

**19.3633**

**Motion Noser Ruedi.**  
**Ombudsstelle für Kinderrechte**

**Motion Noser Ruedi.**  
**Créer un bureau de médiation**  
**pour les droits de l'enfant**

---

**CHRONOLOGIE**

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 12.09.19 (ORDNUNGSANTRAG - MOTION D'ORDRE)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 12.03.20

---

*Antrag der Mehrheit*  
Annahme der Motion

*Antrag der Minderheit*  
(Stark, Germann)  
Ablehnung der Motion

*Proposition de la majorité*  
Adopter la motion

*Proposition de la minorité*  
(Stark, Germann)  
Rejeter la motion

**Präsident** (Stöckli Hans, Präsident): Es liegt ein schriftlicher Bericht der Kommission vor. Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

**Noser Ruedi** (RL, ZH), für die Kommission: In der Herbstsession 2019 haben wir die Motion "Ombudsstelle für Kinderrechte" der Kommission zur Vorprüfung zugewiesen. Mein Kollege Benedikt Würth hatte diesen Ordnungsantrag gestellt, damit wir das Thema Kinderrechte in einem grösseren Kontext zur Stärkung der Menschenrechte anschauen konnten, insbesondere abgestimmt auf die Nachfolgeorganisation des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte, die Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI). Am 13. Dezember 2019 hat der Bundesrat seine Botschaft zur NMRI verabschiedet. Damit lagen alle Fakten auf dem Tisch, als wir in der Kommission über die Motion berieten.

Die NMRI wird keine Ombudsstelle enthalten. Deshalb befürwortet Ihre Kommission eine separate Lösung, denn der Handlungsbedarf lässt sich nicht bestreiten. Die Schweiz hat zwar ein sehr gutes Rechtssystem, auch die Kinderrechtskonvention wurde 1997 ratifiziert, jedoch können nicht immer alle Kinder von ihrem Recht Gebrauch machen. Wir haben in der Kommission Vertreterinnen der Kinderanwaltschaft Schweiz und der Sozialdirektorenkonferenz angehört und auch eine schriftliche Stellungnahme der Konferenz der Kantonsregierungen erhalten. Der Bezug zu den Kantonen ist bei diesem Geschäft sehr wichtig. Natürlich wollen wir nicht in die Hoheit der Kantone eingreifen. Die Kantone haben uns Folgendes geschrieben: Sie sind für eine nationale Ombudsstelle, unter der Bedingung, dass sie keine individuellen Klagen behandelt und der Bund sie finanziert. Auch aus Sicht der Kommissionsmehrheit soll die Ombudsstelle in erster Linie vermittelnd tätig sein. Sie soll Kinder und Jugendliche über ihre Rechte informieren, und sie soll ihnen darüber hinaus helfen, ihre Rechte wahrzunehmen.

Es sind im Übrigen jedes Jahr hunderttausend Kinder von Rechtsverfahren und Massnahmen betroffen. Die Ombudsstelle soll zwischen Kindern und staatlichen Stellen vermitteln. Sie nimmt aber keine Klagen entgegen und ist keine Kontrollinstanz. Auch wer, wie wir Ständerätinnen und Ständeräte, den Föderalismus hochhält, sollte hier einer nationalen Lösung zustimmen – dies nur schon deswegen, weil die Zuständigkeit für die



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2020 • Achte Sitzung • 12.03.20 • 08h15 • 19.3633  
Conseil des Etats • Session de printemps 2020 • Huitième séance • 12.03.20 • 08h15 • 19.3633



betroffenen Kinder oft unklar wäre. Stellen Sie sich vor: Vater in Zürich, getrennt von der im Aargau lebenden Mutter, Kind fremdplatziert im Kanton Luzern. Welche Ombudsstelle in welchem Kanton wird nun tätig? Oder sollen alle drei Stellen tätig werden?

Hinzu kommt, dass es ineffizient und schlicht unrealistisch wäre, in jedem Kanton das spezialisierte Fachwissen im rechtlichen Bereich aufzubauen, das eine solche Stelle braucht. Dieses Fachwissen ist auch der Hauptgrund, warum man nicht argumentieren kann, dass die bestehenden psychosozialen Stellen die nötigen Leistungen heute bereits erbringen können.

Ich bitte Sie deshalb, sich der Mehrheit der Kommission anzuschliessen. Die Kommission hat diese Motion mit 10 zu 2 Stimmen angenommen. Wenn auch der Nationalrat einverstanden ist, kann der Bundesrat anschliessend eine überzeugende Lösung aller Detailfragen vorlegen. Mit der Annahme der Motion artikulieren wir den Handlungsbedarf, und wir schlagen einige Pflöcke für Lösungswege ein. Die Ombudsstelle muss unabhängig sein und vom Bund finanziert werden, um ein komplettes Angebot in allen Landessprachen aufzubauen zu können; zudem muss sie in allen Rechtsgebieten und im Umgang mit Kindern kompetent sein. Sie braucht gewisse Kompetenzen, ein Auskunftsrecht, um zwischen den Kindern und den staatlichen Stellen vermitteln zu können, und vielleicht ein Einsichtsrecht. In der konkreten Ausgestaltung von Trägerschaft und Finanzierung und auch bezüglich dieser Kompetenzen ist dann der Bundesrat am Zug. Wir werden seinen Entwurf in einem späteren Zeitpunkt hier eingehend diskutieren können.

Eine Minderheit der Kommission beantragt Ihnen, die Motion abzulehnen. Sie argumentiert, der finanzielle und administrative Aufwand stehe nicht im richtigen Verhältnis zur Anzahl der Kinder, denen von bereits bestehenden Beratungsstellen für Kinder nicht geholfen werden kann. Aus meiner Sicht ist es umgekehrt. Die Aufwendung von schätzungsweise einer Million Franken steht in keinem Verhältnis zu den möglichen Kostenersparnissen, wenn dank frühzeitiger niederschwelliger Hilfe unnötige Gerichtsverfahren und Folgekosten vermieden werden können. Denken Sie daran: Jeder Schweizer und jede Schweizerin hat das Recht auf ein funktionierendes Rechtssystem. Dieses Recht müssen wir auch Kindern zugestehen.

**Stark Jakob (V, TG):** Die Motion ist sicher gut gemeint, aber es stellen sich zwei wesentliche Fragen:

1. Was genau soll die Ombudsstelle für Kinderrechte tun? Welches sollen ihre Kompetenzen sein? Wir wissen es nicht. Die Kompetenzen sollen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Motion eingehender diskutiert werden, heisst es vonseiten der Befürworterinnen und Befürworter. Das ist doch sehr vage und erweckt den Anschein, dass wir hier die Katze im Sack kaufen. Dazu passt auch die

AB 2020 S 160 / BO 2020 E 160

gewundene Stellungnahme der Konferenz der Kantonsregierungen. Die Ombudsstelle dürfe keine Kompetenz zur Behandlung individueller Klagen erhalten. Ebenfalls werde die Integration einer allfälligen Ombudsstelle für Kinderrechte in eine noch zu schaffende nationale Menschenrechtsinstitution abgelehnt. Das sind sehr viele offene Fragen. Ich meine, es empfiehlt sich daher Zurückhaltung. Wir sollten erst auf die Reise gehen, wenn sich diese Nebel gelichtet haben.

2. Braucht es eine Anlaufstelle für Kinderrechte? Wenn ja, ist es zielführend, dass diese vom Bund betrieben werden soll? Ich möchte betonen, dass wir hier von Kindern sprechen. Diese sind nicht mündig und haben also immer jemanden, der ihre Rechte wahrnimmt und die Verantwortung für sie trägt. Das sind zuerst und zentral die Eltern. Wenn die Eltern dazu nur vermindert oder gar nicht in der Lage sind, übernehmen die Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden die Verantwortung, wozu ihnen zahlreiche Instrumente zur Verfügung stehen, insbesondere auch die Einsetzung von Beistandspersonen. Wenn möglich kommen diese aus dem engen Umfeld des betroffenen Kindes – Götti oder Gotte zum Beispiel –, oft sind es aber auch gut ausgebildete Personen der Berufsbeistandschaft.

Wenn nun die Kesb als Kinderschutzbehörde, also die extra vom Staat zum Schutz des Kindes eingesetzte Behörde, trotz ihres Auftrags und ihrer breiten Professionalität im rechtlichen, sozialen und psychologischen Bereich versagt, so gibt es bereits heute verschiedene Anlaufstellen. Ich möchte hier auf die Aussagen meines Vorredners zurückkommen. Diese Anlaufstellen haben auch das nötige Fachwissen oder werden es sich aneignen, wenn es gefordert ist. Es sind dies die Anlaufstelle Kindes- und Erwachsenenschutz, das Telefon 147 der Pro Juventute und die Kinderanwaltschaft Schweiz. Diesen Organisationen ist gemeinsam, dass sie aus privater Initiative entstanden sind und auch auf privater Ebene betrieben werden.

Damit komme ich zur Antwort auf meine Ausgangsfragen. Ja, trotz vielen verantwortungsbewussten Eltern und Angehörigen und trotz sehr gut ausgebauten staatlichen Strukturen kann es Fälle geben – es sind wenige –, in denen Kinder alleingelassen werden und eine Anlaufstelle für Beratung und Hilfe brauchen. Dafür aber braucht es kein neues staatliches Organ. Der Staat ist in diesem ganzen Bereich heute sehr präsent. Überlas-



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2020 • Achte Sitzung • 12.03.20 • 08h15 • 19.3633  
Conseil des Etats • Session de printemps 2020 • Huitième séance • 12.03.20 • 08h15 • 19.3633



sen wir diese letzte nicht geregelte Nische dem privaten Engagement verantwortungsbewusster Personen, überlassen wir sie Bürgerinnen und Bürgern! Dass dies funktioniert, zeigt die heutige Situation eindrücklich, auch wenn eine Organisation angekündigt hat, ihre Arbeit in Zukunft einzuschränken. Aber das kann ja nicht der Grund dafür sein, eine neue Staatsaufgabe zu schaffen. Sollte man dies trotzdem in Erwägung ziehen, so möchte ich unsere föderalistische Staatsverfassung in Erinnerung rufen. Die Schaffung einer Ombudsstelle für Kinderrechte ist ganz klar Sache der Kantone. Sie sind zuständig für die Bereiche Jugend, Soziales und Erziehung.

Sie sehen also, es gibt viele und gute Gründe, die vorliegende Motion abzulehnen, obwohl man für das Wohl der Kinder einsteht. Ich bitte Sie, dies zu tun, wie es auch der Bundesrat empfiehlt.

**Gmür-Schönenberger** Andrea (M-CEB, LU): Kinder wecken Emotionen. Sie verdienen unseren ganz besonderen Schutz und benötigen ihn auch. In der Einforderung ihrer Rechte sollen sie möglichst viel Unterstützung erfahren.

Es ist ganz klar unser Ziel, dass Buben und Mädchen zufrieden, harmonisch und unter Wahrung all ihrer Rechte aufwachsen können. Obwohl in unserem Land die grosse Mehrheit der Kids auch tatsächlich wohlbehütet und relativ sorgenfrei gross werden kann, gibt es unbestrittenemassen Ausnahmen. Wenn Kinder Probleme haben, sind primär die Eltern zuständig. Wenn die Eltern Teil des Problems sind, und in unzähligen weiteren Fällen, in denen ein Mädchen oder ein Junge Hilfe braucht, sei es Hilfe psychologischer, psychischer und/oder rechtlicher Art, gibt es innerhalb des familiären Kreises Patinnen und Paten, Freunde und Verwandte. Für den Fall, dass sie nicht helfen können, existiert ausserhalb des privaten Rahmens bezüglich Kinderrechte eine grosse Anzahl von Stellen. Sie verfügen auch über Empfehlungs- oder Entscheidungskompetenz. Lehrpersonen, Schulleitungen, Psychologinnen, Psychiater, die Kesb, Gemeindebehörden, von der Kesb eingesetzte Beistände, sozialpsychologische Dienste, kantonale Anlaufstellen innerhalb der Gesundheitsdepartemente, selbstverständlich auch die Justiz, Sorgentelefone und, und, und: All diese Behörden und Stellen haben jetzt schon sich überschneidende Kompetenzen und Aufgabenbereiche, sodass es für die Mitwirkenden auf allen Stufen heute schon schwierig ist, überhaupt eine tragfähige Lösung zu finden.

Jetzt soll eine zusätzliche nationale Ombudsstelle für Kinderrechte geschaffen werden. "National" und "niederschwellig" ist für mich per se ein Widerspruch. Ich möchte auch, dass unsere Kinder ihre Rechte wirklich wahrnehmen können. Ich wehre mich auch nicht dagegen, notfalls mehr finanzielle Unterstützung zu gewähren oder, wenn wirklich notwendig, Gesetzesanpassungen im Rahmen des Auskunftsrechtes vorzunehmen. Wenn jetzt aber dieses riesige Angebot noch um eine neue, zusätzliche nationale Ombudsstelle für Kinderrechte erweitert werden soll, bitte ich wirklich darum, in aller Sorgfalt zu prüfen, ob diese Vermittlungsaufgabe nicht bei einer der unzähligen bereits existierenden Stellen angesiedelt werden kann: kantonal oder kommunal und tatsächlich auch niederschwellig. Ebenso ist sicherzustellen, dass Entscheidungsträger mit fachlicher und menschlicher Kompetenz vorhanden sind, nicht jedoch Personen, die sich, mit mediatischen Aufgaben betraut, als zusätzliche Meinungsmacher in das Geschehen einmischen. Kinder wecken Emotionen. Für uns gilt es dennoch, rational Entscheide zu treffen.

**Berset** Alain, conseiller fédéral: Vous l'avez vu, le Conseil fédéral vous propose de soutenir la minorité de la commission et de rejeter cette motion, en faisant référence à l'offre qui existe aujourd'hui déjà et en faisant référence aussi aux possibilités que nous avons obtenues de recourir devant le Comité des droits de l'enfant de l'ONU. C'est nouveau et ne croyez pas que ce n'est pas utilisé: treize recours individuels contre la Suisse ont déjà été déposés dans des cas où les intérêts des enfants étaient concernés. On est confronté régulièrement à cette question et M. Noser a déjà abordé ce point également; il y a eu la proposition de créer une "Ombudsstelle" en 2014.

Nous sommes très ouverts à cette réflexion, mais il faudrait nous dire ce qu'il faut faire. M. Noser l'a dit clairement en défendant sa proposition. Il a dit qu'il fallait d'abord prendre la décision de créer un bureau de médiation et qu'après le Conseil fédéral trouvera une solution convaincante, "eine überzeugende Lösung". Merci. On se réjouit de vous proposer "eine überzeugende Lösung", mais on aimerait bien savoir comment vous voudriez que soit conçu le bureau de médiation.

Si on doit le mettre en place, il faudra que cette solution ait une portée nationale. Juste réserver un local pour installer un bureau, mettre un responsable dedans avec deux personnes qui l'accompagnent, cela ne suffira pas à faire grand-chose. Créer des structures, ce n'est "per se" pas non plus votre but Monsieur Noser. Si nous devons aller dans cette direction, il faudra qu'on cherche à quoi peut ressembler "eine überzeugende Lösung". Ce n'est pas bien décrit pour l'instant et ce n'est pas si simple de la définir, parce qu'il existe déjà une offre. Et ce sera terriblement difficile à faire sans empiéter sur les compétences actuelles des cantons. Les cantons



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2020 • Achte Sitzung • 12.03.20 • 08h15 • 19.3633  
Conseil des Etats • Session de printemps 2020 • Huitième séance • 12.03.20 • 08h15 • 19.3633



nous disent: "Vous pouvez faire ce que vous envisagez, mais il ne faut pas toucher à la répartition des compétences." Alors qu'est-ce qu'il nous reste? On peut louer des locaux, on peut y mettre un préposé, on peut lui donner un peu de matériel informatique. On peut organiser tout cela – et je ne suis pas en train de prendre cette tâche à la légère. On peut mettre en place une structure, nous y sommes ouverts, mais il faut nous dire dans quelle direction vous voulez aller. Si vous nous dites: "Faites-le au niveau national, mais ne touchez surtout pas aux compétences cantonales!", franchement, cela risque de déboucher sur quelque chose qu'on va tout de suite étouffer. Il faut en être conscient.

AB 2020 S 161 / BO 2020 E 161

Alors, maintenant, il faut y aller franchement: soit vous voulez que l'on fasse quelque chose mais, à ce moment-là, on devra le faire plus ou moins en oeuvrant contre les cantons, parce qu'ils ne sont pas très chauds, et il faudra alors qu'on se donne les moyens de le faire et de le faire connaître dans toute la Suisse, qu'on explique aux services existants que, ma foi, ce qu'ils font n'est pas suffisamment satisfaisant, qu'on va en faire un peu plus et qu'on va essayer un petit peu de les remplacer – procéder de la sorte aurait une autre tonalité que ce que vous venez de mentionner; soit, comme nous le proposons, vous y renoncez, ce qui revient à continuer de coordonner les services existants tels qu'on les connaît aujourd'hui. J'ai l'impression qu'on est un peu au milieu du gué. Vous souhaitez aller dans une direction; nous ne sommes pas fermés à cette solution, mais le problème, c'est que l'on poserait tellement de règles et de cautions d'emblée qu'on ne voit pas très bien où cela pourrait aboutir. C'est avec cette argumentation, en essayant toujours de plutôt soutenir les cantons et les efforts qui sont réalisés dans ce domaine, que nous préférons travailler.

C'est cette argumentation qui nous conduit à vous recommander le rejet de la motion, et c'est pour cela que je vous invite à suivre la minorité de votre commission.

### *Abstimmung – Vote*

Für Annahme der Motion ... 23 Stimmen

Dagegen ... 20 Stimmen

(2 Enthaltungen)