Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte“ (SKMR) von der Richtgrösse von einer Million Franken ausgegangen. Auch wenn in Artikel 2 (Abs. 2) zusätzlich Infrastrukturbeiträge durch die Trägerschaft vorgesehen sind, zeigt der Vergleich mit europäischen Ländern mit vergleichbaren Institutionen wie auch einer vergleichbaren Einwohnerzahl (zu nennen wären Österreich, Dänemark und Finnland: vgl. Seite 3, Erläuternder Bericht zum MRIG), dass die vorgesehenen Finanzhilfen für die „unabhängige“ Erfüllung der unter Artikel 3 genannten Aufgaben zu tief angesetzt sind.

Im Abs. 4 wird als Gegenstand der Finanzhilfe eine NMRI nach „Pariser Prinzipien“ genannt. Diese explizite Festlegung ist zu begrüßen.

#### *Art. 2 Trägerschaft*

Im Absatz 1 wird als mögliche Trägerschaft eine oder mehrere Hochschulen und andere Institutionen im Hochschulbereich (gemäss V-HFKG) genannt. Diese Variante entspricht der Variante „Status quo +“ und orientiert sich am SKMR, das universitär angebunden ist. In der im Entwurf vorgeschlagenen Variante wird eine universitäre Anbindung gesetzlich festgelegt. Kinderschutz Schweiz hat diesbezüglich drei fundamentale Vorbehalte und empfiehlt von einer universitären Anbindung abzusehen oder die damit verbundenen Risiken mit entsprechenden Massnahmen zu minimieren:

- 1) Menschenrechtsmandat versus akademische Freiheit  
Ein öffentliches Engagement für die Menschenrechte, wie es für das NMRI vorgesehen ist, orientiert sich an den normativen Vorgaben der internationalen Menschenrechtsinstrumente. Diese an normativen Menschenrechtsinstrumenten orientierte Haltung steht im Konflikt mit der akademischen Freiheit und dem Forschungsethos. Konflikte, die einem reibungslosen Funktionieren der NMRI hinderlich sind, sind vorprogrammiert (vgl. hierzu die negativen Erfahrungen aus Norwegen).
- 2) Organisationsform mit grossem Koordinationsaufwand  
Von einem zu grossen Verbund in der Trägerschaft des NMRI ist abzusehen. Die Erfahrungen des SKMR zeigen, dass die breite Trägerschaft von fünf angeschlossenen Universitäten zu enormem Aufwand in der Koordination und zu reduzierter Effizienz wie auch einem wenig effektiven Einsatz der knappen Mittel führt.

3) Versteckte Subventionierung auf Kosten der Unabhängigkeit

Im Entwurf ist ein Einbezug der Standortkantone an der Finanzierung (Infrastrukturkosten) des NMRI vorgesehen. In dieser Form kommt es zu einer finanziellen Abhängigkeit des NMRI von Budgetentscheiden der Parlamente der Trägerkantone. Die Kantone stehen aktuell unter einem grossen Spardruck, was die oben genannte Abhängigkeit akzentuiert.

Alle genannten Risiken gilt es im Entwurf zu berücksichtigen, beziehungsweise soll diesen mit gezielten Massnahmen entgegengewirkt werden.

*Art. 3 Aufgaben*

Der Zweck der NMRI ist in Absatz 1 „Förderung der Menschenrechte“ zu eng gefasst. Es fehlt der Aspekt des Menschenrechtsschutzes (vgl. hierzu die Formulierung in den Pariser Prinzipien ‘Förderung und Schutz der Menschenrechte‘). Bezogen auf Kinder hat der Menschenrechtsschutz eine zentrale Bedeutung, da Kinder in der Regel ihre Rechte nicht selbst einfordern können, müssen die Menschenrechte der Kinder aktiv geschützt werden. Im Rahmenvertrag des SKMR ist der Menschenrechtsschutz festgehalten. Dies soll auch bei der NMRI der Fall sein und im Gesetz so festgehalten werden.

Art. 3 Abs. 1 soll folgenden Wortlaut enthalten: „**Förderung und Schutz der Menschenrechte**“

Im erläuternden Bericht zum MRIG werden für die NMRI folgende Wirkungsfelder genannt: Forschung, Monitoring, Politikberatung, Menschenrechtsbildung und Sensibilisierung. Kinderschutz Schweiz begrüsst, dass im Artikel 3 Abs. 1 lit. e die „Menschenrechtsbildung“ als Aufgabe festgeschrieben ist; Sensibilisierung und Bildung von Kindern im Bereich Kinderrechte sind von grosser Bedeutung. Ausgehend von den oben genannten Wirkungsfeldern fehlen in der im Absatz 1 aufgezählten Aufgaben hingegen das Monitoring der Umsetzung der Menschenrechte und die Politikberatung.

Ein systematisches Monitoring der Umsetzung der Menschenrechte (beziehungsweise der UNO-KRK) bildet die Grundlage zur Klärung des politischen Handlungsbedarfs, beziehungsweise zur Erarbeitung gezielter kinder- und jugendpolitischer Massnahmen zur Verwirklichung der Kinderrechte. Nach Auslegung des UNO-Ausschusses für die Rechte des Kindes sind Vertragsstaaten nach Art. 4 und Art. 44 der UN-Kinderrechtskonvention verpflichtet, die Umsetzung der Konvention zu überwachen (CRC/GC/2003/5). Zudem soll die NMRI ihre Expertise in Form von Empfehlungen und politischer Beratung an Akteure aus Politik und Verwaltung weitergeben können. Monitoring

und Beratung müssen zwingend ausserhalb der in Artikel 4 definierten Dienstleistungen möglich sein, sprich den Status der ständigen Aufgaben haben.

Die in Art. 3 Abs. 1 genannten Aufgaben sollen um die folgenden Aufgaben ergänzt werden:  
**g. Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrates, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone;**  
**h. Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz**

Ein diskriminierungsfreier Zugang zur Justiz für Kinder ist aus der Perspektive des Kindesschutzes und der Kinderrechte von ausserordentlicher Wichtigkeit. Ein wirksamer Menschenrechtsschutz muss die individuelle Ebene beinhalten, sprich Individualbeschwerderechte gewährleisten. Dies hat insbesondere für Kinder, die aufgrund ihres Entwicklungsstandes besonders verletzlich sind für Menschenrechtsverletzungen – wie auch für andere vulnerable Gruppen (Frauen, Menschen mit Migrationshintergrund, LGBTI- Personen, Menschen mit Behinderungen und weitere) – eine grosse Wichtigkeit.

In den „Pariser Prinzipien“ sind übergeordnete Grundsätze für die Eingliederung von Beschwerdestellen in nationale Menschenrechtsinstitutionen festgelegt: Darin enthalten ist eine mögliche Ermächtigung der NMRI, in Einzelfällen Beschwerden und Petitionen entgegenzunehmen und zu prüfen. In seinen Empfehlungen hat der UNO-Kinderrechtsausschuss der Schweiz wiederholt empfohlen, eine NMRI mit einem spezifischen Überwachungsmechanismus für Kinderrechte zu schaffen. Kinderschutz Schweiz setzt sich dafür ein, dass der Menschenrechtsschutz auch die individuelle Ebene berücksichtigt und einen diskriminierungsfreien Zugang zur Justiz garantiert. Die geplante NMRI ist als Kompetenzzentrum für die Förderung des Zugangs zur Justiz zentral. Aufgrund der föderalen Struktur (Kompetenzordnung in den kinderschutzes-, kinderrechtsrelevanten Politikfelder) der Schweiz ist die Frage der Schaffung einer für Kinder zugänglichen Beschwerdestelle nicht wenig komplex. Als institutionell vernetzte und fachlich kompetente Institution soll die NMRI Empfehlungen für die nötigen Massnahmen bzw. institutionellen Anpassungen abgeben können. Wichtige Grundlagen zur möglichen institutionellen Ausgestaltung liefert das *European Network of Ombudspersons for Children*<sup>1</sup> (ENOC).

Als erster wichtiger Schritt zur Förderung des Zugangs zur Justiz soll die NMRI Informationen zu bestehenden – durch die Menschenrechtsinstrumente und deren Zusatzprotokolle garantierten – Individualbeschwerdeverfahren zur Verfügung stellen wie auch den Zugang zu Rekursmöglichkeiten und bei Bedarf zu Schlichtungs- und Mediationsverfahren ermöglichen.

---

<sup>1</sup> <http://www.enoc.eu>

Die in Art. 3 Abs. 1 genannten Aufgaben soll um die folgende Aufgabe ergänzt werden:

**i. Förderung des Zugangs zur Justiz**

Die NMRI unterscheidet sich vom SKMR dadurch, dass die NMRI „von sich aus tätig werden“ kann und die Befugnis hat, „eigenständig zu Themen seiner Wahl zu kommunizieren (vgl. Seite 9, Erläuternder Bericht zum MRIG).

Da es sich dabei um eine zentrale Eigenheit der NRMI handelt, ist eine explizite Erwähnung im ersten Absatz des Artikel 3 von grosser Wichtigkeit:

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

Kinderschutz Schweiz misst einem breiten Mandat der NMRI, das auch die Kinderrechte miteinschliesst, eine grosse Bedeutung zu. Ausgehend von den „Pariser Prinzipien“, die festlegen, dass die NMRI ein möglichst breites Mandat haben soll, das auf Gesetzes- oder Verfassungsebene festgeschrieben ist, wie auch der expliziten Erwähnung<sup>2</sup> im erläuternden Bericht zum MRIG fordern wir eine explizite Erwähnung im Artikel 3.

Der explizite Ausschluss einer Menschenrechtsausserpolitik (Seite 19, Erläuternder Bericht zum MRIG) ist aus unserer Sicht sachfremd und nicht kohärent. Zur Formulierung und Umsetzung einer kohärenten Politik im Bereich der Menschenrechte ist der Einbezug einer Menschenrechtsausserpolitik unausweichlich. Insbesondere in den das 2. Fakultativprotokoll zur UNO-KRK – beziehungsweise dessen Umsetzung – betreffenden Themen „Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie“ ist eine umfassende grenzüberschreitende Menschenrechtspolitik unausweichlich.

Die NMRI soll sich mit der Gesamtheit der international anerkannten Menschenrechte – inklusive der Kinderrechte – beschäftigen und somit innen- und aussenpolitisch in Fragen der Menschenrechte aktiv sein. Aus diesem Grund soll der Artikel 3 Abs. 1 um die Menschenrechtsausserpolitik ergänzt werden:

**„Art. 3 Abs. 1 [neu] Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte einschliesslich der Kinderrechte in der Innen- und Aussenpolitik.“**

---

<sup>2</sup> „Das Mandat der NMRI bezieht sich auf die gesamte Menschenrechtslage in der Schweiz“ (vgl. Seite 11, Erläuternder Bericht zum MRIG).



Zusammenfassend die von Kinderschutz Schweiz geforderten Anpassungen des Artikels 3:

Art. 3 Aufgaben

<sup>1</sup>[neu] **Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte einschliesslich der Kinderrechte in der Innen- und Aussenpolitik.**

<sup>2</sup>[neu] **Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus zu handeln und eigenständig zu Themen eigener Wahl zu kommunizieren.**

<sup>3</sup>[neu] Die NMRI nimmt zur Förderung **und zum Schutz** der Menschenrechte in der Schweiz die folgenden Aufgaben wahr:

- a. Information und Dokumentation;
- b. Forschung;
- c. Ausarbeitung von Stellungnahmen und Empfehlungen;
- d. Förderung der Zusammenarbeit der an der Umsetzung und Förderung der Menschenrechte beteiligten Stellen und Organisationen;
- e. Bildung und Sensibilisierung im Bereich der Menschenrechte;
- f. internationaler Austausch;
- g. Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrates, des Parlamentes, der Verwaltung und der Kantone;**
- h. Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz;**
- i. Förderung des Zugangs zur Justiz**

<sup>3</sup>Die NMRI nimmt keine Verwaltungsaufgaben wahr.

*Art. 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte*

Kinderschutz Schweiz begrüsst, dass die NMRI als Voraussetzung für die Ausrichtung der Finanzhilfe die Bedingung einer pluralistischen Vertretung der an der Umsetzung und Förderung der Menschenrechte beteiligten Kräfte erfüllen muss. Gemäss „Pariser Prinzipien“ handelt es sich hierbei um nichtstaatliche Organisationen, Berufsverbände, Gewerkschaften, philosophische oder religiöse Kreise, Universitäten und qualifizierte Sachverständige sowie Vertreterinnen des Parlaments und der Ministerien. Als Organisation, die sich für die Schutz- und Mitwirkungsrechte und die Förderung der Kinder einsetzt, würden wir es begrüssen, wenn die Vertretung von Kindern und Jugendlichen erwähnt würde. Um den gesellschaftlichen Pluralismus tatsächlich abzubilden, wäre ein Einbezug eines Beirat von Kindern- und Jugendlichen „als Expertinnen in eigener Sache“ in geeigneter Form zu begrüssen (Art. 12 UNO-KRK).



**Kinderschutz Schweiz empfiehlt, in der Botschaft zum MRIG, den Einbezug von Kindern und Jugendlichen in geeigneter Form – oder zumindest der sie vertretenden Organisationen – explizit festzuhalten.**

Des Weiteren lässt der Entwurf viele für die Gewährleistung der Unabhängigkeit und für die demokratische Legitimierung der NMRI zentrale Fragen offen. Artikel 5 ist in seiner Formulierung zu unpräzise um den Rahmen für die Organisationsstruktur der NMRI abzustecken. Aus der Sicht von Kinderschutz Schweiz zwingend – am Besten im Rahmen einer Verordnung zum MRIG – geregelt werden sollten folgende Aspekte:

- Das Wahlprozedere für die Entscheidungsgremien des NMRI;
- die Wahl des Direktoriums

Auch personalrechtliche Fragen, beispielsweise ob Mitglieder des Direktoriums gleichzeitig für die NMRI und ein universitäres Institut tätig sein dürfen, dürfen nicht der vertraglich gebundenen Hochschule überlassen werden und müssen vorgängig durch den Bund geregelt werden.

Kinderschutz Schweiz spricht sich für folgende Ergänzung von Artikel 5 aus:

**„Art. 5, Abs. 2 [neu]: Der organisatorische Rahmen der NMRI wird in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz festgelegt“.** Dies bedarf einer Änderung des Titels von Art. 5: Neuer Titel „Organisation“

#### *Art. 8 Unabhängigkeit*

Der bestehende Zielkonflikt zwischen dem Menschenrechtsmandat der NMRI und der akademischen Freiheit wurde in unserer Kommentierung des Artikels 2 ausgeführt. Artikel 8 soll garantieren, dass die NMRI gegenüber dem Bund und der Trägerschaft unabhängig ist. Eine Festschreibung der Unabhängigkeit der NMRI gegenüber der eigenen Trägerschaft wirkt befremdend, ist aber im oben genannten Zielkonflikt begründet.

Die im Vorentwurf gewählte Erläuterung zu Artikel 8 „die Unabhängigkeit der Trägerorganisationen kann u. a. dadurch unterstützt werden, dass sie mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit ausgestattet wird; denkbar sind insbesondere die Rechtsformen der Stiftung oder des Vereins“ wie auch der Artikel im Wortlaut sind in ihrer Form zu schwach. Kommt es – wie anzunehmen – zu einer universitären Anbindung der NMRI, ist eine eigenständige Rechtspersönlichkeit der Menschenrechtsinstitution zwingend notwendig, um die Unabhängigkeit der NMRI gegenüber der Trägerschaft in der Praxis zu gewährleisten.

Kinderschutz Schweiz fordert, dass Artikel 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“**

Für die wohlwollende Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen bestens und stehen für Fragen jederzeit zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Yvonne Feri  
Nationalrätin,  
Stiftungsratspräsidentin



Xenia Schlegel  
Leiterin Geschäftsstelle