



11.06.2010

Verordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte

Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

1 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

1.1 Ingress und Normzweck

Die Kinder- und Jugendschutzmassnahmen-Verordnung stützt sich auf die in Artikel 386 Absatz 4 Strafgesetzbuch (StGB)¹ statuierte Verordnungskompetenz des Bundesrates. Demgemäss regelt der Bundesrat Inhalt, Ziele und Art der Präventionsmassnahmen. Bei diesen Massnahmen geht es entsprechend des Normzwecks von Artikel 386 StGB um Aufklärungs- Erziehungs- und weitere Massnahmen, die mittel- bis längerfristig darauf hinzielen, Straftaten zu verhindern und der Kriminalität vorzubeugen.

Die Verordnung erfolgt gleichzeitig in Ausführung der in den Artikel 19 und 34 des Übereinkommens vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention)² verankerten Schutzgarantien. Diese richten sich an die Vertragsstaaten und verpflichten diese, geeignete Massnahmen zu ergreifen, um Kinder namentlich vor körperlicher oder geistiger Gewaltanwendung, Misshandlung und Vernachlässigung durch die Eltern oder andere gesetzliche Vertreter bzw. Betreuungspersonen (Art. 19) sowie vor allen Formen sexueller Ausbeutung und sexuellen Missbrauchs, Kinderprostitution und Kinderpornografie (Art. 19, 34) zu schützen.

1.2 1. Abschnitt: Gegenstand und Arten von Massnahmen

Artikel 1 Gegenstand

Buchstaben a - c: Beim Regelungsgegenstand der Verordnung geht es sowohl um die Durchführung eigener kriminalpräventiver Massnahmen des Bundes zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte im Sinne von Artikel 19 und 34 der Kinderrechtskonvention (Bst. a und b) als auch um die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an entsprechende Massnahmen Dritter (Bst. c; vgl. Art. 386 Abs. 1-3 StGB).

Artikel 2 Ziele der Massnahmen

Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben a - c legt die inhaltlichen Zielsetzungen dieser Massnahmen im Einzelnen fest:

Buchstabe a Ziffer 1 lehnt sich bei der Aufzählung der verpönten Handlungen an die in den Artikeln 19 und 34 der Kinderrechtskonvention verankerten Schutzgarantien. Die Zielsetzungen der Massnahmen

¹ SR 311.0.

² SR 0.107.

nach Buchstabe a sind demnach sehr breit und umfassend zu verstehen. Die Massnahmen sollen dazu beitragen, Kinder und Jugendliche vor allen Formen, Ausprägungen und Schweregraden physischer, psychischer und sexueller Gewaltanwendung, Schadenszufügung und Ausbeutung sowie vor Verwahrlosung und Vernachlässigung zu schützen. Dabei geht es insbesondere um den Schutz vor Gewalt und Misshandlungen, die von privaten Betreuungs- und Bezugspersonen in Familie, Verwandtschaft oder im sozialen Umfeld (z.B. in Vereinen, Nachbarschaft etc.) gegenüber Kindern und Jugendlichen ausgeübt werden. Mitgemeint ist dabei auch der Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Gewalttätigkeiten und Schadenszufügungen, die von anderen Kindern und Jugendlichen ausgehen. Schliesslich geht es auch um die Verhinderung von staatlichen Übergriffen, z.B. durch Lehrpersonen, und von Ausbeutungsformen für kommerzielle Zwecke (Kinderprostitution, Kinderpornografie).

Bei *Buchstabe a Ziffer 2* handelt es sich um Massnahmen des Kinder- und Jugendmedienschutzes (vgl. Erläuterungen zu Art. 2 Abs. 1 Bst. a). Dabei steht die sichere, verantwortungsvolle und altersgerechte Nutzung von Medien im Vordergrund. Im Sinne eines fördernden und erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutzes gilt es, auf entwicklungsfördernde Medieninhalte hinzuweisen, und durch Information, Sensibilisierung und Schulung die Medienkompetenz von Kindern, Jugendlichen und erwachsenen Bezugspersonen zu fördern. Gleichzeitig soll im Sinne eines abwehrenden Kinder- und Jugendmedienschutzes der Zugang zu jugendgefährdenden Medieninhalten und die missbräuchliche Nutzung von Medien verhindert und über potenzielle Gefahren bei der Mediennutzung von Kindern und Jugendlichen informiert werden.

Nebst dem Schutz vor Gewaltdarstellungen und Pornografie sollen jene Gefährdungen erfasst werden, in denen insbesondere das Internet oder Mobiltelefon von Jugendlichen oder Erwachsenen absichtlich dazu genutzt werden, um anderen in unterschiedlich schwerer Form zu schaden. Wie mit der nicht abschliessenden Aufzählung veranschaulicht werden soll, geht es dabei um Beschimpfung, Belästigung, Blossstellung und Einschüchterung (Cybermobbing, Cyberbullying) bis hin zu Bedrohung, zwanghaftem Verfolgen und Psychoterror. Die letztgenannten, schwerwiegendsten Formen werden vom englischen Begriff "(Cyber-)Stalking" (dt. Nachstellung) erfasst.³ Bei der sexuellen Belästigung mitgemeint ist insbesondere das Knüpfen von Kontakten zwischen Erwachsenen und Kindern im Internet zwecks Vornahme von sexuellen Handlungen (Grooming).

Buchstabe b: Hier geht es um Massnahmen, die geeignet sind, gewalttätigem Verhalten von Jugendlichen in der Familie, Schule und im Sozialraum vorzubeugen und damit Jugendliche vor einem Abrutschen in die Kriminalität zu bewahren. Diese präventiven Massnahmen sollen gerade auch dazu beitragen, Gewalt zu verhindern, die sich gegen die körperliche, geistige oder sexuelle Integrität anderer Jugendlicher und Kinder richtet (vgl. Erläuterungen Bst. a).

Buchstabe c: Die Aufnahme von Massnahmen zur Stärkung der Rechte der Kinder in den Regelungsbereich der Verordnung rechtfertigt sich insofern, als die Förderung und der Schutz der Kinderrechte in engem Zusammenhang mit den Zielsetzungen der Massnahmen nach den Buchstaben a – b, namentlich derjenigen betreffend Schutz vor Gewalt, Misshandlung, Vernachlässigung und Ausbeutung (Bst. a Ziff. 1) stehen. Dabei geht es in Weiterführung der bisherigen Praxis des BSV um die Finanzierung von Sensibilisierungs-, Informations- und Weiterbildungsprojekten, die zum Ziel haben, die Kinderrechte im Sinne von Artikel 19 und 34 der Kinderrechtskonvention zu stärken sowie deren landesweite Umsetzung zu fördern (vgl. Erläuterungen zu Art. 5).

Absatz 2: Angesichts der Vielzahl der im Bereich Kinder- und Jugendschutz bestehenden Angebote und tätigen Akteure wird ausdrücklich festgehalten, dass die Massnahmen auch die Zusammenarbeit und Vernetzung zwischen den öffentlichen und privaten Akteuren fördern sollen.

Artikel 3 Arten von Massnahmen

Absatz 1 hält fest, dass unter Massnahmen im Sinne der vorliegenden Verordnung Programme, regelmässige Aktivitäten und Projekte gemeint sind.

Absatz 2 enthält eine Aufzählung der verschiedenen Wirkungsbereiche der unter die Verordnung fallenden Massnahmen. Der Schwerpunkt der vom Bund unterstützten bzw. selbst durchgeführten Massnahmen liegt dabei in den Bereichen Prävention, Sensibilisierung und Information. Zu nennen sind

³ Zum Begriff Stalking vgl. BGE 129 IV 262 ff. E. 2.3.

namentlich Projekte zur Prävention von Kindesmisshandlungen und sexuellen Übergriffen, das geplante gesamtschweizerische Präventionsprogramm Jugend und Gewalt sowie Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen im Bereich Medienschutz (vgl. Erläuterungen zu Art. 2 und 4). Daneben spielt auch die Unterstützung von Beratungs- und Bildungsangeboten, die sich sowohl an Kinder und Jugendliche selber als auch an Eltern und andere Bezugspersonen sowie an Lehr- und Fachpersonen richten, eine wichtige Rolle.

Artikel 4 Massnahmen des Bundes

Der Bund soll mit Blick auf die in Artikel 2 Absatz 1 genannten Zielsetzungen selber Programme auf gesamtschweizerischer Ebene (Abs. 1 Bst. a) und Projekte mit Modellcharakter (Abs. 1 Bst. b) durchführen können.

Aktuell liefert *Buchstabe a* dem Bund die rechtliche Grundlage, um die vom Bundesrat am 20. Mai 2009 im Bericht "Jugend und Gewalt" beschlossenen Massnahmen zur Bekämpfung von Jugendgewalt und im Bereich Kinder- und Jugendmedienschutz umsetzen zu können. Konkret geht es dabei um folgende Programme:

- *Gesamtschweizerisches Präventionsprogramm Jugend und Gewalt*: Durch die Bündelung und Evaluation bestehender Erfahrungen, die Identifikation von Good-Practice, einem intensiven Austausch und gemeinsamen Lernprozess der verantwortlichen Akteure sollen wesentliche Impulse für die Verbesserung der Präventionspraxis und der Bekämpfung von Jugendgewalt erfolgen. Über das Programm finden die für die Gewaltprävention primär zuständigen Akteure in den Kantonen und Gemeinden mittels Informations-, Beratungs- und Vernetzungsangeboten gezielt Unterstützung. Zudem soll an ausgewählten Modellstandorten Neues exemplarisch erprobt werden. Insgesamt soll das Programm den Grundstein für eine evidenzbasierte Gewaltprävention in der Schweiz legen und nachhaltig dazu beitragen, die Effizienz und Wirkung von Massnahmen zu steigern.
- *Nationales Programm Jugendmedienschutz und Medienkompetenzen*: Mit dem Programm sollen Massnahmen unterstützt werden, um Kinder, Jugendliche und ihr Umfeld dazu zu befähigen, sich vor gefährdenden Einflüssen elektronischer und interaktiver Medien zu schützen und verantwortungsvoll mit Medien umzugehen. Eltern und erwachsene Bezugspersonen sollen in ihrer Begleit- und Aufsichtsfunktion gestärkt werden. Das Programm soll gleichzeitig einen geeigneten Rahmen bieten, um die Verbesserung von Schutzmassnahmen und die fachliche Entwicklung in diesem Bereich zu fördern sowie die Umsetzung der Selbstregulierungsmassnahmen der Branche und die gesetzliche Flankierung durch die Kantone zu verfolgen.

Buchstabe b soll verdeutlichen, dass der Bund nur solche Projekte selber durchführt, die sich mit Blick auf eine breitere Anwendung als innovative Beispiele für die Erprobung von neuen Strategien oder Praktiken eignen (Modellprojekte) und damit einen wesentlichen Beitrag zur (Weiter-)Entwicklung von Massnahmen im Bereich Kinder- und Jugendschutz oder Kinderrechte leisten.

Absatz 2 bezieht sich auf Artikel 386 Absatz 3 StGB. Dabei geht es um die Möglichkeit des Bundes, die Erfüllung der Aufgaben gemäss dieser Verordnung auf Dritte zu übertragen (vgl. auch Erläuterungen zu Art. 16 Abs. 2). Konkretes Beispiel hierfür ist die öffentlich-private Partnerschaft des BSV mit privaten Stiftungen, welche im Bereich Kinderschutz das Ziel einer koordinierten Strategie auf nationaler Ebene verfolgt.

Absatz 3 trägt der Tatsache Rechnung, dass sich gesamtschweizerische Programme und Modellprojekte des Bundes nur in Zusammenarbeit mit den Kantonen und anderen wichtigen öffentlichen (Städte und Gemeinden, Forschungsinstitutionen) und privaten Akteuren (z.B. zivilgesellschaftliche Organisationen, Branchenverbände) erfolgreich umsetzen lassen. Absatz 3 soll darüber hinaus sicherstellen, dass der Bund den Kantonen rechtzeitig, d.h. vor der Durchführung einer der in Absatz 1 genannten Massnahmen die Möglichkeit gibt, zu deren Inhalt, Zielsetzung und möglichen Auswirkungen Stellung zu nehmen. Diese Konsultationspflicht des Bundes besteht in jenen Fällen, in denen die Interessen der Kantone unmittelbar tangiert werden. Während dies bei Programmen auf gesamtschweizerischer Ebene gegenüber allen Kantonen der Fall ist, sind bei Modellprojekten in der Regel jene Kantone zu konsultieren, in denen ein entsprechendes Projekt durchgeführt wird.

Artikel 5 Massnahmen Dritter

Unter Artikel 5 soll die Gewährung von Finanzhilfen an Programme, regelmässige Aktivitäten und Projekte von Organisationen in den Bereichen Kinder- und Jugendschutz sowie Kinderrechte im gleichen Umfang wie anhin weitergeführt werden. Unterstützt werden gemäss *Absatz 1* weiterhin nur private, nicht gewinnorientierte Organisationen, deren Tätigkeit sich auf die gesamtschweizerische oder zumindest sprachregionale Ebene erstreckt.

Aus *Absatz 2* geht hervor, dass der Bund nur Massnahmen unterstützt, die von überregionaler Bedeutung sind. Diese Voraussetzung wird erfüllt, wenn die Massnahmen entweder gesamtschweizerisch oder sprachregional durchgeführt werden (Bst. a) oder - sofern sie auf kantonaler (regionaler) oder lokaler Ebene durchgeführt werden - örtlich übertragbar und unabhängig von der jeweiligen Verwaltungsstruktur durchführbar sind (Bst. b).

In seiner bisherigen Tätigkeit hat das BSV im Wesentlichen Einzelmassnahmen im Bereich Kinderschutz und Kinderrechte finanziell unterstützt und mit den betreffenden Organisationen zusammengearbeitet. Hierzu steht dem BSV ein jährlicher Kredit von rund 1 Million Franken zur Verfügung. Davon leistet das BSV u.a. einen jährlichen Beitrag von 500'000 Franken an die von Pro Juventute seit 1999 im Auftrag des Bundes angebotene Beratungsnummer 147. Bei den übrigen vom BSV unterstützten Aktivitäten handelt es sich insbesondere um Informations- und Präventionsprojekte gegen Kindesmisshandlung sowie Sensibilisierungsprojekte für die Rechte der Kinder (Kampagnen, Broschüren, Medienpräsenz), Aus- und Weiterbildungsprojekte (Kurse, Tagungen, Publikationen), sowie auf Eltern ausgerichtete Programme (z.B. zur Verbesserung der Erziehungskompetenz) und Präventionsprojekte für Kinder in Schulen und Vereinen.

Artikel 6 Thematische Schwerpunkte und Zielvorgaben

Im Sinne einer stärkeren inhaltlichen Steuerung der Finanzhilfen ist hier der Gedanke tragend, dass das Innovations- und Wirkungspotenzial der Programm- und Projektunterstützung verstärkt werden kann, wenn verschiedene Programme bzw. Projekte verschiedener Organisationen zeitgleich zu einem ähnlichen Thema umgesetzt und durchgeführt werden. Dabei sollen die thematischen Schwerpunkte und Zielvorgaben im Rahmen einer Departementsverordnung vom EDI festgelegt werden.

1.3 2. Abschnitt: Gewährung und Bemessung der Finanzhilfen

Artikel 7 Grundsatz

Die Erwähnung des Kreditvorbehalts entspricht den Erfordernissen der Finanzpolitik (Art. 7 Bst. h Subventionsgesetz [SuG]⁴) und stellt klar, dass es sich vorliegend um Ermessenssubventionen handelt, auf die kein Rechtsanspruch besteht und deren Höhe das Parlament jährlich im Rahmen der Bewilligung der Kredite festlegt.

Artikel 8 Höhe der Finanzhilfen

Bundesfinanzhilfen sollen subsidiär zu anderen Finanzierungsquellen sein. Wie der Kreditvorbehalt in Artikel 7 so entspricht auch der 50 Prozent Höchstsatz finanzpolitischen Erfordernissen (Art. 7 Bst. h SuG). Die Gesuchsteller sollen zu angemessenen Eigenleistungen sowie zur Erschliessung weiterer Finanzquellen angehalten werden. Gleichzeitig bedeutet der explizit genannte Prozentsatz nicht, dass die Finanzhilfe in jedem Fall 50 Prozent beträgt, vielmehr beträgt diese "höchstens" 50 Prozent der in Absatz 2 näher umschriebenen anrechenbaren Ausgaben. Für die konkrete Höhe der Finanzhilfen im Einzelfall sind die in Artikel 9 aufgeführten Bemessungskriterien entscheidend.

Artikel 9 Bemessung der Finanzhilfen

Die in *Buchstaben a – e* aufgeführten Bemessungskriterien sollen sicherstellen, dass die Finanzhilfen nach subventionsrechtlichen Grundsätzen (vgl. Art. 7 SuG) ausgerichtet werden. Während es bei den *Buchstaben a und b* in erster Linie um Ziel, Inhalt und Art der Massnahmen geht, hängt die Erbringung einer angemessenen Eigenleistung und die Erschliessung weiterer Finanzquellen (Bst. c) eng mit der 50 Prozent Höchstgrenze (Art. 8) zusammen. *Buchstabe d* wiederum soll die Beitragsempfänger dazu anhalten, Massnahmen zur Qualitätssicherung zu ergreifen und bezweckt gleichzeitig die Sicherstellung der zweckmässigen und wirtschaftlichen Verwendung der Finanzhilfen.

⁴ Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG), SR 616.1.

1.4 3. Abschnitt: Verfahrensbestimmungen

Artikel 11 Grundlage und Leistungsvertrag

Aktuell hat das BSV mit Pro Juventute über die Beratungsnummer 147, mit der Stiftung Kinderschutz Schweiz sowie mit dem im Rahmen einer öffentlich-privaten Partnerschaft zwischen dem BSV und privaten Stiftungen gegründeten Verein (s. Erläuterungen zu Art. 4 Abs. 2) Leistungsverträge über die zu erbringenden Leistungen und Zielsetzungen abgeschlossen. Finanzhilfen für regelmässige Tätigkeiten einer Organisation sowie für die Umsetzung von Programmen sollen auch in Zukunft durch einen Leistungsvertrag gewährt werden. In diesen Fällen besteht von Seiten des Bundes in der Regel ein erhebliches Interesse, dass die finanzierte Massnahme umgesetzt wird und die beitragsempfangende Organisation nicht einseitig darauf verzichtet. Wird ein solches Gesuch allerdings abgelehnt, so erfolgt dies nach Artikel 16 Absatz 5 SuG mittels Verfügung.

Hingegen sollen Finanzhilfen für Projekte durch Verfügung gewährt werden. Diesem subventionsrechtlichen Regelfall (vgl. Art. 16 Abs. 1 SuG) entsprechen auch die für 2010 gültigen, neu überarbeiteten Richtlinien des BSV für die Beitragsgesuche im Rahmen des Kredits Kinderrechte.⁵

Artikel 12 bis 14 Einreichung und Prüfung der Gesuche, Richtlinien und Entscheid

Die Artikel 12 bis 14 regeln die Zuständigkeit des BSV zur Prüfung der Gesuche und zum Entscheid über die Gewährung von Finanzhilfen. Die Einzelheiten des Gesuchsverfahrens, insbesondere mit Blick auf die einzureichenden Unterlagen, werden vom EDI in einer Departementsverordnung geregelt (Art. 13).

Artikel 15 Bedingungen und Auflagen

Die in Buchstaben a – e genannten Bedingungen und Auflagen bezwecken eine Erhöhung der Wirksamkeit und Qualität einer Massnahme sowie einen effizienteren Mitteleinsatz und dienen gleichzeitig dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Anstelle einer allfälligen Ablehnung des Gesuchs kann die Gewährung der Finanzhilfe mit einer der in Artikel 15 aufgeführten Bedingungen oder Auflagen und damit mit einer im Vergleich zur Verweigerung der Finanzhilfe mildereren Massnahme verknüpft werden. In begründeten Fällen sollen auch andere Auflagen oder Bedingungen möglich sein, weshalb es sich vorliegend um eine nicht abschliessende Aufzählung ("namentlich") handelt.

1.5 4. Abschnitt: Auskunfts- und Rechenschaftspflicht

Artikel 16

Artikel 16 Absatz 2 bezieht sich auf Artikel 4 Absatz 2 des Entwurfs (vgl. auch Art. 386 Abs. 3 StGB) und soll die staatliche Aufsicht bei der Übertragung der Aufgaben des Bundes nach der vorliegenden Verordnung auf Dritte sicherstellen. Dabei geht es um die Gewährleistung der Rechtmässigkeit der Aufgabenerfüllung sowie den wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der vom Bund (BSV) zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel. Aufsichtsmittel ist die regelmässige Rechenschaftsablegung über die Geschäfts- und Rechnungsführung, Aufsichtsbehörde ist das BSV als sachlich zuständiges Amt.

2 Rechtliche Grundlagen

Die Rechtsgrundlage bildet Artikel 386 Absatz 4 des Strafgesetzbuches. Artikel 386 StGB verleiht dem Bund verschiedene Kompetenzen: Er kann selber Aufklärungs-, Erziehungs- und weitere Massnahmen zur Kriminalitätsprävention ergreifen (Abs. 1), entsprechende Vorhaben Dritter unterstützen (Abs. 2) oder sich an Organisationen, die kriminalpräventive Massnahmen durchführen, beteiligen oder selber derartige Organisationen schaffen und diese unterstützen (Abs. 3).

Die Verordnung erfolgt ausserdem in Ausführung der Artikel 19 und 34 der Kinderrechtskonvention (vgl. Ziff. 1.1).

⁵ Abrufbar auf http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00066/index.html?lang=de.

3 Datum des Inkrafttretens

Die Verordnung soll am 1. August 2010 in Kraft treten.