

82.077

## Entführung von Kindern. Übereinkommen Enlèvements d'enfants. Conventions

Botschaft und Beschlussentwurf vom 24. November 1982  
(BBl 1983 I, 101)

Message et projet d'arrêté du 24 novembre 1982 (FF 1983 I, 101)

### Antrag der Kommission

Eintreten und Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

### Proposition de la commission

Entrer en matière et adhérer au projet du Conseil fédéral

Herr **Oester** unterbreitet namens der Petitions- und Gewährleistungskommission den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Das Europäische Übereinkommen vom 20. Mai 1980 über die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen über das Sorgerecht für Kinder und die Wiederherstellung des Sorgerechts soll die Anerkennung und Vollstreckung von Sorgerechtsentscheidungen innerhalb der europäischen Staaten erleichtern.

Ziel des Haager Übereinkommens vom 25. Oktober 1980 über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindsentführung ist es, entführte Kinder durch gegenseitige Rechts Hilfe der Vertragsstaaten zurückzuschicken, sobald gewisse Voraussetzungen erfüllt sind. Dabei muss das Sorgerecht nicht unbedingt auf einer gerichtlichen oder behördlichen Entscheidung beruhen.

2. Die Kommission spricht sich einstimmig für die Genehmigung der zwei Übereinkommen aus. Sie ist der Meinung, dass der Beitritt der Schweiz zu diesen internationalen Vereinbarungen, die sich gegenseitig ergänzen, einen ersten wirksamen Schritt zur Bekämpfung von Kindsentführungen darstellt.

Zurzeit werden in der Schweiz jährlich etwa 100 Fälle von Kindsentführungen bekannt. Mit der wachsenden Zahl der Mischehen und der Scheidungen werden auch diese persönlichen und familiären Tragödien zunehmen.

Durch die Genehmigung der Übereinkommen werden neue, dringende Aufgaben im Interesse der entführten Kinder entstehen. Die Kommission wünscht daher mit Nachdruck, dass die zwei Personaleinheiten, die für die anfängliche Bewältigung dieser Aufgaben nötig sind, bewilligt werden.

3. Die einstimmige Kommission beantragt, auf die Vorlage einzutreten und dem Beschlussentwurf zuzustimmen.

**Braunschweig:** Die beiden Übereinkommen betreffend Entführung von Kindern sind erfreulich und weisen in die richtige Richtung. Sie sind ein guter Anfang. Ich betone beides: den Anfang und den guten Anfang. Mein Vorbehalt richtet sich einzig und allein gegen drei Zeilen in der bundesrätlichen Botschaft. Dort steht auf Seite 8: «Mit der Ratifizierung beider Übereinkommen wird die Schweiz über eine umfassende Handhabe verfügen, um die durch internationale Kindsentführungen entstandenen Probleme zu lösen.» Diese Formulierung erweckt die Illusion, als ob jede Entführung mit diesen Übereinkommen geheilt bzw. rückgängig gemacht werden könnte, als ob es kein Risiko mehr gäbe. Herr Prof. Voyame hat in der Kommissionsberatung diese Formulierung mit Recht relativiert, und darauf möchte ich bei dieser Gelegenheit Wert legen.

Die Zahl der Staaten, die das Übereinkommen unterzeichnet haben, ist heute noch sehr beschränkt. Aber auch unter diesen Staaten aus dem europäischen Kulturkreis gibt es grosse Verschiedenheiten, die sich zum Nachteil der betroffenen Kinder oder der Elternteile auswirken können. Die Bedeutung der Familie oder der Verwandtschaft oder der Sippschaft ist nirgends ganz gleich. Das Sorgerecht wird

beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland ganz anders zugesprochen als in unserem Lande. Die Stellung des Vaters ist in den Mittelmeerländern in der Regel anders als bei uns. Das Wohl des Kindes wird sehr verschiedenartig verstanden. Für die einen ist ein modernes Kinderheim mit Familiensystem eine ausgezeichnete Lösung, für die anderen im besten Fall eine Notlösung. Dasselbe gilt für die Staatsschule im Verhältnis zur konfessionell gebundenen Schule. Trotz diesen vorliegenden Übereinkommen werden Richter und Behörden weiterhin grosse Schwierigkeiten haben, gemäss den Interessen des Kindes zu urteilen, gerecht für das Kind und gerecht für die Elternteile.

Vergessen wir eines nicht: In der Regel muss man nicht zwischen einem bösen Entführer und einer guten Mutter entscheiden. Beide Elternteile leiden im allgemeinen unter der Trennung vom Kinde. Beide denken an sich, an ihren eigenen Vorteil, an ihre eigenen Bedürfnisse und ihre eigenen ungelösten Probleme und erliegen der Versuchung, ihre Probleme auf dem Rücken der Kinder auszutragen.

Ein letztes Bedenken aus der Praxis: Ich habe es als Vormund – nehmen wir das an – nach einigen Monaten geschafft, aufgrund des einen oder anderen Übereinkommens die Rückführung in die Wege zu leiten. Aber nun hat sich das Kind am neuen Ort eingelebt, hat dort Kameraden gefunden, vielleicht auch Anschluss in der Schule, hat die neue Sprache erlernt. Erfolgt dann die Rückführung tatsächlich zum Wohle des Kindes? Da brauchte man manchmal die Weisheit des Königs Salomon.

Nochmals, und um kein Missverständnis aufkommen zu lassen: Ich begrüsse die beiden Übereinkommen und bitte um Zustimmung zur Genehmigung. Die Bedenken habe ich nur angemeldet, damit sie mit den Vereinbarungen in die Öffentlichkeit gehen und dort nicht falsche Hoffnungen aufkommen. Falsche Hoffnungen würden das Vertragswerk zunichte machen.

**M. Jeanneret:** A juste raison, la commission nous demande dans un rapport écrit d'être brefs et nous le serons. Elle nous propose à l'unanimité d'entrer en matière; nous ne sommes pas là pour contester, bien au contraire, nous approuvons pleinement ce rapport. Nous n'avons que deux brèves observations à faire au nom du groupe libéral, nous demandons au Conseil fédéral de bien vouloir être attentif à deux points: d'une part les autorités centrales, d'autre part le référendum.

Le Conseil fédéral a l'occasion, dans son message, de s'exprimer sur la notion d'autorité centrale. Ces conventions rappellent d'ailleurs que les Etats fédératifs peuvent tenir compte de leur situation particulière. La matière dont nous parlons est une matière qui est par essence fédéraliste. Ce sont les cantons, ce sont les communes qui sont tous les jours appelés à se préoccuper de ces problèmes par le biais de leurs services spécialisés. Il va de soi qu'il s'agit d'avoir, vis-à-vis de l'étranger, une autorité centrale qui est l'Office fédéral de la justice. Nous demandons pourtant au Conseil fédéral de nous donner la garantie que, sur le plan pratique, il sera tenu compte de la structure fédérative où la commune joue un grand rôle dans notre pays et où les institutions sociales sont bien en place.

Le deuxième point concerne le référendum. Nous ne voulons pas à nouveau ouvrir le débat qui a souvent eu lieu dans cette salle pour savoir si tel ou tel traité international est soumis ou non au référendum. Nous pouvons, pour l'essentiel, suivre l'argumentation du Conseil fédéral. Nous avons relu les messages de ces dernières années en la matière. Nous admettons aussi que l'opportunité peut jouer un certain rôle. Tout le monde est favorable à cet arrêté.

Nous désirons néanmoins prendre rang. Il arrivera que d'autres fois le Conseil fédéral nous proposera peut-être, dans des cas très importants, de ne pas soumettre au référendum facultatif. Nous serons alors à la limite. Nous estimons que dans ce cas aussi nous sommes à la limite. Nous voulions le rappeler afin que les Chambres n'oublient pas que l'on ne peut pas traiter un tel sujet «sous la jambe» et qu'il convient de déclarer toujours avec le plus grand

sérieux qu'un arrêté n'est pas soumis au référendum sur les traités internationaux.

Nous désirons par conséquent que le Conseil fédéral soit attentif aux questions du problème du fédéralisme dans l'application de la convention et du cas limite du référendum dans le cas particulier.

**Frau Blunschy:** Kindesentführungen über Landesgrenzen hinweg sind immer mit grosser menschlicher Tragik verbunden. Die beiden internationalen Übereinkommen, die uns heute zur Genehmigung vorgelegt werden, stellen einen kleinen Beitrag zur Lösung dieser Probleme dar. Diese Probleme haben in den letzten Monaten und Jahren verschiedentlich die schweizerische Öffentlichkeit beschäftigt. Es sind nicht nur die betroffenen Eltern – meistens die Mütter –, die unter der Entführung ihres Kindes leiden. Die Kinder selbst sind meistens am schwersten betroffen, wenn sie aus ihrem vertrauten Milieu herausgerissen und in ein fremdes Land und in einen anderen Kulturkreis verbracht werden.

Die beiden Übereinkommen werden auch in Zukunft Kindesentführungen nicht verunmöglichen, aber sie berechtigen zur Hoffnung, das ein solches Kind rascher wieder in die Obhut des berechtigten Elternteils zurückkehren kann. Wir dürfen allerdings keine falschen Hoffnungen wecken bei den Betroffenen, da ja lange nicht alle in Frage kommenden Staaten diesem Übereinkommen beigetreten sind. Immerhin haben alle unsere Nachbarstaaten – auch Spanien und Portugal, also Staaten, aus denen viele unserer Gastarbeiter kommen – das Europäische Übereinkommen unterzeichnet; ratifiziert hat allerdings erst Frankreich. Dagegen ist der Kreis der Vertragsstaaten beim Haager Übereinkommen noch relativ klein. Es ist zu hoffen, das weitere Staaten beitreten werden.

Die Wirksamkeit dieser Abkommen wird wesentlich davon abhängen, ob die vorgesehene zentrale Behörde rasch handeln kann. Das Bundesamt für Justiz soll mit dieser Aufgabe betraut werden. Auf Seite 24 der Botschaft ist zu lesen, dass die vielfältigen Aufgaben, die mit der Anwendung der beiden Übereinkommen verbunden sind – nämlich die Beratung der Betroffenen und der Kontakt mit den ausländischen Behörden –, ohne zusätzliches Personal nicht wahrgenommen werden können. Fürs erste werden zwei zusätzliche Personaleinheiten benötigt, später etwa vier. Ich hatte in der Kommission die Frage aufgeworfen, ob nicht gleichzeitig mit der Genehmigung der beiden Abkommen diese zwei zusätzlichen Personaleinheiten bewilligt werden sollten. Ich möchte Herrn Bundesrat Friedrich die Frage stellen, wie er gedenkt, diese zwei zusätzlichen Stellen zu besetzen, und ob es nicht angezeigt wäre, angesichts der Personalplafonierung diese zwei benötigten Personaleinheiten ausdrücklich vom Parlament bewilligen zu lassen.

Wenn wir nicht dafür sorgen, dass das notwendige Personal zur Verfügung gestellt wird, würde die Genehmigung dieser beiden Abkommen blosses Lippenbekenntnis und papierene Erklärung bleiben. Das wäre sehr bedauerlich für alle Mütter und Kinder, die ihre Hoffnung auf diese Übereinkommen setzen.

Ich bitte Sie, dem Bundesbeschluss zuzustimmen.

**M. Loetscher:** Les deux conventions qui nous sont soumises abordent le douloureux problème de l'enlèvement international d'enfants. Elles le font de façon différente, mais visent le même objectif: renvoyer dans les meilleurs délais un ou des enfants enlevés aux détenteurs de la garde ou avant même qu'une décision ait été rendue sur la garde. Comme le relève le message du Conseil fédéral, quelques-uns de ces drames ont été portés à la connaissance du public et ont fait prendre conscience davantage encore de l'importance du problème. Le but recherché est donc ô combien louable, mais je me demande si les moyens qui nous sont proposés sont efficaces et suffisants. Je me demande aussi si ces conventions nous permettront réellement de mettre fin à la pratique actuelle qui ne nous donne absolument pas satisfaction.

Confronté, en tant que maire de Saint-Imier, à l'un de ces drames d'enfants enlevés, j'ai pu remarquer la complexité du problème, le manque total de moyens dont disposent les citoyennes et citoyens qui souhaiteraient se voir rendre leurs enfants enlevés. A l'occasion d'une récente requête faite à l'Office fédéral de la justice (section du droit international privé), requête demandant comment continuer la procédure pour que se fassent entendre deux enfants enlevés en Italie par leur père, avant qu'une décision judiciaire ait été rendue sur la garde, il a été répondu ce qui suit: «Compte tenu des circonstances, nous sommes d'avis que, quelle que soit la décision sur la garde des enfants, celle-ci ne déploiera pas d'effets en Italie, parce que le jugement suisse n'y serait pas reconnu.»

Deux éléments m'ont frappé, à la lecture du message, et je souhaiterais recevoir une réponse du Conseil fédéral à quelques questions.

Tout d'abord, un certain nombre d'Etats ont signé la Convention européenne et la Convention de La Haye. Au 24 novembre 1982, date de l'adoption du message, la France seule – est-ce un hasard ou une suite logique du 10 mai 1981? – avait ratifié ces deux conventions. Peut-on me dire si cet exemple courageux a été suivi depuis cette date par d'autres Etats?

Deuxièmement, toujours au moment de la publication du message, seuls la Belgique, le Canada, les Etats-Unis d'Amérique, la Grèce, le Portugal et la Suisse avaient signé la Convention de La Haye avec, à nouveau, une seule ratification, celle de la France. Peut-on me dire si cette situation a évolué, et surtout peut-on me renseigner sur la position de l'Italie, pays étrangement absent de la dernière liste des Etats qui ont signé la Convention de La Haye?

Enfin, les idées contenues dans les deux conventions seront-elles reprises rapidement, à l'occasion de traités bilatéraux, par exemple, avec les Etats qui, comme l'Italie, ne semblent pas vouloir résoudre le problème qui nous intéresse par la voie des conventions que l'on nous demande de ratifier?

Je voterai en faveur de l'entrée en matière, en espérant que le personnel nécessaire sera mis à la disposition de l'office fédéral intéressé, afin que l'amélioration proposée ne se borne pas à des intentions, si louables et si belles soient-elles, mais qu'elle se traduise vraiment dans les faits.

**Alder:** Auch ich habe zu diesem Abkommen eine grundsätzliche Frage zu stellen. Man geht bei beiden Abkommen davon aus, dass die Sorgerechtsregelung über die Kinder in einem Gesetz festgehalten oder aber durch eine gerichtliche oder administrative Verfügung getroffen worden ist. Wenn nun der Fall eintritt, dass ein Kind in die Schweiz entführt wird: Wie verhält es sich in bezug auf die Abkommen, wenn der kantonale Richter prozessleitende Verfügungen erlässt? Konkret: Ein Kind wird in die Schweiz entführt, und an seinem neuen Aufenthaltsort macht der Elternteil, der die Verantwortung für diese Entführung trägt, eine Klage hängig, die auf Abänderung des Sorgerechts gerichtet ist. In solchen Fällen pflegen die Gerichtspräsidenten prozessleitende Verfügungen zu erlassen, und zwar nach kantonalem Recht. Es wird der Status quo, der Zustand, wie er sich dem Richter gerade darbietet, für den ganzen Prozess festgehalten. Der Richter verfügt, dass während der Dauer des Verfahrens das Kind hier bleibt. Es besteht also eine Konkurrenz zwischen den Abkommen auf Bundesebene, die dazu verpflichten, das Kind sofort zurückzugeben, und dem kantonalen Prozessrecht, indem der Richter auf kantonaler Ebene nach kantonalem Prozessrecht entschieden hat, dass das Kind während der Dauer des Verfahrens hier bleiben soll. Welche Regeln obsiegen?

Wir haben einen Hinweis in Ziffer 433 der Botschaft. Dort wird darauf hingewiesen, dass das Kind zurückgegeben werden soll und der betroffene Elternteil am Ort, wo das Kind vorher war, ein ordentliches Verfahren über eine Abänderung der bisherigen Sorgerechtsregelung anzustrengen hat. Mir scheint diese Regelung sinnvoll, zweckmässig und vernünftig zu sein. Bedeutet das dann aber konkret, dass

der kantonale Richter in diesen Punkten keine prozessleitenden Verfügungen des Inhalts treffen kann, dass das Kind während der Dauer des Zivilprozesses in der Schweiz bleiben darf?

Bundesrat **Friedrich**: Materiell möchte ich mich sehr kurz fassen. Ich kann mich mit dem Bericht der Kommission durchaus einverstanden erklären. Man darf, wie es hier gesagt wurde, von diesen Übereinkommen sicher keine Wunder erwarten. Sie stellen einen Anfang dar, und es wird sich zeigen müssen, wie sie in der Praxis funktionieren. Zu den einzelnen Fragen, soweit ich sie beantworten kann. Zunächst zur Frage von Herrn Jeanneret: Wir beabsichtigen, eine zentrale Behörde einzurichten. Es scheint mir ganz selbstverständlich, dass diese eng mit den kantonalen und kommunalen Behörden wird zusammenarbeiten müssen.

Was die Frage des Referendums betrifft, sind wir der Meinung, dass diese Übereinkommen nicht dem fakultativen Referendum unterstehen (Art. 89 Abs. 3 lit. c BV). Es liegt nämlich nicht eine materielle Rechtsvereinheitlichung mit Kodifikationscharakter vor, sondern nur eine internationale Verfahrensabsprache für einen sehr kleinen Ausschnitt aus dem Familienrecht. Selbst soweit Verfahrensregeln aufgestellt sind, handelt es sich eher um die Statuierung von Minimalanforderungen und nicht eigentlich um den Erlass von Einheitsrecht.

Zur Frage von Frau Blunschy: Sie haben durchaus recht. Der Bundesverwaltung erwächst eine neue Aufgabe. Dafür braucht es natürlich auch Leute. Unser erstes Bestreben wird sein, die notwendigen Leute zunächst einmal aus dem Bestand des Departementes zu beschaffen, vielleicht auf Kosten einer anderen Aufgabe, die als weniger prioritär eingestuft wird. Wenn das nicht geht, werden wir mit einem Antrag auf zusätzliches Personal kommen müssen. Im übrigen werden wir auch Erfahrungen darüber sammeln müssen, wie gross der Aufwand ist.

Zur Frage von Herrn Loetscher: Seit Frankreich (16. September 1982) hat niemand mehr ratifiziert. Italien hat an der Ausarbeitung der Abkommen aktiv mitgearbeitet, aber bisher nicht ratifiziert. Die weiteren Absichten Italiens kann ich Ihnen zurzeit nicht im Detail auseinandersetzen.

Die Antwort auf die Frage von Herrn Alder, welche Regeln obsiegen, ist im wesentlichen in der Botschaft enthalten, und zwar in der Ziffer, die Sie erwähnt haben. Mir scheint, dass in solchen Fällen das internationale Abkommen dem kantonalen Recht vorgehen muss.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen*

*Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière*

*Detailberatung – Discussion par articles*

**Titel und Ingress, Art. 1–3**

**Titre et préambule, art. 1–3**

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Beschlussentwurfes 113 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

81.062

**Grundstückwerb durch Ausländer  
und Ausverkauf der Heimat.**

**Bundesgesetz und Volksinitiative**

**Acquisition d'immeubles par des étrangers et  
bradage du sol national.**

**Loi fédérale et initiative populaire**

Botschaft, Beschluss- und Gesetzentwürfe vom 16. September 1981 (BBl III, 585)

Message, projets de loi et d'arrêté du 16 septembre 1981 (FF III, 553)

Anträge siehe Seiten 154 und 156 hiernach

Propositions voir pages 155 et 156 ci-après

**Rubi**, Berichterstatter: Nebst den Finanzproblemen stand in den siebziger Jahren die Überfremdung im Mittelpunkt unserer Diskussionen. In bezug auf die ausländische Wohnbevölkerung trat an der politischen Front vorübergehend eine Beruhigung ein. Der in den letzten Jahren – namentlich bis 1981 – stark angestiegene Erwerb von Grundbesitz durch Ausländer hat aufgrund verschiedener Auswirkungen dazu geführt, dass diese Frage vielerorts ernsthaft diskutiert wird. Der ganze Problembereich fand seinen Niederschlag auch in parlamentarischen Vorstössen und in einer Volksinitiative. Im Rahmen der Volkszählung 1980 wurde auch der Bestand an Zweitwohnungen in schweizerischem und ausländischem Eigentum ermittelt. Obschon die Erhebungen nur bedingt aussagekräftig sind – sie wurden auf natürliche Personen beschränkt, und grosse Fremdenverkehrsorte gaben keine diesbezügliche Meldung ab –, darf heute angenommen werden, dass der ausländische Anteil am Zweitwohnungsbestand bei rund 20 Prozent liegt.

Gesamtschweizerisch gesehen haben wir keine Veranlassung, den Ist-Zustand zu dramatisieren. Es ist aber zu beachten, dass sich das ausländische Grundeigentum auf bestimmte Regionen konzentriert und namentlich in vielen Fremdenverkehrsgemeinden ein offensichtliches Missverhältnis zwischen In- und Ausländerbesitz besteht. In Gebieten, wo ein ungestümer Bau von Zweitwohnungen stattgefunden hat, ist man heute dieser Entwicklung gegenüber skeptisch eingestellt und hofft, das Wachstum mit einer freiwilligen Ausländersperre in den Griff zu bekommen, während touristisch zurückgebliebene Regionen den Rückstand mit dem Zweitwohnungsgeschäft aufholen möchten. Mit aller Deutlichkeit muss aber darauf hingewiesen werden, dass der vorliegende Gesetzentwurf kein Ortsplanungsinstrument darstellt. Die örtlichen Entwicklungsziele im Bereich des Bettenangebots müssen auf dem Wege über baupolizeiliche Vorschriften und Zonenpläne geregelt werden. Allein mit einer Verschärfung der Lex Furgler ist der vielerorts geforderten Eindämmung des Zweitwohnungsbaus nicht beizukommen, solange sich – wie dies bis vor kurzer Zeit der Fall war – auch eine starke Inlandnachfrage abzeichnet.

Es wäre unfair, bauliche Fehlentwicklung und landschaftliche Übernutzungen allein den Ausländern in die Schuhe schieben zu wollen. Die ganze Rechtsetzung in bezug auf den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland bezweckte seit 1961 vorab eine Beschränkung des ausländischen Grundbesitzes in unserem Lande. Zum besseren Verständnis sei hier kurz auf die Entwicklung der Rechtsgrundlagen hingewiesen. In den fünfziger Jahren setzte der Grundstückwerb durch Ausländer in beträchtlichem Umfang ein. Vorerst in Form von Ferien- und Zweitwohnhäusern, zumal das Stockwerkeigentum zu diesem Zeitpunkt noch nicht gesetzlich verankert war. Nicht zuletzt aufgrund parlamentarischer Interventionen wurde dann der Grundstückwerb durch Personen im Ausland mit Wirkung ab 1. April 1961 durch einen auf fünf Jahre befristeten Bundesbeschluss der Bewilligungspflicht unterstellt. Diese sogee-

## Entführung von Kindern. Übereinkommen

### Enlèvements d'enfants. Conventions

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	82.077
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.02.1983 - 15:30
Date	
Data	
Seite	122-124
Page	
Pagina	
Ref. No	20 011 255

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.