

Sélection d'article sur la politique suisse

processus

UNO-Konvention über die Rechte der Kinder

Imprimer

Éditeur

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Contributions de

Benteli, Marianne

Citations préféré

Benteli, Marianne 2025. *Sélection d'article sur la politique suisse: UNO-Konvention über die Rechte der Kinder, 1991 - 1996*. Bern: Année Politique Suisse, Institut de science politique, Université de Berne. www.anneepolitique.swiss, téléchargé le 30.05.2025.

Sommaire

Chronique générale	1
Politique sociale	1
Groupes sociaux	1
Politique familiale	1
Enfants et jeunesse	1

Abréviations

UNO	Organisation der Vereinten Nationen
RK-SR	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
SGK-NR	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates
RK-NR	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
EU	Europäische Union
FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
PKG	Petitions- und Gewährleistungskommission

ONU	Organisation des Nations unies
CAJ-CE	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
CSSS-CN	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national
CAJ-CN	Commission des affaires juridiques du Conseil national
UE	Union européenne
CDF	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund

Chronique générale

Politique sociale

Groupes sociaux

Politique familiale

MOTION
DATE: 22.03.1991
MARIANNE BENTELI

Im April kündigte der Bundesrat an, dass er die UNO-Konvention über die Rechte der Kinder unterzeichnen werde. Bestehenden Unstimmigkeiten zur schweizerischen Rechtsordnung – beispielsweise in Zusammenhang mit dem fehlenden Recht auf Familiennachzug für bestimmte Ausländerkategorien – möchte er mit einem Vorbehalt begegnen. Die Regierung bekräftigte damit ihre Stellungnahme zu einer Motion Longet (sp, GE), welche den Bundesrat aufforderte, den Räten die Ratifizierung der UNO-Konvention zu beantragen und gleichzeitig die nötigen Anpassungen des Landesrechts vorzulegen. Bei dieser Gelegenheit erklärte der Bundesrat, dass er dieses Übereinkommen den Räten erst nach Vorliegen der Botschaften zu den internationalen Abkommen über die Menschenrechte und die Rassendiskriminierung unterbreiten werde. Da die Motion im Rat bekämpft wurde, musste die Diskussion verschoben werden.¹

MOTION
DATE: 12.12.1991
MARIANNE BENTELI

In der Herbstsession zeigte sich der Nationalrat aber bereit, in dieser Frage eine härtere Gangart einzuschlagen. Gemäss dem Antrag der Petitions- und Gewährleistungskommission (PGK) zeigte er zwar wenig Neigung, einer parlamentarischen Initiative Spielmann (pda, GE), welche eine vorbehaltlose Unterzeichnung der Konvention verlangt hatte, Folge zu geben, verabschiedete aber eine entsprechende Kommissionsmotion. Gleichzeitig überwies er eine analoge Petition der Schweizer Kirchen zur Kenntnisnahme an den Bundesrat.²

POSTULAT
DATE: 02.03.1992
MARIANNE BENTELI

Im Vorjahr hatte der Nationalrat den Bundesrat mit einer Motion (Mo. Ad 90.263) verpflichten wollen, die notwendigen Gesetzesrevisionen für eine vorbehaltlose Ratifizierung der UNO-Konvention über die Rechte der Kinder vorzulegen. Dies hätte vor allem Anpassungen in der Ausländer- und Asylgesetzgebung zur Folge gehabt, da die Konvention den Grundsatz der Familienzusammenführung bekräftigt. Weil die zeitraubenden Gesetzgebungsarbeiten die Ratifikation unnötig verzögern würden, gab der Ständerat dem Antrag des Bundesrates statt und überwies die Motion lediglich als Postulat. Die kleine Kammer betonte dabei allerdings nachdrücklich, dass sie nun auch tatsächlich eine rasche Ratifikation bzw. in nächster Zeit die Botschaft des Bundesrates erwartet. Die Regierung kam dieser Aufforderung nach und gab Mitte September ihre diesbezüglichen Vorschläge in die Vernehmlassung. Aufgrund der eingeleiteten Vorarbeiten zur Ratifizierung schrieben beide Kammern eine Standesinitiative des Kantons Jura (Kt. Iv. 91.308) als erfüllt ab. Der Nationalrat überwies in der Folge eine im Vorjahr bekämpfte analoge Motion Bäumlín (sp, BE) in der Postulatsform (Po. 90.928), ebenso ein 1990 bekämpftes Postulat Bär (gp, BE; Po. 90.753).³

Enfants et jeunesse

ACTE ADMINISTRATIF
DATE: 06.05.1993
MARIANNE BENTELI

Nach mehrheitlich positivem Echo in der Vernehmlassung beauftragte der Bundesrat das EDA mit der **Ausarbeitung der Botschaft zur Ratifikation der Uno-Konvention über die Rechte des Kindes von 1989**, welche bisher von 119 Staaten ratifiziert worden ist. Allerdings wurden in der Vernehmlassung zahlreiche Fragen aufgeworfen. Das EDA soll diese bei der Ausarbeitung der Botschaft klären. Wo sich Unvereinbarkeiten zeigen, will der Bundesrat dem Parlament allenfalls Vorbehalte oder Rechtsänderungen vorschlagen. **Ein zentrales Problem ist das in der Konvention verankerte Recht auf Familienzusammenführung**, auf das ausländische Kurzaufenthalter, Saisoniers und vorläufig Aufgenommene nach Schweizer Recht keinen Anspruch haben. Die FDP und die CVP, die Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren (FDK) sowie die Kantone Zürich und Schwyz empfahlen einen entsprechenden Vorbehalt. Die CVP verlangte eine schrittweise Abschaffung des Saisonierstatuts, damit der Vorbehalt zurückgezogen werden könnte. Die SP, der SGB, die Kantone Tessin, Waadt und Jura sowie fast alle interessierten Organisationen forderten dagegen die sofortige Anpassung der Schweizer Gesetzgebung. Das Schweizer Recht genügt den Anforderungen der Kinderrechtskonvention nach Ansicht verschiedener Vernehmlasser auch in weiteren

Punkten nicht. So ist beispielsweise im geltenden Scheidungsrecht die Anhörung der Kinder zur Zuteilung der elterlichen Gewalt nicht vorgesehen. Kritisiert wurde weiter ein ungenügendes Engagement der öffentlichen Hand bei der Schaffung von Kinderkrippen und Tagesschulen sowie das Fehlen einer Mutterschaftsversicherung.⁴

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 29.06.1994
MARIANNE BENTELI

Der Bundesrat leitete dem Parlament die **Botschaft zur Ratifikation der UNO-Konvention über die Rechte des Kindes** zu. Da die schweizerische Gesetzgebung nicht in allen Punkten den UNO-Forderungen entspricht, soll die Konvention nach dem Willen der Landesregierung nur mit den **entsprechenden Vorbehalten** ratifiziert werden. So ist das Recht eines Kindes auf ein Zusammenleben mit seinen Eltern in der Schweiz wegen des Verbots des Familiennachzugs für Ausländer ohne dauernde Arbeitsbewilligung nicht verwirklicht. Vorbehalten bleibt im weiteren die schweizerische Bürgerrechtsordnung, die keinen Anspruch auf Erwerb der Staatsangehörigkeit einräumt. Auch die Trennung zwischen Jugendlichen und Erwachsenen im Freiheitsentzug ist nicht ausnahmslos gewährleistet.⁵

MOTION
DATE: 31.08.1995
MARIANNE BENTELI

Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates (RK-SR) zog die für die Herbstsession bereits traktandierete Beratung über die Ratifizierung der UNO-Kinderkonvention kurzfristig zurück, da der Bundesrat erklärte, dass er sich weigern werde, eine von dieser Kommission eingereichte Motion entgegenzunehmen, welche ihn verpflichtet hätte, den Kindern aller ausländischer Arbeitnehmer möglichst rasch das **Recht auf eine uneingeschränkte Familienzusammenführung** zuzugestehen. Die Landesregierung begründete ihre ablehnende Haltung, welche einen **Vorbehalt zur UNO-Konvention** bedingt, mit der Absicht, vorgängig das gesamte Ausländerrecht neu zu regeln. Die Ständeratskommission wollte dagegen die Konvention ohne peinlichen Vorbehalt ratifizieren können. Um **keine Stellvertreterdebatte über die anstehende Änderung der Ausländergesetzgebung** zu führen und dem im Herbst neu gewählten Parlament die Möglichkeit zu geben, über diese grundsätzliche gesellschaftspolitische Frage zu bestimmen, beschloss die Kommission deshalb einstimmig, auf die Behandlung des von ihr bereits gutgeheissenen Geschäfts zurückzukommen und die Beratung im Plenum auszusetzen. Allerdings wurde (hinter vorgehaltener Hand) auch behauptet, die Konvention mit ihrer Betonung der Rechte der Kinder gegenüber jenen der Eltern sei den beiden CVP-Vertretern in der Kommission, Josi Meier (LU, Präsidium) und Carlo Schmid (AI) ohnehin zu weit gegangen, weshalb die Ausländerfrage ein willkommener Anlass gewesen sei, die Ratifizierung zumindest zu verzögern. Mit einer Petition, die von über 80'000 Personen unterzeichnet wurde, forderten Amnesty International, die Landeskirchen und weitere Organisationen den Bundesrat auf, die UNO-Konvention vorbehaltlos zu unterzeichnen.⁶

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 06.06.1996
MARIANNE BENTELI

Der Ständerat behandelte als Erstrat die Ratifikation der UNO-Konvention über die Rechte des Kindes. Dieses Abkommen **konkretisiert die beiden UNO-Menschenrechtspakte für die Lebensbereiche des Kindes**, wobei grundsätzlich jeder Mensch bis zum 18. Altersjahr als Kind gilt. Die **schweizerische Rechtsordnung genügt in weiten Teilen den Anforderungen** des Übereinkommens. Wo das nicht der Fall ist (Recht auf Familiennachzug für die Kinder ausländischer Wanderarbeitnehmer, Trennung von Jugendlichen und Erwachsenen im Strafverfahren und -vollzug, Bürgerrecht) hatte der Bundesrat bereits in seiner Botschaft punktuelle Vorbehalte beantragt. Das UNO-Abkommen war bereits im letzten Jahr im Ständerat traktandiert, dessen Beratung wurde dann aber kurzfristig ausgesetzt. Anlässlich ihres ersten offiziellen Besuchs in der Schweiz appellierte auch die neue UNICEF-Exekutivdirektorin an das eidgenössische Parlament, die Konvention möglichst rasch zu ratifizieren. 187 Staaten haben das Abkommen bereits früher ratifiziert. Abseits standen zum Zeitpunkt der parlamentarischen Diskussionen nur noch die Vereinigten Arabischen Emirate, Cook Island, Oman, Somalia und die USA

Die Debatte in der kleinen Kammer hatte über weite Strecken wenig bis nichts mit dem Schutz der Kinder zu tun, wohl aber mit **generellen juristischen Überlegungen**. Carlo Schmid (cvp, AI) beantragte dem Rat, auf die Vorlage überhaupt nicht einzutreten. Er drückte sein Unbehagen über das zunehmende Einfließen von direkt anwendbaren völkerrechtlichen Bestimmungen in die schweizerische Rechtsordnung aus. Zudem machten ihm einzelne Bestimmungen der Konvention Angst. Sie seien dazu angetan, die elterliche Gewalt auszuhöhlen und würden zu einer verstärkten Einmischung der Kinderschutzorganisationen und der Gerichte in innerfamiliäre Belange führen. Diesen

Ausführungen hielt Christine Beerli (fdp, BE) entgegen, die Schweiz verfüge schon heute über einen umfassenden Kinderschutz, weshalb der Beitritt zur Konvention keine Änderung des innerstaatlichen Rechts erfordere. Das Abkommen äussere sich nicht zu Erziehungsmitteln und -grundsätzen, und das Gleichgewicht zwischen Führungsanspruch der Eltern und Rechten der Kinder bleibe unangetastet. Der Nichteintretensantrag unterlag schliesslich mit 35 zu 4 Stimmen.

Wenn die Ratifizierung schon nicht abzuwenden war, so wollte Carlo Schmid, unterstützt von Maximilian Reimann (svp, AG), Franz Wicki (cvp, LU), Bruno Frick (cvp, SZ) und einigen weiteren Ratskollegen, die **Konvention zumindest mit einem generellen Vorbehalt versehen**. Danach sollte die Schweiz erklären, dass das Übereinkommen innerstaatlich keine direkte Anwendung findet. Aus den bereits in der Eintretensdebatte angeführten Gründen verneinte die Mehrheit des Rates die Notwendigkeit eines derartigen Vorgehens. Bundesrat Flavio Cotti und Kommissionssprecher Hans Danioth (cvp, UR) machten auf die internationalen Implikationen eines generellen Vorbehalts aufmerksam. Insbesondere Cotti erklärte, der Aufschub der Ratifikation habe dem Ansehen der Schweiz im Ausland bereits erheblich geschadet. Auch in diesem Punkt konnte sich der Antrag Schmid – obgleich etwas weniger deutlich – mit 30 zu 9 Stimmen nicht durchsetzen.

Ganz auszuräumen vermochten die Befürworter der Vorlage die Bedenken der konservativen Kreise des Rates dennoch nicht. In der Detailberatung nahm der Ständerat auf Antrag seiner Kommission (SGK-NR) einen weiteren punktuellen Vorbehalt an, wonach die **Gesetzgebung über die elterliche Sorge Vorrang gegenüber der Konvention** hat. Vergeblich plädierten die beiden Freisinnigen Forster (SG) und Leumann (LU) dafür, diesen Vorbehalt nicht einzufügen. Er erwecke erst den Eindruck, dass es zwischen dem schweizerischen Verständnis der elterlichen Gewalt und der Konvention einen Widerspruch gebe, was dem internationalen Image der Schweiz nur Schaden zufügen könne. Der Rat zog es aber mit 28 zu 9 Stimmen vor, «ein innenpolitisches Zeichen zu setzen». Die bereits **vom Bundesrat vorgeschlagenen Vorbehalte waren unbestritten**, weshalb die Vorlage schliesslich mit 37 zu 1 Stimmen angenommen wurde. Ein letzter Versuch, die Konvention vielleicht später doch noch zu kippen, nämlich ein Minderheitsantrag Reimann/Schmid auf Unterstellung unter das fakultative Staatsvertragsreferendum unterlag mit 34 zu 7 Stimmen.⁷

MOTION
DATE: 06.06.1996
MARIANNE BENTELI

Trotz der Zustimmung des Rates zu den Vorbehalten des Bundesrates beantragte eine Kommissionsminderheit (RK-SR) – vor den Neuwahlen vom Herbst 1995 war es noch eine Mehrheit gewesen –, den Bundesrat zu verpflichten, Gesetzesänderungen vorzulegen, welche erlauben, den **Vorbehalt zum Familiennachzug möglichst bald zurückzuziehen**. Dazu müsste insbesondere das Saisonnier-Statut geändert werden. Die beiden Genfer Ständerätinnen Christiane Brunner (sp) und Françoise Saudan (fdp) wollten mit ihrer Motion deutlich machen, dass «**bestehendes Unrecht**» **nicht unbeschränkt aufrechterhalten** werden darf. Die EU-Verhandlungen abzuwarten sei unbefriedigend, da die bilateralen Vereinbarungen über den Personenverkehr für Kinder aus Nicht-EU-Ländern nichts änderten. Bundesrat und Kommissionsmehrheit räumten zwar ein, dass Änderungen nötig seien. Trotzdem sei ein verbindlicher Auftrag im jetzigen Zeitpunkt verfehlt. Das Plenum folgte ihnen und überwies den Vorstoss mit 24 zu 5 Stimmen als Postulat.⁸

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 01.10.1996
MARIANNE BENTELI

Die Rechtskommission des Nationalrates (RK-NR) befürwortete mit 15 zu 3 Stimmen die Ratifikation des Übereinkommens und empfahl dabei mit 13 zu 6 Stimmen, den vom Ständerat eingefügten Vorbehalt in Sachen elterliche Sorge wieder zu streichen. Trotz dieser klaren Ausgangslage entbrannte in der grossen Kammer erneut eine heftige Diskussion. Eine Ratsminderheit, welcher praktisch die ganze SVP-Fraktion angehörte, sowie die FP, die LP und die SD plädierte erneut für Nichteintreten auf die Vorlage. Deren Vertreter malten das Schreckgespenst einer «Kinderdiktatur» an die Wand und argumentierten, das ganze Abkommen sei von einem rot-grünen Geist durchdrungen, der zwangsläufig zu einer «Verstaatlichung der Erziehung» führe. Ihr Nichteintretensantrag unterlag aber mit 126 gegen 50 Stimmen deutlich. In der Folge gaben noch die diversen Vorbehalte zu reden. Dabei wurde ein SP-Antrag zur vorbehaltlosen Ratifizierung ebenso abgelehnt wie jener einer Kommissionsminderheit aus der SVP-Fraktion, das in der Konvention aufgeführte Recht auf Bildung ebenfalls auszunehmen, weil der Souverän dieses Recht noch vor 23 Jahren ausdrücklich verneint habe. Der vom Ständerat eingefügte Vorbehalt wurde mit der Begründung

gestrichen, er stelle eher eine auslegende Erklärung dar und sei aus rechtlichen Gründen nicht notwendig. Den vom Bundesrat formulierten Vorbehalten wurde, ebenfalls auf Antrag der Kommission, zugestimmt. In der Gesamtabstimmung **nahm der Nationalrat die Konvention mit 116 zu 46 Stimmen an**. Der Antrag auf die **Unterstellung unter das fakultative Referendum wurde mit 105 zu 54 Stimmen abgelehnt**. An einer von der UNICEF organisierten Tagung in Bern wurde die Einsetzung eines eidgenössischen Kinderbeauftragten resp. einer -ombudsperson verlangt.⁹

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 13.12.1996
MARIANNE BENTELI

Die kleine Kammer hielt jedoch an ihrem **Vorbehalt bezüglich der elterlichen Sorge** mit dem Argument fest, dass er rechtlich zwar nicht zwingend, der Interpretation aber doch dienlich sei. Schliesslich stimmte ihm der Nationalrat – wenn auch widerwillig – zu, um die Ratifizierung der Konvention nicht noch weiter zu verzögern.¹⁰

1) AB NR, 1991, S. 750 f.; Müller (1991). Versteckt und alleingelassen: Über die Situation der Kinder ohne legalen Aufenthaltsstatus in der Schweiz.; NZZ, 13.4.91; Presse vom 10.5. und 3.10.91; Bund, 24.3.92.

2) AB NR, 1991, S. 1931 ff.; AB SR, 1991, S. 1099 f.; Verhandl. B. vers., 1991

3) AB NR, 1992, S. 239; AB NR, 1992, S. 258 ff.; AB NR, 1992, S. 618; AB SR, 1992, S. 333 ff.; AB SR, 1992, S.333 ff.; BaZ, 17.9.92; SGT, 17.9.92.

4) Presse vom 6.5.93.

5) AB NR, 1994, S. 2483 f.; BBl, 1994, V, S. 1 ff.; Presse vom 30.6.94.

6) Presse vom 8.2. und 29.9.95; LZ, 2.6.95; NQ, 25.6.95; Cash, 1.9.95; NZZ, 9.9.95; TA, 28.9.95.; Verhandl. B. vers., 1995, V, Teil II, S. 79

7) AB SR, 1996, S. 342 ff.; AB SR, 1996, S. 359 ff.; TA, 13.3.96; Presse vom 1.6.96.

8) AB SR, 1996, S. 367 ff.

9) AB NR, 1996, S. 1679 ff.; Bund, 15.8.96 (Kommission); NZZ, 10.9.96; Presse vom 2.10. und 22.10.10.96.

10) AB NR, 1996, S. 2148 ff.; AB NR, 1996, S. 2369; AB SR, 1996, S. 1048 ff.; AB SR, 1996, S. 900 f.